

Lej

**Universidad Nacional Autónoma de México**  
**Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**



**EL CONTEXTO HISTORICO DEL REGIMEN  
MUNICIPAL EN MEXICO.**

**T E S I S**

Que presenta

**HECTOR GALINDO HERNANDEZ**

Para optar por el Título de:

**Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública**

México - 1986



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# TESIS

## "EL CONTEXTO HISTÓRICO DEL RÉGIMEN MUNICIPAL EN MÉXICO".

|  | PAG. |
|--|------|
| INTRODUCCION - - - - -   | I    |
| CAPITULO 1. - El Predominio del Centralismo Sobre el Federalismo. - - - - -  | 4    |
| CAPITULO 2. - El Municipio en la Formación del Estado Mexicano y la Constitución de un Gobierno Nacional Fuerte. - - - - - | 20.  |
| CAPITULO 3. - Subdesarrollo Económico Nacional y Colonialismo Interno. - - - - -   | 59   |
| CAPITULO 4. - La Respuesta del Estado: La Reforma Municipal. - - - - -   | 76   |
| CAPITULO 5. - La Crítica a la Reforma Municipal. - - - - -   | 87   |
| CONCLUSIONES. - - - - -  | 105  |
| Anexos. - - - - -  | 114  |
| Bibliografía General. - - - - -  | 134  |

## I N T R O D U C C I O N

## EL CONTEXTO HISTORICO DEL REGIMEN MUNICIPAL EN MEXICO.

El propósito de esta investigación es enfatizar los principales problemas y tendencias históricas que la reforma municipal, impulsada por el régimen del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado debe abordar, como condición indispensable para lograr los objetivos formalmente enunciados de dicha reforma. Esta que se nos presenta como una de las más importantes reformas políticas emprendida por el Estado Mexicano, constituye a nuestro juicio, un complejo objeto de estudio.

A diferencia de otros enfoques sobre el mismo tema, consideramos que la complejidad del objeto de estudio en cuestión, obliga al análisis histórico e interdisciplinario. Aún a riesgo de caer en visiones superficiales por invadir áreas ajenas a nuestra especialidad, es necesario insistir en este tipo de enfoques para lograr una mayor objetividad del tema de estudio que nos ocupa.

En todo caso, el resultado siempre ha sido mejor que los llamados - enfoques "administrativistas", "economicistas" y "ahistóricos" que proliferan en otras Facultades, Escuelas y Universidades donde se imparte nuestra misma Licenciatura o Licenciaturas afines.

Estamos convencidos de que el análisis histórico es el principal - instrumento de investigación en las ciencias sociales. Es indudable - que solo mediante el estudio detallado del desarrollo que han tenido - los fenómenos a través del tiempo, es posible detectar las principales

variables que influyen para imprimirles las características que tienen en la actualidad.

Al insistir en la diversidad y complejidad del objeto de estudio - que nos ocupa, no hacemos más que reflejar en nuestra investigación, lo que la realidad municipal nos indica, esto es, un fenómeno sociopolítico; que no es posible comprender por una de sus partes sino por su totalidad en movimiento, cambio y desarrollo desigual y combinado. En este trabajo pretendemos explicar sólo la esencia de ese fenómeno y reinterpretar distintas ideas sobre el particular; por lo que damos a nuestra investigación la siguiente estructura:

En el capítulo 1 se examinan las contradicciones formales y materiales, sobre la vieja polémica entre el Centralismo y el Federalismo, para precisar las causas del predominio, del primero sobre el segundo en el - transcurso de la historia contemporánea del país.

En el capítulo 2 se analiza la participación de la comunidad municipal en la formación del Estado mexicano y la constitución de un Gobierno Nacional fuerte. Cuestión que consideramos fundamental para comprender - la naturaleza de nuestros principios.

En el capítulo 3 se estudian las causas internas y externas que originan nuestro subdesarrollo económico y el colonialismo interno, su relación con nuestros municipios rurales y los obstáculos que representan - para la reforma municipal.

En el capítulo 4 se examina la respuesta del Estado de la Revolución Mexicana a la problemática Municipal, esto es el planteamiento estratégico de la Reforma Municipal, emprendida por el actual régimen.

En el capítulo 5 se presenta la crítica a la Reforma Municipal; básicamente desde la perspectiva de los partidos políticos de oposición - que representan en gran medida los cuestionamientos más importantes elaborados contra esta iniciativa del Estado.

Al final se presentan las conclusiones derivadas del análisis anterior, centradas en las posibilidades de éxito de los planteamientos estratégicos de la reforma municipal.

No consideramos desde luego agotado el problema en toda su extensión, pero creemos cumplir los requisitos necesarios para comprender objetivamente el tema de estudio que nos ocupa.

C A P I T U L O IEL PREDOMINIO DEL CENTRALISMO SOBRE EL FEDERALISMO.

A pesar de que la Constitución de 1917, renueva el Compromiso Histórico del pueblo de México de darse una estructura federal de Gobierno, establecida desde 1824 por los liberales; es un hecho innegable que el federalismo como sistema de gobierno y forma de vida democrática, no ha sido posible realizarlo plenamente hasta la fecha en nuestro país, lo que ha ocurrido desde el inicio de nuestra vida independiente, es la práctica de un renovado centralismo que tiene sus orígenes, digamos moderno desde la dictadura Presidencial Porfirista, pero que algunos historiadores (1) establecen desde el virreinato o incluso desde el Estado Azteca. No vamos a profundizar aquí en las causas que impidieron la realización del sistema federal de gobierno en el siglo XIX, ni en la forma de Gobierno del Estado Absolutista Español e Indígena, porque escapa a los objetivos de este Trabajo; nos referimos básicamente a la etapa posrevolucionaria a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, a los motivos por los cuales a pesar de haber tenido una trascendental revolución política, entre cuyas principales demandas se encuentra la instauración del municipio libre y la realización plena del sistema federal de gobierno, no fué posible romper el centralismo como práctica de gobierno y realidad económica y social.

Entendemos aquí al centralismo no como una forma jurídica de gobierno, sino como el resultado de un proceso histórico-dialéctico, que ha provocado en nuestro país una excesiva centralización, económica, política y administrativa en los niveles superiores de gobierno; este proceso de centraliza--

ción ha traído la pérdida del dinamismo económico y social de los municipios, cuestionando de esta forma la existencia del sistema federal de gobierno, que presupone la descentralización y autonomía local.

La existencia generalizada de prácticas de gobierno centralistas, cuestiona severamente la institución del federalismo, especialmente cuando lo relacionamos con las facultades que la misma constitución otorga en el Artículo 115 a los Estados y Municipios y que a la vista de nuestra sociedad aparecen como "letra muerta" o en el mejor de los casos, como formalidades constitucionales sin mayor trascendencia en la vida política y social de las Entidades y Municipios. La contradicción entre el paradigma teórico y jurídico de gobierno con la estructura real del poder en nuestro país, ha motivado diversos análisis jurídicos y sociopolíticos sin embargo, pocos hacen énfasis en el desarrollo histórico-dialéctico del fenómeno que hace posible la persistencia de esta contradicción fundamental. En nuestro país, como en los demás países latinoamericanos, subdesarrollados y dependientes, señala Pablo González Casanova

"Estamos acostumbrados a comparar las ideas y modelos jurídicos con la realidad. Generalmente hacemos la comparación con un dejo de amargura; con una actitud irónica o con una risa de tropiezo, es obvio que esta actitud, producto de una larga frustración jurídica impide con frecuencia una observación que nos permita el análisis sistemático de nosotros mismos como seres políticos y del país, como un país en que el derecho público y los modelos teóricos tienen un extraño y raro comportamiento, que merece una investigación sin angustia y objetiva" (2) Subrayado nuestro

El hecho histórico inobjetable de que los proyectos de go-

bierno o las instituciones constitucionales tengan en nuestro país un carácter meramente formal y no real; o de que su funcionamiento sea "sui generis" y no previsto por los modelos teóricos occidentales o por los ideólogos y legisladores que los "imitaron" e implantaron, no es razón suficiente para que descalifiquemos o neguemos su existencia y posibilidad de realización en nuestro país. Por el contrario, debemos profundizar como señala Gonzalez Casanova en la investigación objetiva y sistemática de nuestras instituciones políticas, sin "angustias" de ninguna especie. Al estudiar el desarrollo del municipio en México, desde una perspectiva histórica, encontramos que en el esquema Federal de Gobierno planteado en la Constitución de 1917, la existencia y funcionamiento de los municipios mexicanos han adquirido características "sui generis" que en el 90% de los casos, (3) que es la proporción que sobre el total tienen los municipios rurales, vuelven a — darle validez a los debates de los constituyentes de 1917. Es evidente; que el Estado Federal Mexicano actualmente, se caracteriza por un centralismo — acentuado y un desequilibrio de poderes a favor del poder Ejecutivo Federal en detrimento de los estados y municipios. (4) la existencia formal de municipios libres, desde el inicio de nuestra vida independiente; llama la atención por su permanencia en nuestros textos constitucionales, y su ausencia en nuestra realidad política. Al trasladarnos al plano histórico, resulta — evidente la importancia decisiva que tuvieron las ideas liberales y de la — ilustración francesa en la formación de nuestras instituciones; esas ideas que constituyen la base del "discurso oficial", chocan sin embargo, con — nuestra realidad política y social. No es con base a esa ideología, como se puede comprender nuestro sistema de gobierno y las decisiones políticas fundamentales que de él emanan. En la práctica, esas ideas que constituyen el

fundamento teórico-jurídico de nuestra constitución política vigente aparecen como "elementos simbólicos", que como lo ha establecido González Casanova; "recubren y sancionan una realidad distinta". Esa realidad cualitativamente distinta a la de los países capitalistas desarrollados, es la que nos debe preocupar conocer y transformar.

"En la realidad, la estructura del Gobierno y las decisiones políticas van por caminos distintos de los modelos ilustrados del Siglo XVIII y principios del XIX. No es por intermedio de éstos como se puede entender su funcionamiento real y sus significados más ricos. Los partidos, el sufragio, las elecciones, los "Tres Poderes" la "Soberanía de los Estados Federales" y en general — todo el aparato de la democracia tradicional operan en tal forma que las decisiones políticas nada o poco tienen que ver con los modelos teóricos de "la lucha de partidos que institucionaliza el cambio del poder" o con el equilibrio y control de unos "poderes" por otros o con una Federación de estados libres y soberanos". La dinámica política, la institucionalización del cambio, los equilibrios y controles, la concentración y distribución del poder, hacen de los modelos clásicos elementos simbólicos — que recubren y sancionan una realidad distinta". (5) Subrayado — nuestro.

El centralismo político que se manifiesta a través de la acción del Poder Ejecutivo Federal, especialmente por la figura del Presidente, único titular de ese poder según la constitución; se puede advertir e incluso medir según González Casanova, analizando sus relaciones de dominio con el Congreso, la Suprema Corte de Justicia, los sindicatos, las huelgas, el partido oficial y las elecciones. También se puede medir por la dependencia que guardan los gobernadores de los estados y los presidentes municipales con respecto al Presidente y el Gobierno Federal. Los indicadores, utilizados en esa investigación realizada hace más de 23 años, (véase la "Democracia en México" de Pablo González Casanova), demuestran claramente el predom

minio del centralismo como forma de gobierno de hecho, sobre el federalismo como forma de gobierno de derecho.

El centralismo político cobra realidad en México, identificándose con el presidencialismo mexicano, (6) que no es otra cosa, que el predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes y sobre los mecanismos de decisión política en el Estado. Sin embargo, el predominio del Poder Ejecutivo, es una característica común de los sistemas políticos contemporáneos, y se observa lo mismo en los países capitalistas, que en los socialistas y los llamados del tercer mundo. No debe preocuparnos, como acertadamente señala Jorge Carpizo, tener un ejecutivo muy fuerte, sino que la actuación de éste, se subordine a la Carta Magna y no ejerza otros poderes, que no le corresponden, de acuerdo a la misma constitución; debe en síntesis, existir en nuestro sistema un equilibrio de poderes. Por consiguiente, estamos de acuerdo con este constitucionalista cuando establece que:

"Un verdadero sistema democrático implica necesariamente la independencia de los Poderes Legislativo y Judicial, para que ambos ejerzan con plenitud las atribuciones que la Constitución les confiere y al hacerlas efectivas, eviten que un país de más de 60 millones de habitantes se rija casi por la voluntad de un hombre, así fuera alguien que poseyera cualidades excepcionales. La lucha del constitucionalismo y en ella la del mexicano, es impulsada por el anhelo de lograr un gobierno de leyes y no de hombres, de principios generales y no de actos discrecionales; un gobierno al servicio del hombre libre, que ayude a fortalecer su dignidad y que asegure económica, social y políticamente su existencia y su realización como persona humana. (En consecuencia) en los casos en que el presidente mexicano ha usurpado funciones que pertenecen al pueblo y al Poder Legislativo, hay con urgencia que regresárselas a éstos, porque de lo contrario se están propiciando enfrentamientos estériles y luchas fratricidas para conseguir que puedan retornar las atribuciones a quien de acuerdo con la Constitución las posee". (7) (paréntesis y subrayado nuestro)

Las causas de predominio del titular del Poder Ejecutivo en México, son de acuerdo a este autor y otros (8) que tratan el mismo problema, las siguientes:

- 1.- Es el Jefe del partido político predominante (PRI), partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- 2.- El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al Presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.
- 3.- La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el Presidente está interesado.
- 4.- La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.
- 5.- La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.
- 6.- La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.
- 7.- La concentración de recursos económicos en la federación, especialmente en el ejecutivo.
- 8.- Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernantes de las

Entidades Federativas, y las principales presidencias municipales.

- 9.- La determinación de todos los aspectos de las relaciones internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado.
- 10.- El gobierno directo de la región más importante del país, como lo es el Distrito Federal.
- 11.- Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.

El fortalecimiento extremo del ejecutivo suscita el problema de la supremacía política y no constitucional del ejecutivo, especialmente cuando los relacionamos con las facultades metaconstitucionales o extraconstitucionales del Presidente. El ejercicio de estas facultades materiales, significan de hecho la negación del sistema federal de gobierno y de su carácter representativo y democrático pues permiten al Presidente, no sólo designar y remover gobernadores sino también presidentes municipales y designar en un acto "misterioso" a su sucesor. Si a esto agregamos su facultad para designar Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y a "elementos políticos" para la Suprema corte de Justicia; tenemos como resultado un régimen político (9) centralista, autoritario y antidemocrático, que contradice la letra y el espíritu de la Constitución. Es cierto que la Constitución de 1917, por la experiencia histórica negativa obtenida en la aplicación de la Constitución Liberal de 1857 (10), estructuró un Poder Ejecutivo fuerte para responder a las necesidades de modernización de una sociedad capitalista subdesarrollada, pero de ninguna manera, los constituyentes de 1917, desea-

ron un Poder Ejecutivo ilimitado ni por encima de la Carta Magna. Luego entonces, el Presidente es responsable de ciertos actos ante el Congreso, es decir, ante la sociedad, ya que en efecto, el Poder Legislativo es la delegación de la sociedad dividida en clases sociales dentro del Estado. (11)

Tiene razón Jorge Carpizo al afirmar que en nuestro sistema constitucional, el Poder Ejecutivo no puede actuar más allá de las facultades que le otorgan la ley fundamental y las leyes secundarias, no puede salirse de este marco de referencia y si lo hace su actuación es inconstitucional o ilegal.

"Los Poderes ejecutivo, Legislativo y Judicial son poderes con facultades limitadas. La Constitución los crea, los organiza y les otorga sus atribuciones y no pueden actuar sin fundamento constitucional o legal. Es más este principio constituye en el orden jurídico mexicano una garantía individual".(12) subrayado nuestro.

Que este paradigma constitucional no se cumpla hasta la fecha, no es motivo para renunciar a su cumplimiento. P o r el contrario, su violación debe representar un desafío que vale la pena enfrentar para alcanzar mejores estadios de desarrollo político de nuestra sociedad. La Constitución efectivamente, no es sólo un conjunto de normas fundamentales expresadas como unidad con carácter técnico-jurídico. Es ante todo la definición de una manera política de ser. El conjunto de las decisiones fundamentales surgidas del poder constituyente, que son producto de la Revolución Mexicana y que expresan concretamente la voluntad de las mayorías. Es decir, de las

clases trabajadoras, que ciertamente aunque derrotadas en la fase armada de la revolución dejaron huella en la Constitución que legitima al nuevo Estado. (13)

El centralismo político, que se expresa a través del presidencialismo mexicano, ha negado en la práctica, la consolidación y desarrollo del régimen municipal; porque entre otras cuestiones, se ha privilegiado la función administrativa sobre la función política de la administración pública federal. (14)

"Un régimen concentrador de facultades en funciones casi exclusivamente ejecutivas o administrativas en desmedro de las tareas legislativas y judiciales, que es en lo que ha caído el régimen presidencialista mexicano, ha convertido a los ayuntamientos en simples oficinas ejecutoras en las que se imponen los presidentes municipales". (15)

La historia contemporánea del municipio, nos indica, que la acción del Poder Ejecutivo Federal, vale decir de su administración pública, ha tratado al municipio, en el mejor de los casos, como una división territorial para efectos de planeación y presupuestación, determinando la solución de sus problemas bajo los lineamientos de una política centralizadora. Esta "praxis", ha desconocido el carácter político del municipio, como comunidad primaria de ciudadanos que da origen al Sistema Político Nacional y que constituye ciertamente la unidad básica y elemental del contrato social. Es lógico pensar, que si la comunidad de los ciudadanos que se integran para formar el municipio, no es libre para determinar la solución de todos sus problemas, tampoco lo será la institución municipal. El municipio no es sólo una circunscripción territorial, ni es solo el ayuntamiento, que es la

corporación encargada de su gobierno. El municipio es o debe ser, considerada ante todo, como la comunidad de ciudadanos y hombres libres que se asocian, para hacer valer los principios republicanos y democráticos que la Constitución Federal establece como paradigma.

El municipio, no es un poder paralelo al Estado Nacional, es la primera instancia de poder del Estado, el nivel de gobierno más cercano a las "comunidades de base" y es lógico, que estas lo consideren propio. (16) la historia les otorga, como veremos más adelante, toda la razón.

La lucha por dar vigencia al Federalismo Mexicano, no es sólo por descentralizar el poder económico y social sino fundamentalmente por descentralizar el poder político, que permita dentro del Estado, el autogobierno de las comunidades municipales. Es desde esta perspectiva que consideramos necesario analizar los alcances y limitaciones de la reforma municipal.

Es evidente que estamos lejos todavía del gobierno local o de la propia comunidad, que cuajó en Estados Unidos y que fué admiración de nuestros liberales que forjaron la independencia política del país. Ese tipo de gobierno local pasó en sus características ideales a nuestras instituciones y sigue siendo una aspiración y un ideal político de nuestro pueblo. En la práctica el gobierno municipal, depende económicamente y políticamente del gobierno estatal. La pobreza económica es la característica esencial de la mayoría de los ayuntamientos y el indicador más seguro de su debilidad política.

La proporción que recibían del total de ingresos públicos, siempre ha sido baja y llama la atención la tendencia en picada que tienen sus ingresos, hasta colocarlos en la actualidad en el límite de subsistencia. En el período conocido como el "maximato", obtenían el 8% de los ingresos hacendarios totales, en el gobierno de Cárdenas el 6%, en el de Avila Camacho el 4%, - en los gobiernos de Miguel Alemán, Ruiz Cortines y López Mateos el 3%, en los gobiernos de Díaz Ordaz, Echeverría y López Portillo el 1%; en los tres años del régimen de Miguel de la Madrid; esta relación se mantiene pero se agudiza por la crisis de la deuda externa que como veremos más adelante --- impacta negativamente la participación de los municipios en el total de --- ingresos públicos. En el cuadro estadístico que se presenta en el anexo de este trabajo se observa con claridad esta tendencia histórica del sistema de Gobierno Federal surgido de la Revolución Mexicana. Comprende 53 años, y es ilustrativo de la situación económica de los municipios. (17)

La penuria municipal, resultado del proceso de centralización política y económica, condujo al Poder Federal a ocuparse hasta de los servicios primarios de los municipios, básicamente a través de las famosas Juntas Federales de Mejoramiento Cívico y Material que ya fueron dadas de baja, pero que subsisten todavía a nivel local. Entre los servicios intervenidos destacan la introducción de los sistemas de agua potable y estructura urbana, bajo el sistema de obras por contrato, que se asignan centralmente y en las cuales los municipios solo participan como "supervisores" de las principales - obras públicas. El contratismo aplicado desde el centro, solo refuerza la - centralización del régimen y obstaculiza la realización de un gobierno lo---

cal consistente. Ciertamente la libertad municipal es una institución que no encontramos en nuestros municipios, porque ni la estructura del poder local, ni la actividad política de los vecinos, derivan en la realización del municipio libre. La precaria situación política, económica y social del municipio en México, ha pasado a constituir un verdadero problema nacional, no sólo porque no se cumple con los postulados constitucionales, sino también porque la tendencia del proceso de centralización política y económica, nos aleja cada vez más de la realización y obtención de un gobierno local efectivo. Siempre se ha reconocido que el problema municipal en términos reales implica cuestionar el Federalismo de nuestro país; implica definir la posición que ocupa el municipio en esa forma de gobierno y la consideración de alternativas que contemplen al municipio como un verdadero nivel de gobierno y no como un apéndice más del Gobierno Federal o Estatal. La actual política de fortalecimiento al Federalismo requiere de una revisión a fondo del marco de relaciones jurídicas, políticas, económicas y administrativas entre los gobiernos Federal, estatal y municipal ya que son éstas relaciones, las que en gran medida están determinando o trabando el desarrollo de nuestros Municipios. En el fondo es el desarrollo centralizado (18) de nuestro sistema social el principal obstáculo, para la consolidación del régimen municipal que da base y sustento al federalismo.

En la revisión del marco de relaciones jurídicas, sobresale el planteamiento elaborado por Felipe Tena Ramírez, quien con respecto al sistema federal de gobierno implantado por nuestros liberales en 1824 a "imagen y semejanza" del norteamericano argumenta:

"Entre nosotros se ha discutido largamente con argumentos de fuste en pro y en contra, si nuestro pasado colonial justificaba la imitación que del sistema norteamericano se llevó a cabo en 1824, se ha pretendido que el sistema federal debe contar siempre como premisas justificativas de su adopción, con vigorosos regionalismos, preexistentes, que sólo a través de una transacción lleguen a ceder una porción de su autonomía, a fin de construir el Gobierno Nacional. Consideramos por nuestra parte que si el federalismo sirva para centralizar poderes antes dispersos, como aconteció en Estados Unidos, también puede ser utilizado para descentralizar poderes anteriormente unificados, según ha sucedido en países originariamente unificados como México. Por lo tanto, el Sistema Federal ha llegado a ser una mera técnica constitucional, cuya conveniencia y eficacia para cada país no se mide conforme a las necesidades de Norteamérica, sino de acuerdo con las del país que lo hace suyo". (19) subrayado nuestro.

Sin embargo, en esta misma obra, Tena Ramírez, reconoce que el Federalismo:

"Es ante todo un fenómeno histórico, cuyas notas esenciales son - extraídas por la doctrina (constitucional) de las peculiares y variadas realizaciones del sistema". (20) (Paréntesis y subrayado nuestro).

A nosotros nos interesa el federalismo como un fenómeno-histórico-político, para determinar a través de su estudio, el porque de la inoperancia del nivel de gobierno municipal dentro del sistema de gobierno que materialmente o de hecho nos hemos dado. En consecuencia, consideramos necesario profundizar en la naturaleza histórica-política del régimen municipal en México.

## NOTAS

## CAPITULO I

- 1.- CFR. Borah, Woodrow Et. Al. El Gobierno Provincial en la Nueva España. México, UNAM. Instituto de Investigaciones Históricas. 1986. Dls. Cap-dequí, J. M. El Estado Español en las Indias. FCE. México, 1975. — Soustelle, Jacques El Universo de los Aztecas. FCE-CREA. México, 1983. J. Stanley y H. Stein Barbara. La Herencia Colonial de América Latina. Siglo XXI, México, 1975.
- 2.- González Casanova, Pablo. La Democracia en México. Era. México, 1972, p.p. 17 - 18.
- 3.- Carranza Olmedo, Raúl, "La Problemática del Municipio en México". Gaceta de Admón. Pública, Estatal y Municipal. México INAP. 1984. p. 122
- 4.- Martínez Cabañas, Gustavo.- "Naturaleza y Evolución del Municipio en México". Gaceta de Admón. Pública, Estatal y Municipal. México. INAP. Julio-Septiembre - 1981. p. 13.
- 5.- González Casanova, Pablo.- op. cit. p. 23.
- 6.- CFR. Carpizo, Jorge.- El Presidencialismo Mexicano. Siglo XXI. México. 1985.
- 7.- Carpizo, Jorge.- op. cit. p. 10.
- 8.- CFR. Carpizo, Jorge.- op. cit. p. 25. González Cosío Arturo. México: Cuatro Ensayos de Sociología Política.- México. UNAM. Fac. de Ciencias Políticas y Sociales. 1972 p. 139. Cosío Villegas, Daniel. El Sistema Político Mexicano. Joaquín Mortiz. México, 1972. p.p. 22 - 34. Moreno Sánchez, Manuel. Crisis Política de México. Extemporáneos. México, - 1970. p.p. 42 - 43.
- 9.- Para los efectos de este trabajo consideramos válida la definición de Ricardo Uvalle, sobre Régimen Político, quien establece que "el régimen político es la suma de los centros del poder político del Estado y la sociedad. Que se integra sobre la base de la división social del trabajo para dar cauce a las funciones de ejecución, legislación y jurisdicción. Se integra también por las formas de relación que establece la sociedad con el Estado, es decir, por las clases sociales y por la relación de Estado con la sociedad a través de la Admón. - Pública. Comprende además, los partidos políticos, grupos de presión, procedimientos electorales y papel de la opinión pública". CFR. Uvalle Berrones, Ricardo. El Gobierno en Acción. La Formación del Régimen Presidencial de la Admón. Pública. FCE. México, 1984. p.p. 116-117.
- 10.- CFR. Cosío Villegas, Daniel. La Constitución de 1957 y sus críticos. México - Sept.- Setentas. 1973. p.p. 155 - 177.

- 11.- Uvalle Berrones, Ricardo.- op. cit. p. 92.
- 12.- Carpizo, Jorge.- op. cit. p. 28.
- 13.- CFR. González Cosío, Arturo.- op. cit. p. 114 - 115 y Córdova, Arnaldo. La Ideología de la Revolución Mexicana. La Formación del Nuevo Régimen. Erea. 1973.
- 14.- Sobre la Naturaleza Administrativa y la Naturaleza Política, de la Administración Pública. CFR. Guerrero Orozco, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. México, INAP. 1979. p.p. 302-310. Quien establece, que la administración pública, como dominio político y dirección administrativa, constituye una unidad dialéctica, cuyas contradicciones se derivan de las relaciones que guardan el Estado y la sociedad. "De hecho, la Admón. Pública no es puramente administrativa con respecto del Estado, ni puramente política con respecto a la sociedad. Es ambas cosas, política y Admón. tanto para el Estado como para la sociedad". p. 303.
- 15.- CFR. Córdova, Arnaldo.- "Democracia y Participación Ciudadana en la Vida Municipal". Rev. Economía Informa.- México. UNAM. Facultad de Economía, Octubre de 1984. p. 9.
- 16.- CFR. Flores Cruz, Cípriano.- "Alcances y Limitaciones del Artículo 115 Constitucional en el Ambito del Municipio Indígena". Revista - Estudios Municipales. Núm. 3, Mayo -Junio de 1985. p.p. 81 - 85. México, CNEM. Secretaría de Gobernación.
- 17.- CFR. Centro Nacional de Estudios Municipales. El Desafío Municipal. p.p. 196 - 197. México. Sria. de Gobernación. 1985.
- 18.- Moreno Sánchez, Manuel. op. cit. p. 42-43.
- 19.- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México. 1978. p. 116.
- 20.- Tena Ramírez, Felipe.- op. cit. p. 110.

"El análisis histórico es vital para la Administración Pública por cuanto que, merced a la división del Estado y la sociedad, de lo público y lo privado, hoy día el Gobierno y la Administración Privada son tan distintos - como el Estado y la sociedad mismos; si no, para qué llamar a una pública y a otra privada. Precisamente lo que hay que destacar - son sus diferencias, porque existen. ... Son éstas las que identifican las relaciones del Gobierno y la empresa privada; en el marco del modo de producción capitalista".

Omar Guerrero Orozco.

La Administración Pública del  
Estado Capitalista.  
México, INAP, 1979.

C A P I T U L O 2

EL MUNICIPIO EN LA FORMACION DEL ESTADO MEXICANO Y LA CONSTITUCION  
DE UN GOBIERNO NACIONAL FUERTE

En la revisión del marco de relaciones políticas que actualmente condicionan la vida del Municipio en México, es inevitable mencionar su desarrollo en el período colonial y en el Siglo XIX.

Nosotros lo haremos someramente como medio para ubicar el objeto de nuestro trabajo en el período postrevolucionario. En un interesante y sugestivo ensayo, Enrique Moreno Cueto ha señalado lo siguiente:

"Rara vez la problemática municipal es abordada como un fenómeno de poder político, pocas veces por lo menos en México, el ámbito sociológico ha optado por analizar este problema cuando se refiere al estado o a los grupos campesinos y cuando así lo ha hecho, ha sido de una manera marginal o indirecta. Creemos que esta falta de atención al problema del municipio por parte de los sociólogos no se justifica. Desde nuestro punto de vista su estudio constituye o debería constituir, una parte importante del análisis del Estado Capitalista, sobre todo en sus momentos de gestación. ¿En qué sentido el estudio de la cuestión municipal aporta elementos para el análisis y la interpretación del proceso de formación y consolidación del Estado Nación en México?, son dos los aspectos que importa destacar: en primer lugar, a través del poder municipal se establecen contradicciones y alianzas entre las clases que tienden a definir el proceso de conformación del tipo específico de unidad nacional del poder político. En segundo lugar y lo que no es sino la otra faceta del problema, en el poder municipal, se ven reflejadas o se establecen algunas de las vías básicas de legitimación del Estado a través de relaciones políticas de alianzas entre las clases dominantes y el campesinado y/o a partir del proceso de sometimiento y sujeción ideológica y política de este último, expresado en la Institucionalización del poder municipal como parte integrante del poder general capitalista". (1) (Subrayado nuestro).

En un país como el nuestro, quien desde sus orígenes ha mantenido una población mayoritariamente campesina, la cual ha proporcionado el

material de ejércitos, en todas nuestras revoluciones políticas, las hipótesis de Moreno Cueto aparecen fundamentadas en lo general, de modo que una vez hecho el planteamiento inicial señala:

"El tipo de unidad del Estado Nación varía significativamente, por ejemplo, de un país como Francia en el que la burguesía se alía con el campesinado para enfrentar el poder terrateniente feudal; a un país como Inglaterra en el cual la burguesía se alía con los terratenientes en contra del campesinado. Cada caso presenta fuertes diferencias en la forma en que entra en juego la pugna - Centralismo-Federalismo y que entra en juego también la estructura del poder municipal como mediación política en la integración de la unidad nacional. En Francia, la desarticulación del poder terrateniente local por parte del movimiento campesino. Fue una de las vías de estructuración de la unidad económica y política nacional. Las características de la Unidad del Estado Capitalista - que surgió de la Revolución Francesa, no podrían ser explicadas sin la participación de los "Sans Culottes" y de los "enrages", - que rompieron políticamente con todo el localismo de los feudales en una sociedad que empezaba a ser derruida por el poder económico de la nueva burguesía". (2) (Subrayado nuestro).

Es decir, del resultado de la lucha de clases que se desarrolla en la formación del Estado Capitalista, depende el tipo de Estado que se establezca, ésto es, Estado Unitario o Centralista y Estado Federal o Descentralizado, en la que la estructura del poder municipal entra en juego como "mediación política" en la integración de la unidad nacional. La estructuración del poder municipal es impulsada básicamente por la clase campesina en relación a sus intereses inmediatos o locales, es decir, - agrarios, que son por naturaleza opuestos al poder terrateniente. Esto explica que los campesinos no siempre hayan sido la base social incondicional del capitalismo en ascenso. Como ha sido demostrado en diversos análisis (3) sobre la Revolución Francesa y ha sido demostrado también - por múltiples experiencias, entre ellas la mexicana, la burguesía (4) nunca llegó a enfrentar seriamente a los terratenientes para constituir la - unidad nacional de su Estado, partiendo de la desarticulación y ruina de

de esta clase social. Esta vía de conformación del Estado Nacional fue impuesta en definitiva por el mismo movimiento campesino que en Francia y en otros países se atrevió a plantear y a implementar frente a la burguesía misma, formas propias de organización del poder, cuyo contenido social era de naturaleza cualitativamente diferente, pero que dialécticamente sirvió de base a la clase capitalista en ascenso, para constituir su Estado.

Estas formas propias de organización del poder, son precisamente las formas colectivas de ejercicio del poder en los pueblos y municipios agrarios, que en nuestro caso alcanzan su máxima expresión en la llamada "Comuna de Morelos" (5) impuesta por los zapatistas; en la etapa armada de la Revolución Mexicana de 1910-17; ya que la clase campesina por su propia naturaleza no puede —así lo demuestra la experiencia histórica—, imponer un poder campesino nacional. Al respecto Arnaldo Córdova, al analizar la participación campesina en la Revolución Mexicana de 1910-17, señala:

"Los trabajadores rurales (campesinos, pequeños poseedores de tierra; trabajadores asalariados, peones encasillados; aparceros y comuneros) constituían para 1910 ... la mayoría aplastante de la población total del país —más del 80% y eran definitivamente la mayor fuerza material del campo político y social del país.— Sin embargo, aunque ... los campesinos proporcionaron el material humano, las masas con que se libraron las luchas revolucionarias, jamás son capaces de proporcionar ni la ideología, ni la dirección política de ninguna Revolución; eso fue exactamente lo que pasó en el caso de la Revolución Mexicana, y la razón no puede ser más que una, el carácter estrechamente localista y regionalista de sus intereses como grupo social, de su cultura y de sus aspiraciones políticas, incluso cuando se trata de una masa disponible para la movilización política o militar en gran escala, como sucedió con los trabajadores rurales del norte de México (villistas). Desde luego, el localismo no impide que los campesinos participen en la lucha política ni que se conviertan en agentes de la Revolución, como fue el caso de los zapatistas, cuya presencia en el centro del país, casi a las puertas de la Ciudad de México, fue determinante para el curso que siguió la revolución; pero el localismo, en cambio, los incapacita para luchar por sí mismos y con un programa propio por el poder político nacional. Por ello, los campesinos acaban siempre convirtiéndose en una fuerza política al servicio de otro grupos sociales, o en todo caso, en un sector fácilmente pacificable y hasta conservador, cuando se resuelven sus reivindicaciones más inmediatas". (6)

Los intereses de clase de los campesinos se identifican con el municipio, en tanto que éste representa una forma de poder local (localismo, agenciación política y organización administrativa propios) pero dialécticamente esta identificación, los incapacita para establecer un poder político nacional. Las luchas políticas de los campesinos, desembocan naturalmente en la conquista del poder municipal; pero una vez que el estado capitalista se consolida, la alianza se desvanece y son "expropiados" y expulsados de ese reducto o instancia primaria del poder estatal. (7) La clase campesina, es el ariete que utiliza la burguesía, para, desarticular el poder terrateniente e instrumento que deshecha una vez conseguido su propósito.

Es en este sentido que la organización del poder municipal cobra su real importancia, pues su propia ubicación dentro del juego de fuerzas políticas obliga a que se le considere por un lado, como una instancia fundamental de representación dentro de la estructura general del estado moderno y simultáneamente como el organismo que brinda a los grupos campesinos y actualmente a los grupos urbanos populares y marginados la alternativa de implementar diferentes formas de organización del poder, afines al proceso más general.

El desarrollo histórico-dialéctico que ha tenido la organización del poder municipal, en las diferentes etapas históricas de nuestro país, comprueba la tesis anterior.

## 2.1. CARACTERISTICAS DE LA ORGANIZACION MUNICIPAL EN LA COLONIA.

Desde la primera acción de la conquista, cuando Hernán Cortés funda en 1519 el Ayuntamiento de Veracruz, el propósito evidente es sentar las bases legales y materiales para legitimar la conquista de nuevos territorios, organizar la explotación de la población aborígen y asegurar el saqueo de las riquezas minerales. Pero además de esto, hay que admitir, como señala Felipe Tena Ramírez:

"Que la forma de gobierno adoptada por Cortés respondía a las ideas de la representación popular que todavía conservaban - su arraigo en aquellos contemporáneos de las últimas libertades municipales españolas. Los conquistadores efectivamente no concebían un sistema de gobierno sin ayuntamientos o consejos a nivel local, aunque éstos estuviesen finalmente sometidos al rey o al papa" (9)

Por lo cual concluimos, que la implantación de la institución municipal en México, es desde su inicio contradictoria, ya que por una parte, - significa voluntad de dominio y explotación y por otra, voluntad democrática a través de la representación popular limitada. Esta limitación democrática en la integración de los ayuntamientos coloniales nace de su carácter subordinado a la monarquía absoluta y poderes intermedios. Otro hecho histórico que conviene destacar en este período, es aquel que nos señala - que mientras Hernán Cortés trasplantaba la institución del municipio a México. Esta forma de representación popular dentro del Estado, era derrotada militar y políticamente en España, por necesidades de la monarquía absoluta. En este sentido, se afirma no sin razón que el municipio llegó a América herido de muerte, pues el mismo año de la conquista de México - (1521) en los campos de Villalar, los comuneros de Castilla, constituidos en alianza de ciudades con Toledo a la cabeza y actuando en defensa de los fueros y libertades ciudadanas, eran vencidos por Carlos V quien representaba el poder centralizador y absolutista recién inaugurado en España. En nuestra historia municipal son factores externos correlativos, la centralización política de la monarquía absoluta con la supresión de la autonomía municipal, principal manifestación popular de la democrática participativa del pueblo español. Ciertamente, otro hubiese sido nuestro destino político, si los comuneros hubiesen triunfado, pues estos estaban dirigidos por la burguesía emergente, de las ciudades realengas. (9)

Los efectos de la derrota comunera en Villalar, se dejaron sentir en México a partir de la segunda parte del siglo XVI (1570 en adelante), cuando la Monarquía inicia el proceso de centralización sobre las colonias. (10)

Sin embargo en la nueva España el régimen municipal se mantiene y se desarrolla durante 3 siglos, por las siguientes causas:

- 1.- El descubrimiento, conquista y colonización fué una obra eminentemente popular, esto significa, que en esas expediciones predominó el es fuerza privada e individual sobre la acción oficial del estado patri-monial español. (11) Fueron las clases bajas españolas, las que reali-zaron la conquista y colonización de América.
- 2.- El título jurídico que sirvió de base a toda expedición de descubri-miento o nueva población fué la "Capitulación" o contrato pactado-entre la corona o sus representantes y el jefe de la expedición pro-yectada. En estos contratos que eran de uso común en el derecho caste-llano, se fijaban los derechos que se reservaba la corona en los nue-vos territorios a descubrir y las "Mercedes" concedidas a los distin-tos participantes en la empresa correspondiente. Estos contratos eran títulos negociables y por lo mismo, objeto de diversas operaciones ju-rídicas como son: Ventas, traspanos, percutas, contratos de sociedad, etc. Aunque la celebración de estos contratos le ocasionaba los reyes de España, dificultades de carácter político y social pesó más en su-decisión la economía que para el tesoro real implicaban; pues todos - los gastos o inversión necesaria para la expedición corrían a cargo - del individuo que organizaba la expedición, el cual podía ser al mis-mo tiempo, caudillo militar de la misma o simplemente su empresario o financiador. (12)
- 3.- En consecuencia la fuente primera y principal del nuevo derecho en - los territorios conquistados (Derecho Indiano), fué la "Capitulación" que otorga a este derecho un carácter "Particularista". Porque cada - contrato o capitulación constituyó el código fundamental en el territo-rio descubierto a su amparo. Sobre estos contratos se fundamentó como- es lógico el "fuero" o régimen municipal y la variada gama de instituc-

ciones con organización y jurisdicciones especiales, que ciertamente otorgó carácter "estamental", a la sociedad novohispana. (13)

4.- El caracter rentista de la política colonizadora seguida en América por la monarquía española condujo a la instalación de un vasto "Sistema de Patrocinio". (14) En el cual el Estado Español en las Indias, si bien se orientó a centralizar el poder político en el monarca, tuvo que aceptar las consecuencias jurídicas originadas por "Las Capitulaciones". Es decir, tuvo que reconocer los derechos privados, particulares de individuos y corporaciones que en la práctica, significaban una limitación a su política centralizadora y absolutista.

5.- A nivel local, los conquistadores, rápidamente transformados en mineros, terratenientes agrícolas y ganaderos consolidaron su posición en los Consejos Municipales cuyos miembros ellos designaban, desde luego en forma "Democrática" pagando sólo la "renta" que la corona les exigía a través del famoso sistema de "repartimiento". (15)

6.- Los municipios indígenas o "Repúblicas Indias" eran considerados como vasallos "rústicos o menores de edad" (16) y por lo mismo sin los mismos derechos políticos que los municipios de españoles o "Repúblicas Españolas". Aunque merecedores de la tutela y protección de la corona eran la base de explotación del Estado español en América. Las funciones del gobierno indígena eran muy simples pero indispensables para la corona: Cobraban el tributo indígena, reclutaban la mano de obra y mantenían el orden en las comunidades. La jerarquía del gobierno se constituía por un cacique o señor, uno o dos alcaldes, varios regidores y un número variable de funcionarios menores, según el tamaño de la población y el territorio sobre los cuales se asentaban. (17) Este gobierno estaba sujeto a la autoridad de los corregidores o alcaldes mayores. La monarquía española, tuvo que intervenir en la protección de la población indígena que constituía estos muni-

cipios, entre otras cuestiones, por la brutal explotación de que fué objeto, y la combinación de enfermedades epidémicas, que produjo en Nueva España una verdadera "hecatombe demográfica". La población — del México Central calculada en 1525 en cerca de 25 millones descendió hasta poco más de un millón en 1605. (18) en 80 años murieron casi 24 millones de indígenas. Un costo muy alto (genocidio) por ingresar a la "civilización".

- 7.- Aunque formalmente, se encontraban separados y cada quien se regía su propia legislación, los municipios indígenas y españoles, se combinaban y articulaban en casi todos los niveles. Los únicos grupos sociales que no participaban en la vida municipal de españoles e indios eran las "castas" compuestas generalmente por mestizos y mulattos. Eran producto de esas relaciones; del desarrollo de la sociedad novohispana, pero su ubicación era por demás incierta.
- 8.- La democracia municipal en la colonia es ejercida en "libertad" por los nuevos propietarios de minas, haciendas y del comercio colonial estas "Repúblicas Españolas", como también se les conoce en la sociedad novohispana, se asemejan desde el punto de vista político a las repúblicas esclavistas de la antigüedad, porque efectivamente ejercen la libertad democrática para nombrar a sus gobernantes, pero esa libertad es exclusiva, es la libertad de los esclavistas que funciona sobre una amplia base de indígenas super-explotados casi al límite de su extinción. La libertad política de los municipios españoles tiene una sola limitación. Los puestos más importantes del Ayuntamiento los designa el monarca o sus agentes y cuando la monarquía española inicia su declive la mayoría de los puestos del Ayuntamiento ya no se eligen, sino se compran. Los venden los agentes del monarca al mejor postor. Woodrow Borah, señala que a partir de 1570,

La corona hace sentir su presencia en el seno de los ayuntamientos, designando en forma preferente para los puestos directivos más importantes españoles peninsulares, extraídos de la nobleza terrateniente. (19) Dentro de la estructura del Gobierno provincial, los peninsulares actúan en calidad de virreyes, gobernadores, alcaldes mayores y corregidores como los agentes de la monarquía, que aseguran la unidad política del imperio haciendo valer la "minuciosidad reglamentaria" del monarca (20), estos agentes apoyan su fuerza en el ejército, dirigido también por nobles y en la iglesia que además de cumplir su función evangelizadora participa en la dirección política de la nueva España.

"En la América Española, el cura trabajaba al lado del Corregidor o del Alcalde mayor. Casi invariablemente español peninsular o criollo, mantenido por los diezmos o los honorarios religiosos, administraba a los amerindios los sacramentos a que tenían derecho e intermediaba entre el cosmos y el mundo americano, legitimando la jerarquía, la subordinación y el control. Lo que hoy se designa como costos sociales, escuelas, hospitales, instituciones de beneficencia, eran financiados y administrados por la iglesia. A nivel local, (municipal) estos servicios alentaron la lealtad al Estado y la fe de los feligreses". (21)

Las contradicciones de la superestructura política de la Nueva España se derivaron del hecho de que a pesar de su sometimiento a la corona, los ayuntamientos eran los organismos políticos que permitieron la consolidación de los criollos y la conservación de la esencia democrática de estas Instituciones. Felipe Tena Ramírez comenta acertadamente, que no obstante su sometimiento éstos fueron el único y elemental reducto del Gobierno propio de los pueblos, pues aunque la mayor parte de los puestos del ayuntamiento eran vendibles y denunciabiles en las ciudades y pueblos españoles, quedaron sin embargo como de elección popular los alcaldes ordinarios. Aunque esta limitada participación de la voluntad general en el Gobierno de los ayuntamientos, no fué suficiente para imprimir fisonomía política a los municipios, fué sin embargo la base para iniciar la revolución de independencia. (22).

Para el último cuarto de siglo XVIII, los criollos (hacendados y mineros), dominaban la vida económica y social de la mayoría de los municipios (23) aunque no ostentaban los puestos principales del ayuntamiento, que estaban controlados por los Españoles Peninsulares (comerciantes monopolistas). su presencia y militancia independentista era cada vez más sólida. En 1808 — aprovechando circunstancias históricas propicias como la invasión Napoleónica a España, el desplome de la economía mercantil, la corrupción gubernamental en la metrópoli, etcétera; el ayuntamiento de la Ciudad de México, dominado por los criollos sostuvo frente a las autoridades coloniales que en — en ausencia del Rey, secuestrado por los franceses, le correspondía reasumir la soberanía. Ese hecho histórico se explica no en función de la autonomía municipal, que no existía como explica Felipe Tena Ramírez, sino porque el — ayuntamiento de la capital había ido a parar a manos de los criollos, quienes — por su capacidad y su riqueza estaban en condiciones de adquirir por venta — o por herencia los puestos concejales . No era que el ayuntamiento actuara en nombre de una ciudadanía que con su voto le hubiera dado su representación — sino que se trataba de una clase poderosa social y económicamente que había — obtenido por medios distintos del voto los principales cargos del ayuntamiento y desde ahí intentaba hacer la independencia en beneficio propio ( 24)

El municipio existe en la colonia como una entidad política destinada no para defender los intereses generales de las distintas localidades, sino para defender los intereses de una clase minoritaria, pero poderosa desde el punto — de vista económico y social.

Esa clase eran los criollos, producto del desarrollo capitalista de la colonia, que competían con los peninsulares en el dominio de los puestos municipales y — que vistos en conjunto constituían la clase dominante de la sociedad novohispana.

Sin embargo, los criollos son reprimidos en sus afanes de dominio y de beneficio propio por la monarquía absoluta; quien lejos de reconocer su carácter emergente los ignora y subestima, acelerando el proceso de centralización política del Imperio, que a la postre conduce a la revolución política de independencia.

La promulgación en 1786., de la Real Ordenanza de Intendentes como medida de fortalecimiento del monarca, estuvo dirigida precisamente hacia la destrucción del fortalecimiento político y económico, que diferentes grupos, criollos, mineros, comerciantes, hacendados, casi siempre vinculados a la burguesía media y menor habían alcanzado para entonces a través de los cabidos. Esta medida junto con otras de carácter fiscal, lesionaron profundamente los intereses de los grupos económicos y políticos de la sociedad novo-hispana, al "grado de provocar que éstos comenzaran a convertirse en los intereses de tendencia nacional que finalmente generarían la guerra de independencia."(25)

## 2. 2.- CARACTERISTICAS DE LA ORGANIZACION MUNICIPAL EN EL SIGLO XIX

La transición de México de colonia a nación políticamente independiente es compleja y contradictoria, pero de ninguna manera es igual a la evolución seguida por los países capitalistas que deseábamos imitar en un afán de modernización de nuestra economía y de nuestra organización política. Las clases dirigentes o dominantes divididas en liberales y conservadores -

nunca acertaron en la realización de una política nacional de desarrollo -- que requería como primer paso o prerequisite la constitución de un Estado Nacional y la formación de un gobierno fuerte que fuera aceptado como una autoridad superior por todas las clases sociales en disputa. Al aplicar rígidamente los paradigmas jurídicos, políticos y económicos de los países capitalistas más avanzados, sin someterlos a un análisis crítico y adecuación a nuestra realidad social, lo que se provocó fué la desintegración política en perjuicio de la unidad nacional.

Ello repercutiría negativamente en la práctica del federalismo y desde luego en el municipio identificado desde la colonia con los caciques locales. Hacia 1850, Mariano Otero, precisaba:

"Hemba cometido los más graves errores por no reconocer que nuestra sociedad tenía una fisonomía propia y que en nada se parecía a las sociedades europeas y norteamericana con las que siempre nos estamos comparando, tan solo porque hemos tomado prestados los nombres de su organización social, sin tener en manera alguna sus partes constituyentes." (Subrayado nuestro).

Al realizar la comparación con las sociedades francesa y norteamericana se advierte que las condiciones de desarrollo capitalista de México no se asemejaban en nada a las características de esos países que se pretendía seguir como modelos de organización. En Francia por ejemplo; se había logrado la unificación a través del Estado absolutista desde principios del siglo XVI, en esa primera etapa, el país quedó organizado en un conjunto de provincias que dependían directamente del monarca. Con la Revolución de 1789, se instauró el sistema de departamentos que eliminaba el sistema provincial y se conjugaban en el control de un poder central. Las

clases que hicieron la revolución, encabezadas por la burguesía actuaron no con el propósito de reclamar su reconocimiento, sino para derribar el Estado absolutista Francés. Es evidente que esta forma de organización - del poder se presentó sobre la base de una estructura económica que lo permitía. Cuando se produce la revolución, el régimen comercial francés estaba lo suficientemente desarrollado como para que la burguesía requiriera un reconocimiento expreso, su propósito era la toma completa del poder. Su integración previa como clase le hacía innecesaria la lucha entre regiones derivadas de cualquier diversidad de intereses, y actuó siempre - bajo el apoyo indiscutible que le proporcionaba su alianza con los campesinos de todas las regiones del país. Como ha sido demostrado por diversos estudios históricos. (27), el ascenso al poder de la burguesía francesa se efectuó en bloque ya que su fuerza estaba reconocida de hecho - por la existencia del sistema de mercado que había logrado realizar y - que para ese entonces había logrado unificar comercialmente a la nación y hacía depender incluso de ella misma, de la riqueza que ya poseía, a - la nobleza que sostenía el Estado absolutista. Una vez instalada en el - poder la burguesía misma promovió la organización departamental de Francia, con el fin de liquidar los vestigios aristocráticos o del antiguo - Estado. Antes de la revolución política, había sucedido una revolución - económica previa, al desarrollar la burguesía el sistema de mercado e - imponerse de hecho, entre el conjunto de clases en disputa. (28)

Los Estados Unidos a u n q u e por vía diferente habían - instalado también un gobierno nacional, apoyándose en un sistema comercial efectivo; que al eliminar las restricciones de la corona inglesa se consolidó y desarrollo más. Desde 1776; Habían establecido una Confederación que representaba los intereses comerciales de todos los Estados que componían el país. En un principio sólo era una alianza puramente - comercial para resistir los embates de la monarquía inglesa contra el movimiento de independencia. Al triunfo...

de ésta la Confederación se transformó en Federación. El -- propósito de los federalistas era explícitamente, lograr la -- centralización política en beneficio de un Estado Nacional -- que la propia evolución de su sistema económico indicaba como necesario. La federación de los Estados Unidos de Norteamérica, no sólo consolida la autonomía local, sino también, impulsó la cesión de derechos de los Estados en favor del Estado -- Nacional, para lograr una mejor representación y defensa de -- sus intereses comerciales. Esta conversión política se realizó sin conflictos graves porque la evolución de su sistema -- económico netamente mercantil lo permitía.

Desde su implantación en Norteamérica la burguesía terrateniente y comercial era hegemónica y su propósito al buscar la independencia política de Inglaterra era -- crear una "gran república comercial expansiva" (29) No hubo -- pues obstáculos feudales y clericales que lo impidieran ni -- una guerra de independencia prolongada y devastadora como la nuestra.

A diferencia de estos países, México tenía efectivamente en la primera mitad del Siglo XIX características propias como -- decía Mariano Otero. La composición social de su población sus condiciones geográficas, su nivel de desarrollo económico comercial y su desarrollo político, eran cualitativamente distintos. La irracional explotación de tres siglos que Alejandro de Humboldt explicó (30) desde esa época, aunado a la destruc---

ción que ocasionó la guerra de independencia nos situaban en franca desventaja con esos países para consolidar la independencia política.

Sin embargo ésta no es razón suficiente para concluir

que las ideas que se generaron en Francia y Estados Unidos, en torno a las formas de organización política "no -- tenían nada que nacer" en un país como México. En este sentido es importante observar que esta ideología representaba en esa época, las fórmulas políticas más progresistas y revolucionarias y que era lógico que fueran asimiladas por nuestros primeros liberales que se identificaban con las corrientes -- más progresistas de esa época. De hecho en el Constituyente -- de 1824, hubo un gran debate sobre la conveniencia o inconveniencia de adoptar el régimen Federal de Gobierno y las instituciones republicanas, si finalmente el Congreso se decide -- por la adopción del Sistema Federal, es porque existe un movimiento popular importante que lo respalda y que surge como -- resultado de la oposición política al centralismo autoritario del régimen colonial. (31)

Desde nuestro punto de vista el problema de nuestros liberales no fué la importación que hicieron de las formas de organización política de Francia o Estados Unidos, sino su aplicación mecánica o rígida a nuestra realidad social y política.

Para principios del siglo XIX, el país contaba con un --

sistema comercial local y en algunos casos regional no existía una red de comunicaciones lo suficientemente extensa para lograr la unificación geográfica o económica del país o su unidad política. En forma natural, las economías locales municipales o regionales al momento de vincularse con la actividad militar generaban sus caudillos que lógicamente al consolidarse defendían éstas economías locales, e impedían el proceso de centralización política y económica porque los afectaba en sus "intereses". La autonomía localista y el caudillismo son fenómenos íntimamente relacionados que se explican por la herencia legada al México independiente por la época colonial. A diferencia de Inglaterra, España impidió el desarrollo mercantil o burgués de sus colonias por lo que éstas al surgir a la vida independiente, tenían economías sumamente fragmentadas o inconexas, ésto es, subdesarrolladas, que fueron finalmente, presa fácil de las potencias capitalistas de esa época, especialmente de Norteamérica. En una economía tan desarticulada, es lógico suponer que son los caudillos y caciques locales los que se benefician del federalismo. En alianza con los grupos campesinos de todas las regiones del País, adquieren su fuerza militar; se parapetan en el municipio y adaptan las demandas campesinas a la idea de la política liberal.

**L a g** ... diferencias cualitativas de nuestro desarrollo histórico, político y económico con respecto a los

países capitalistas hacen imposible la aplicación de los modelos teóricos de Gobierno en su forma clásica, es decir, sin modificarlos o adecuarlos a nuestra realidad social. La aplicación era mecánica y rígida. En este proceso histórico cabe destacar la insuficiencia de nuestro desarrollo capitalista - que se expresaba en la falta de articulación de un mercado nacional y el predominio de las economías locales o regionales, herencia de nuestro pasado colonial como país dependiente y mercantil. (32) En estas circunstancias es lógico suponer que eran los caciques y caudillos locales los únicos beneficiarios de la "Praxis", de la ideología liberal clásica, ya que la descentralización del país que proponían los liberales a través del sistema federal no iba más allá del reconocimiento legal de los caudillos, caciques y prefectos políticos. El reconocimiento de estas "personalidades" producía en la práctica la formación de una "miriada" de poderes locales "cuya autonomía era el signo indudable de la debilidad de los poderes centrales", ésto es, del fracaso del sistema federal. Todo parece indicar que los liberales en lugar de eliminar a los caciques y caudillos a quien eliminaron fué a la institución municipal, especialmente en sus aspectos democráticos.

Esta situación se advierte en el poco interés que demostraron para legislar sobre la integración de los órganos de gobierno municipal y sus atribuciones, así como para reglamentar el proceso electoral. Al respecto, Tena Ramírez, señala -

que fueron los conservadores que proponían una república centralista los que paradójicamente se interesaron más por la --  
 estructuración de un gobierno municipal:

"Instituciones democráticas, parecería que los municipios debieran haber merecido atención de los regimenes federales y que la libertad municipal figuraría en los programas del partido liberal. Pero no --  
 fué así las constituciones federalistas olvidaron --  
 la existencia de los municipios y fueron las constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida. El Acta Constitutiva, la Constitución del 24, el Acta de Reformas del 46 y la Constitución del 57 no dedican ni un solo artículo a los Ayuntamientos; ésta última mencionálos tan solo cuando en su artículo 31, Fracción II, establece la obligación del --  
 mexicano de contribuir a los gastos del municipio, --  
 cuando en el Artículo 36, Fracción I, considera obligación del ciudadano inscribirse en el padrón de su municipalidad y cuando en el Artículo 72, Fracción VI (antes de la Reforma de 1901), aludía a la --  
 elección popular de las autoridades municipales del Distrito y Territorios.

En cambio, la Constitución Centralista del 36 los --  
organiza minuciosamente en los Artículos 22 al 26 --  
de la Sexta Ley, entre los cuales el 25 señala como  
objeto de los ayuntamientos cuidar de las cárceles,  
de los hospitales y casas de beneficencia que no --  
sean de fundación particular; de las escuelas de --  
primera enseñanza que se paguen de los fondos del --  
común; de la constitución, reparación de puentes, --  
calzadas y caminos y de la recaudación e inversión  
de los propios y arbitrios; promover el adelanta--  
miento de la agricultura, industria y comercio y --  
auxiliar a los alcaldes en la conservación de la --  
tranquilidad y el orden público en su vecindario. --  
Las bases Orgánicas del 43 señalan como facultades  
de las asambleas departamentales establecer corpora  
ciones y funcionarios municipales, expedir sus orga  
nanzas respectivas y reglamentar la policia municipal,  
así como aprobar los planes de arbitrios munici  
pales y los presupuestos anuales de los gastos de  
las municipalidades, (Art. 134, Fracs. X y XIII)...  
 Como indicio del abandono en que los gobiernos liberales mantuvieron a los ayuntamientos, debe tenerse en cuenta que el principal ayuntamiento del país, --  
 como era el de la Ciudad de México, se gobernaba to

davía a principios de este siglo, por las ordenanzas centralistas de 1840 a 1841--". (33)

La ideología liberal-federalista no era compatible, con la forma de organización municipal, veía en ella una herencia negativa de la colonia y del poder absoluto y la rechazaba mecánicamente sin valorar su aspecto democrático.

A pesar de sus diferencias, tanto federalistas como liberales y conservadores reconocían la necesidad de construir un gobierno nacional fuerte, sin embargo, sus intentos por unificar a las clases dominantes fracasaron invariablemente. Es curioso observar que independientemente del bando que estuviese en el poder el gobierno central o federal siempre intentaba a toda costa mantener una línea directa de control sobre los municipios, básicamente a través del sistema de prefecturas que no era otro, que el implantado por el visitador Gálvez en el siglo XVIII. Este sistema consistía en colocar a los prefectos por encima de los organismos de representación municipal y bajo las órdenes inmediatas del poder central al igual que en la Colonia, los prefectos derivaban su fuerza de la capacidad económica de los municipios, principalmente, por la posesión directa de grandes extensiones de tierra, del manejo de la milicia cívica y principalmente de su capacidad para cobrar las Alcabalas. Al gozar de estos privilegios, tanto municipales como prefectos se fueron convirtiendo desde principio de siglo en los principales promotores del despojo de tie

rras a las comunidades campesinas, características que no --- perderían sino hasta la Revolución de 1910. Dada la desarticu- lación económica que tenía el país en el siglo XIX, los pre- fectos tenían un amplio margen de actuación que hacía difícil el control directo por parte del Gobierno Federal, ésto a su- vez permitió que continuaran surgiendo intereses marcadamente localistas. Sin embargo, en la medida que los caudillos y ca- ciques eran derrotados el Gobierno Nacional se afirmaba. En - este sentido fué decisiva la victoria de Benito Juárez sobre - el clero y su decisión de dar fluidez al mercado nacional me- diante la regulación del sistema alcabalarario. Desde la segun- da mitad del siglo XIX, los campesinos y comunidades reaccio- nan a la expropiación especulativa e irracional de sus tie- rras que se derivaban de las leyes de desamortización. Desde esa época ya proponían "Ley Agraria y Gobierno Municipal," que posteriormente durante la revolución de 1910, se transforma- ría como una lucha en favor del "municipio libre". Con la in- troducción de los ferrocarriles, en el último cuarto del si- glo XIX, El régimen de Porfirio Díaz logra la eliminación to- tal de las fuerzas regionales; somete absolutamente a los je- fes políticos a su poder personal y acelera la política de -- despojos de tierras a las comunidades campesinas iniciada en - el gobierno de Juárez, promueve como nunca antes el poder de - los Prefectos sobre las comunidades municipales y logra el -- control directo y permanente sobre los mismos. Como es sabido durante el régimen de Porfirio Díaz se da una industrializa--

ción sin precedentem se amplia el mercado interno y se dá una gran exportación de productos agrícolas y materias primas. Es decir, existe un notable crecimiento económico pero al mismo tiempo una extrema distribución del ingreso y la riqueza.

Bajo la ideología Positivista expresada en conceptos como "orden y progreso" y "menos política y más administración" El régimen Porfirista construye un Estado altamente centralizado, que aniquila la vida política de la población, pero logra la tan deseada industrialización que como veremos más adelante, resultó contraproducente para la Nación.

El aniquilamiento de la vida política de la población re presentó el aniquilamiento del municipio como instancia primaria de la estructura gubernamental. La poca autonomía o libertad municipal que se expresaba antes de Porfirio Díaz por la acción de los caudillos y caciques en alianza con los grupos-campesinos y en contra de los poderes centrales, fué suprimida y no sólo ésto, sino que Porfirio Díaz organiza con su dictadura, a través del gobierno municipal, la explotación de -- los campesinos, clase social mayoritaria y con más peso en la economía por esa época, dándole una mayor jerarquía y un nuevo carácter de los "jefes y prefectos políticos", que como ya se ha comentado, tanto los liberales como conservadores, colocaban siempre por encima de los gobiernos municipales.

De este modo en el Siglo XIX y hasta la primera década -

del Siglo XX, no se logra al igual que en el período colonial establecer el municipio libre como poder político real y representante auténtico de los intereses generales de la comunidad.

Por circunstancias distintas se había llegado en la etapa independiente al mismo resultado del virreinato: el sometimiento y dependencia a los poderes centrales de la voluntad democrática expresada en los ayuntamientos. En la dictadura de Porfirio Díaz el Municipio fué el instrumento político que en un Estado ya bien integrado constituyó el elemento básico para el dominio sobre la parte de la población más numerosa e importante del país: ésto es, los campesinos. En el proceso de unificación y centralización política, el régimen de Porfirio Díaz, comprendió que lo fundamental era eliminar las fuentes de poder local que representaban los caciques en sus diferentes alianzas con los campesinos y los movimientos campesinos autogeneradores e independientes.

El proceso de centralización que llevó a cabo el porfiriano le dió un tipo cualitativamente distinto a nuestra unidad política; con respecto al que se realizó en las naciones europeas. Aunque en el continente europeo la construcción del Estado moderno tuvo que pasar también por una ardua lucha para someter a los poderes feudales o locales. El desarrollo de las relaciones mercantiles o capitalistas de producción, que-

se organizan al margen del Estado, en determinantes para --- conseguir la unidad política y de clases, sobre los intereses localistas y regionales. El proceso concluye con la legitimación del estado a través del sistema parlamentario o de congresos, que la unidad de clases a nivel nacional permite.

En cambio, en nuestro país, el régimen porfirista logra la unificación política utilizando métodos propios de la monarquía absoluta, destruye los poderes locales pero mantiene como base de su poderío a los terratenientes que a diferencia de lo que sucedió en Europa, constituyeron aquí la clase dominante. El Estado Porfirista promueve el desarrollo de la clase capitalista nacional, pero ésta surge con dos limitaciones fundamentales: primero la falta de legitimidad política del régimen porfirista y segundo la invasión del capital foráneo que en su fase superior de desarrollo (imperialismo) condiciona, subdesarrolla y hace dependiente al naciente capitalismo mexicano. (34) La dictadura de Porfirio Díaz logra la unificación política de México con atraso de más de un siglo con respecto a los países capitalistas más avanzados. Sin embargo, su carencia de legitimidad política (mediaciones electorales y de consenso), así como la extrema concentración de la riqueza en una minoría y la explotación exacerbada de la mayoría ocasionan su derrumbe.

"Si se admite, como ya nadie parece poner en duda, que los gobiernos de Juárez y de Díaz, así como el régimen emanado de la revolución, se caracterizan -

ante todo por una extraordinaria concentración de poder (debido al fortalecimiento del Ejecutivo), - podría afirmarse que la causa fundamental de que - en buena parte del Siglo XIX privara la anarquía - en las actividades productivas y en las relaciones políticas residió en la falta de un poder político suficientemente fuerte como para imponerse en todos los niveles de la vida social, dentro de una economía como la nuestra en la que, por su falta de desarrollo, estaban ausentes todos los elementos que dieran al país otra unificación nacional que no fuera, en primer lugar, la unificación política. Todo esto nos recuerda que el proceso de desarrollo de nuestro país, como en casi todos los países subdesarrollados, es esencialmente inverso al que se observa en la Europa Occidental, en donde la función unificadora la desarrolla un mercado nacional que se organiza al margen del Estado, también nacional, e incluso, obrando sobre este último como motor determinante. Es verdad que, en gran medida y por definición, la economía mexicana es una economía mercantil: lo es ya desde los primeros tiempos de la Colonia; pero hay evidencias suficientes para demostrar que, mientras no se dió un mercado nacional en amplia escala, la economía de México, insuficientemente desarrollada, impuso al país una particular división económica y política, que la ligó fraccionada de esa manera, a distintas economías - extranjeras.

Ese solo hecho bastaría para explicar por qué no se dió aquel poder político nacional en el que todos los mexicanos ponían tan grandes esperanzas. Pero ese solo hecho no sería suficiente para explicar por qué el país, al final de cuentas, logró el establecimiento de tal poder. La lucha política, con las ideas y con las armas, transformó al país - en obediencia a planes preestablecidos; las soluciones impuestas, ya con Juárez ya con Díaz, fueron el resultado directo de los intereses que en las pugnas de grupos lograron el triunfo. La transformación de México de país dependiente y mercantil en país dependiente y capitalista, según la distinción hecha por Alonso Aguilar, no se logra sino con la unificación política del país." (35) - Subrayado nuestro.

### 2.3.- CARACTERISTICAS DE LA ORGANIZACION MUNICIPAL EN LOS REGIMENES SURGIDOS DE LA REVOLUCION MEXICANA.

Cuando estalla la Revolución de 1910, el país ya es un país, política y económicamente unificado, la dictadura había solucionado en los hechos, en la práctica, lo que la teoría constitucional no preveía.

Es decir, la insubordinación de los poderes locales, no precisamente por la ampliación de la vida democrática de los gobiernos locales, sino por la acción anárquica y mezquina de los caciques y caudillos locales. Porfirio Díaz subordina --- esos intereses locales en función de un proyecto nacional de desarrollo capitalista y de entrega a los monopolios transnacionales representados ya para esa época por Estados Unidos, Inglaterra y Francia.

La Revolución vuelve a situar en primer plano a los municipios como bastiones de las libertades individuales y sociales, pero a diferencia del movimiento de Independencia política, ahora son los propios campesinos quienes comandan o dirigen estos movimientos, ligando expresamente la libertad municipal con la instauración de una reforma agraria radical. En el proceso de lucha armada, como es sabido, los ejércitos de Villa y Zapata son derrotados, imponiéndose a ellos la línea pequeñoburguesa y reformista de Carranza, Obregón y Calles, -- no obstante, las demandas campesinas son incorporadas a la --

Constitución del nuevo Estado, y junto con las demandas obreras pasan a constituir la base de la política del nuevo régimen. Las demandas campesinas y obreras se establecen el Artículo 27 y 123, respectivamente. Las demandas de autonomía local y poder municipal quedan establecidas débilmente en el artículo 115 Constitucional, en este último artículo se elimina sin embargo, el concepto de municipio agrario, demandado principalmente por los zapatistas, y se hace depender económicamente al municipio de los poderes superiores. Las fuerzas locales que surgen nuevamente al amparo de la lucha armada, representada por los caudillos y caciques de nuevo tipo, son controlados y sometidos hasta 12 años después de ser aprobada la Constitución, es decir, en marzo de 1929, cuando se crea el P.N.R. (Partido Nacional Revolucionario), actual P.R.I. y aún cuando se continúan manifestando después de esta fecha, el partido del Estado resulta ser el mejor instrumento de dominación y control. (36)

De esta forma los municipios quedan enmarcados sobre límites muy estrechos de acción política y la "libertad municipal", ésto es, la libertad de la comunidad, para gobernarse en forma directa sin mediaciones, queda nuevamente atrofiada.

El único revolucionario que hizo efectiva la libertad municipal durante la fase militar de la Revolución fué Emilia no Zapata, quien expidió en el año de 1916 la "Ley General Sobre Libertades Municipales", aplicable en el territorio domi-

nado por los zapatistas, que era básicamente el Estado de Morelos; esta Ley reglamentó de manera precisa en veintidos artículos la autonomía política, económica y administrativa de los municipios. Retomando los aspectos más avanzados del movimiento municipalista español decía en sus "considerados" entre otras cuestiones, lo siguiente:

"El municipio es la primera y más importante de las instituciones democráticas, toda vez que nada hay más natural y respetable que el derecho que tienen los vecinos de un centro cualquiera de población, para arreglar por sí mismos los asuntos de la vida común y para resolver lo que mejor convenga a los intereses y necesidades de la localidad".

Y más adelante señalaba:

"La libertad municipal resulta irrisoria, si no se concede a los vecinos la debida participación en la solución y arreglo de los principales asuntos de la localidad; pues de no ser así y de no estar vigilados y controlados los Ayuntamientos, se logrará únicamente el establecimiento de un nuevo despotismo, el de los municipios y regidores identificados o manejados por los caciques de los pueblos, que vendrían a reemplazar a los antiguos jefes políticos; y por eso conviene, para evitar abusos y negocios escandalosos o tráficos inmorales, someter a la aprobación de todos los vecinos los negocios más importantes de la existencia comunal, tales como enajenación de fincas, aprobación de sueldos, celebración de contratos sobre alumbrado, pavimentación, captación o conducción de aguas y demás servicios públicos". (37)

Para dar una idea de los revolucionario de esta Ley basta decir por ahora, que la celebración de contratos sobre obras públicas que implican enorme gasto público. No los realizan, todavía hasta la fecha, la mayoría de los municipios, sino que son; negocios en los cuales los vecinos no intervienen y se deciden en el Gobierno del Estado o en el Gobierno Federal.

En el anexo de este trabajo presentamos el texto completo de esta Ley, que consideramos fundamental para la descentralización y democratización de la vida nacional.

En oposición a los zapatistas, los maderistas y carrancistas tenían una visión "legalista" de la entidad municipal que no atacaba las causas de la sumisión y dependencia a que el porfiriato la había conducido; otorgar "libertad" al municipio, significaba para Madero y Carranza, eliminar las Prefecturas políticas como poder intermedio entre el municipio y los poderes superiores. De esta forma, se consideraba, se evitaría la centralización del poder en una persona o en una entidad superior.

La otra carta fuerte de los "constitucionalistas" en el Congreso Constituyente de 1917 era otorgar libertad económica al municipio, es decir capacidad hacendaria, para que el municipio fuese autosuficiente y a partir de ahí conquistase su autonomía política, dentro de la estructura estatal.

Es un hecho histórico bien conocido que en los debates del Congreso Constituyente sobre el artículo 115 Constitucional, los Diputados Constituyentes, aunque disidentes del proyecto de Carranza después de una prolongada discusión no resuelven ni la libertad económica, ni la libertad política del municipio. La capacidad hacendaria del Municipio queda determinada por la Legislatura de los Estados y la libertad política

ca se reduce a la eliminación legal de las Prefecturas políticas, pero sin tocar la forma de integración del poder municipal y el aseguramiento de su autonomía dentro de la estructura estatal.

Una vez consumado el triunfo de la Revolución e incorporados al Artículo 115 Constitucional los postulados de los -- principales planes revolucionarios e incluso parcialmente algunos principios zapatistas, el Municipio Mexicano inició una nueva etapa en la que su sometimiento político y dependencia económica ya no estaba en función directa de la estructura estatal, sino del partido político creado por el Estado. El partido del Estado con su composición pluriclasista no sólo dió solución al problema del caudillismo que había surgido de nuevo como resultado de la lucha militar, obstaculizando la unidad política, sino también al concentrar en su seno las luchas de clase regional y nacionalmente contribuyó a liberar -- al Estado de la identificación con una clase en especial y lo colocó prácticamente como el árbitro supremo de todos los conflictos de clase. La nueva constitución proporcionó la base legal para tal efecto, concediendo todas las atribuciones necesarias al poder ejecutivo, es decir, al Presidente. Los Artículos 3, 27, 28 y 123, legitiman su intervención en todas -- las actividades sociales.

El proceso de centralización política y económica iniciada por los regimenes posrevolucionarios para fortalecer al --

nuevo Estado y dentro de éste al Poder Ejecutivo, dió como resultado nuevamente la eliminación del municipio como nivel efectivo de gobierno. En este proceso de centralización política destaca por su importancia el fenómeno del Presidencialismo, que ocurre como resultado natural de la formación del poder político en un país como el nuestro, es decir, de un país atrasado económica, política y socialmente y además, dependiente y explotado por los países capitalistas más poderosos. La Revolución Mexicana como es sabido, no logra romper la dependencia externa a pesar de los intentos en contrario y la construcción del nuevo Estado se lleva a cabo con las limitaciones y restricciones que esa dependencia externa impone. (38)

Sin embargo, la centralización política que ahora padecemos y que nos parece negativa en muchos aspectos por su magnitud y resultados antieconómicos, desempeñó en el pasado una función decisiva en la consolidación del Estado de la Revolución Mexicana y la independencia relativa de la nación; el proceso de centralización política converge precisamente en la instrumentación de un régimen presidencialista que se aleja sustancialmente de lo establecido por la teoría política clásica en nuestra Constitución, pero que resulta a la luz de lo anteriormente expuesto, práctico y funcional para un país como el nuestro. Sin embargo la construcción y operación de este régimen presidencialista impidió objetivamente la consecución o establecimiento de un poder municipal constitucionalmente aceptado.

"Contemplando en una perspectiva general la evolución de los factores reales de poder y la estructura del gobierno mexicano se advierte cómo han perdido fuerza e importancia los caciques y el ejército; desapareciendo prácticamente aquéllos y convirtiéndose éste en instrumento de un Estado moderno; se advierte igualmente cómo el poder que ha recuperado la Iglesia en lo político opera en un nuevo contexto siendo un factor importante, para nada ha ce prever el que vuelva a jugar un papel similar al del pasado. Se perfila, en fin, un poder relativamente nuevo en la historia de México que es el de los financieros y empresarios nativos, los cuales constituyen, al lado de las grandes empresas extranjeras y de la gran potencia que las ampara, los factores reales de poder con que debe contar el Estado mexicano en sus grandes decisiones. Por su parte el Estado aparece como el más grande-empresario del país, con una fuerza propia indiscutible en lo económico, reforzada en lo político -- por un régimen presidencialista que concentra el poder en manos del gobierno central y del jefe del Ejecutivo. El carácter funcional que tiene este -- instrumento para la estabilidad política del país -- y para el desarrollo económico no puede escapar a nadie. Es cierto que ha roto en todas y cada una -- de sus partes los elementos de la teoría clásica -- de la política y de la teoría clásica de la economía; pero es un instrumento útil para el desarrollo de un Estado-nación que surgió en un ámbito internacional muy distinto al de la Europa burguesa -- y de los Estados Unidos de Norteamérica". (39)

Desde esta perspectiva, podemos dividir a groso modo la historia política del municipio surgido de la Revolución Mexicana de la siguiente manera:

Primera etapa o preinstitucional. Que vá de 1917 a 1940, dominada por los caudillos y caciques surgidos de la Revolución. Segunda etapa o institucional que vá de 1940 a 1982, dominada por el proceso de industrialización y centralismo acelerado. Tercera etapa o modernizadora, que vá de 1982 en adelante.

lante. Y que tiene por objeto a partir del actual régimen de Miguel de la Madrid, descentralizar la vida nacional con base al Municipio y hacer efectivos los principios democráticos -- clásicos. En la primera etapa. El Municipio se encuentra dominado totalmente por los caudillos y caciques locales, son los jefes militares surgidos de la revolución los que sustituyen al antiguo poder terrateniente y condicionan de manera importante no sólo el poder municipal sino también el ejercicio -- del poder nacional.

"Una geografía de la política en México durante la década de los veinte habría incluido a todos los -- estados de la República entre aquéllos gobernados -- por caudillos y caciques regionales. Los caudillos, con sus huestes armadas, más o menos obedientes y -- leales al jefe revolucionario, y los caciques de -- los pueblos y regiones, supérstites de la colonia y la época prehispánica, que en persona eran los mismos del porfirismo, o habían sido sustituidos en -- las mismas funciones por los nuevos hombres de la -- revolución, dominaban todo el panorama nacional. -- Incluso a principios de los treinta el poderío del caciquismo era todavía enorme: Rodríguez Triana en Coahuila; Rodrigo M. Quevedo en Chihuahua; Carlos -- Real en Durango; Melchor Ortega en Guanajuato; Sa-- turnino Osornio en Querétaro; Rodolfo Elías Calles -- en Sonora; Tomás Garrido en Tabasco; Galván, Agui-- lar y Tejeda en Veracruz; Matías Romero en Zacate-- cas." (40)

En los 23 años que comprende el período 1917-1940 se observa una lucha política muy difícil por institucionalizar un poder nacional; misma que dió lugar a un proceso muy particular de formación del Estado surgido de la Revolución Mexicana y en el cual la institución municipal necesariamente tenía -- que ser afectada.

"El proceso de control del caudillismo y de los caciques regionales se inicia en la presidencia de Obregón y se acentúa en la de Calles, mediante la profesionalización del ejército, que busca implantar normas nacionales de obediencia, sustituyendo a las personales. Este proceso exige una energía y una violencia que deriva a menudo en hechos sangrientos. El general Amaro fué encargado de controlar a los jefes militares que quedaron con sus funciones de adictos después de la contienda.

El Partido Nacional Revolucionario cumple una función semejante, integra y controla a los "partidos" regionales y personales de los caudillos de la revolución. En efecto, el caudillo, aquí como en otras partes de Hispanoamérica, cuando busca obtener posiciones electorales cumple con los rituales y los símbolos del derecho y funda "partidos". Todavía en 1929 se registraron 51 partidos políticos y al llegar las elecciones del 29 tomaron parte 61 partidos. Para 1933 se registraron cuatro partidos y estaban en trámite 49 solicitudes. La historia del partido del gobierno es, durante todos estos años, una historia de control de los caudillos y caciques. Y esa es una de sus funciones principales. En general puede decirse que todos los procesos de concentración del poder presidencial tienen en su origen, como una de sus funciones, el control de los caciques --de sus partidos, de sus secuaces, de sus presidentes municipales--, fenómeno que no implica sino indirectamente la desaparición de los caciques." (41)

En la segunda etapa del Municipio surgido de la Revolución Mexicana que vá de 1940 a 1982, el proceso de institucionalización e industrialización iniciado por el régimen cardenista y continuado por sus predecesores provoca la disolución lenta, contradictoria pero irreversible del dominio de los caudillos y caciques.

La consolidación del régimen presidencialista y la extensión de las relaciones mercantiles conducen a su debilitamiento, y en los centros industriales a su desaparición y aun

que la influencia de los caciques todavía subsiste en las pequeñas comunidades de las zonas más atrasadas del país y en algunos gobiernos locales, ésta ya no es determinante en el conjunto de relaciones políticas y sociales que se observan en el país.

"En efecto, si el gobierno central controla el caudillismo, al mismo tiempo establece con los caudillos una especie de "contrato político" de la más diversa índole; si les quita el mando de fuerza les otorga otros poderes, honores o prestaciones. De entre los caudillos surgen así políticos de pro que trabajan al lado del Presidente, o surgen empresarios, o nace un tipo de caciques-revolucionarios -- con los que se mantiene durante un largo período el mismo tipo de relaciones personales y de controles que aplicaba Porfirio Díaz a sus caciques, y que halla antecedentes en la época colonial y prehispánica. A su vez el cacique-revolucionario, anticlerical, agrarista mantiene forma de gobierno y relaciones personales de mando, iguales a las de sus predecesores. Pero al hacer la reforma agraria y colaborar en el desarrollo del país, el mismo se transforma, de caudillo y agrarista pasa a ser dueño de ranchos y propiedades, y hasta de fábricas y comercios igue siendo cacique, llamándose revolucionario, y ya pertenece a lo que podría llamarse la alta burguesía rural." (42)

El desarrollo del sistema capitalista promovido por el Estado surgió de la Revolución Mexicana, constituye en definitiva la causa principal que acaba con el dominio total y cerrado que el cacique ejerce en su territorio. Este desarrollo se expresa básicamente en la expansión de la economía de mercado, la extensión de los ferrocarriles y carreteras, el crecimiento acelerado de la Industria y el Comercio y el sistema Bancario y Financiero. Este desarrollo se efectúa necesariamente, a tra-

vés. de un proceso centralizador que niega de hecho la autosuficiencia económica y política del municipio en México. Coloca a los centros urbanos e industriales como dominantes y explotadores de la mayoría de los municipios rurales y comunidades indígenas y constituye uno de los rasgos característicos de nuestro subdesarrollo económico nacional.

## NOTAS

## CAPITULO 2

1. - Moreño Cueto, Enrique. "El Poder Municipal Frente a la Formación del Estado Mexicano." Revista Semestre Municipal. - - Núm. 1. p. 45. México. Banobras. 1981.
- 2.- Moreno Cueto, Enrique. Ibidem. p. 46.
3. - CFR. Bergeron, Louis Et Al. La Epoca de las Revoluciones -- Europeas, 1780-1848. Siglo XXI, México, 1980.
4. - CFR. Leal, Juan Felipe. La Burguesía y el Estado Mexicano. - El Caballito. México. 1982.
5. - CFR. Gilly, Adolfo. La Revolución Interrumpida. México. El Caballito. 1982. p. p. 235-308
6. - Córdova, Arnaldo. México: Revolución Burguesa y Política de Masas. En Interpretación de la Revolución Mexicana. México. UNAM. Nueva Imagen. 1981. p. p. 68-69.
7. - CFR. Salamini, Heather Fowler. Movilización Campesina en Veracruz. (1920-1938). Siglo XXI México. 1979. p. p. 111-139.
8. - Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México. 1978. p. 153.
9. - CFR. Huerta, María Teresa. La Aportación Castellana. En: Borah, Woodrow el Gobierno Provincial en la Nueva España. op. cit. p. 18.
10. - Borah, Woodrow op. cit. p. 29.
11. - CFR. Ots Capdequí, José María. El Estado Español en las Indias. F. C. E. México. 1975.
12. - Ibidem. p. p. 15-17.
13. - Ibidem. p. 16.
14. - CFR. Leal, Juan Felipe. op. cit. p. p. 27-48

- 15. -CFR. Pastor, Rodolfo. El Repartimiento de Mercancías y los Alcaldes Mayores Novohispanos: Un Sistema de Explotación, de sus Orígenes a la Crisis de 1810. En Borah, Woodrow, op. cit. p. p. 201-236.
- 16. -CFR. Leal, Juan Felipe. op. cit. p. 30
- 17. -Ibidem. p. 40
- 18. -J. Stanley y H. Stein, Barbara. op. cit. p. 40.
- 19. -Borah, Woodrow op. cit. p. p. 37-40
- 20. -Ors Capdequi, J. M. op. cit. p. 12
- 21. -J. Stanley y H. Stein, Bárbara. op. cit. p. 70
- 22. -Tena Ramírez, Felipe. op. cit. p. 160.
- 23. -CFR. Semo, Enrique. Historia del Capitalismo en México, Los Orígenes, 1521-1763. México. Era. 1973. p. p. 129-184 y J. Stanley y H. Stein Bárbara. op. cit. p. 73.
- 24. -Tena Ramírez, Felipe. op. cit. p. 160.
- 25. -CFR. Moreno Cueto, Enrique. op. cit. p. 55.
- 26. -Otero, Mariano. Ensayo Sobre el Verdadero Estado de la Cuestión Social y Política que se Agita en la República Mexicana. En: Aguilar Monteverde, Alonso. Dialéctica de la Economía Mexicana. México. Nuestro Tiempo, 1968. p. 73.
- 27. -CFR. Bergeron, Louis. Et AL op. cit. p. p. 25-75.
- 28. -Ibidem. p. 40-60.
- 29. -CFR. Marcos, Patricio. El Sistema Político de los Estados Unidos de América. México. UNAM. Coordinación de Humanidades. 1985. y Adams, Willi Paul. Los Estados Unidos de América. Siglo XXI 1979. p. p. 12-58.
- 30. -CFR. Humboldt, Alejandro. Ensayo Político Sobre el Reino de la Nueva España. México. Porrúa. 1978.
- 31. -CFR. Reyes Heróles, Jesús. "Centralismo y Federalismo." México. PRL. Sobretiro de la Revista Lucea. 1974. p. 50.
- 32. -CFR. Aguilar Monteverde, Alonso. op. cit. p. 60-100.

33. -Tena Ramírez, Felipe. op. cit. p. 155.
34. -Aguilar Monteverde, Alonso. op. cit. p. 70-80.
35. -Córdova, Arnaldo. La Formación del Poder Político en México. México, Era. 1972. p. p. 10-11.
36. -CFR. Garrido, Luis Javier. El Partido de la Revolución Institucionalizada. La Formación del Nuevo Estado en México. (1928-1945). Siglo XXI 1985. y Lajous, Alejandra. Los Orígenes del Partido Único en México. México, UNAM, 1981.
37. -Zapata, Emiliano. Ley General Sobre Libertades Municipales, México. Archivo de la Biblioteca del Museo Nacional de Antropología e Historia, México. Original de 1916. Una copia incompleta de este documento presentamos en el anexo de este trabajo. Cuatro artículos estaban mutilados en el original.
38. -Córdova, Arnaldo. op. cit. p. p. 80.
39. -González Casanova, Pablo. op. cit. p. 85-86.
40. -González Casanova, Pablo. Ibidem. p. 87.
41. -González Casanova, Pablo. Ibidem. p. 83.
42. -González Casanova, Pablo. Ibidem. p. 48-49.

SUBDESARROLLO ECONOMICO NACIONAL Y COLONIALISMO INTERNO

La situación actual del régimen municipal en México no la entenderíamos si no analizáramos en especial cuál ha sido la evolución económica del país a partir de la consolidación del nuevo Estado que tiene su punto de partida en el régimen cardenista y cuáles han sido los obstáculos que han impedido a los regímenes posrevolucionarios, romper --- como dice González Casanova, con la dinámica externa y sobre todo con la dinámica interna de la desigualdad, típicas del subdesarrollo.

La clave de la explicación se encuentra, a nuestro juicio, en la política económica seguida por el nuevo Estado para llevar a cabo la industrialización del país como base del desarrollo acelerado del capitalismo en México.

Esta "estrategia" de política económica, si así puede llamársele, ha tenido efectos negativos en el desarrollo del capitalismo mixto mexicano, tal como ha sido demostrado por numerosos estudios económicos.(1)

El subdesarrollo no sólo no ha desaparecido, sino que se ha acentuado, comprobando una vieja tesis económica, que establece que el subdesarrollo no sólo es falta de desarrollo o estado de atraso, sino esencialmente antidesarrollo capitalista. El dinamismo del subdesarrollo es el resultado lógico del funcionamiento capitalista, en tanto que significa la condición necesaria para que tenga lugar el desarrollo capitalista, básicamente en los centros o países hegemónicos de este sistema.(2)

Por consiguiente, el subdesarrollo económico nacional se caracteriza en la actualidad, por ser:

- 1). Dependiente. De los países capitalistas hegemónicos. Principalmente E.U.A.
- 2). Fluctuante. Porque está sujeto a variaciones cíclicas cada vez más agudas y prolongadas.
- 3). Desequilibrado. Genera centralización y concentración de la producción en los centros urbanos, en detrimento de las zonas rurales.
- 4). Concentrador del ingreso. Una clase minoritaria en relación al conjunto de la población, se apropia de la mayor parte de la riqueza, socialmente producida.

Estas características lejos de ser novedosas, las encontramos a lo largo de la historia económica del país. Por lo que la naturaleza histórica de nuestro subdesarrollo económico, está fuera de toda duda; excepto para los economistas monetaristas del Gobierno que soslayan los análisis de historia económica o los administradores públicos funcionalistas, que interpretan nuestra realidad político-administrativa con base a la teoría de sistemas y otras "técnicas modernas".

Para los fines de este trabajo, centramos nuestra atención en el inciso 3, relativo al profundo desequilibrio que se observa en nuestro subdesarrollo y que explica en gran medida, la decepcionante situación actual de nuestro régimen municipal.

Las características propias o derivadas del desequilibrio económico son las siguientes:

- 1). Existe un grave desequilibrio entre ocupación e ingreso de la población. Esto es, un alto índice de desempleo de la población económicamente activa.
- 2). Existe un marcado desequilibrio entre la productividad de la Agricultura y la Industria. Es decir, en la articulación Agro-Industrial.
- 3). Como consecuencia de los factores anteriores, existe un marcado desequilibrio regional, que agudizó la división entre zonas o regiones prósperas y zonas deprimidas o marginadas que dan origen al colonialismo interno.
- 4). En conexión con nuestra dependencia estructural de los países capitalistas hegemónicos, tenemos un grave desequilibrio entre las importaciones y exportaciones del comercio exterior. Es decir, un intercambio desigual y desfavorable que nos descapitaliza cada vez más.

El marco histórico de nuestro régimen municipal está relacionado con el desequilibrio regional. Este se explica por el carácter desigual y combinado que tuvo la construcción del capitalismo en nuestro país. Desde el período colonial, los municipios situados en las regiones que tenían actividades productivas de mayor contacto con el exterior, evolucionaron o crecieron más rápidamente que los municipios situados en regiones que no estaban ligadas a la explotación extranjera. El surgimiento de relaciones capitalistas se adelantó en los municipios y regiones que se ligaron desde su fundación a las economías externas o que se constituyeron con tal fin. Tan notorio es este hecho histórico

que por ejemplo, los municipios petroleros no surgen hasta que el capital monopolista internacional decide explotar esta rama industrial en nuestro país. (3)

"El resultado fue que la forma de capitalismo que se generó cobró una gran desigualdad y heterogeneidad según el avance por actividades y regiones y además retuvo y alimentó - elementos de las relaciones previas (precapitalistas); a su vez las nuevas se adecuaron y en ocasiones aprovecharon estructuras no capitalistas e inclusive las reforzaron en su proceso de reproducción... En México el capitalismo no destruyó en su génesis todas las estructuras no capitalistas en parte por ser ésto innecesario y aún desventajoso, ya que suponía efectuar confrontaciones peligrosas." (4)

Los orígenes remotos de nuestro desequilibrio regional indican claramente que el proceso de implantación del capitalismo no fue racional o eficiente como se quiere hacer aparecer, sino pragmático y utilitarista sólo "desarrolla" regiones o municipios que son rentables o lucrativos y abandona regiones potencialmente aprovechables o socialmente más favorables, provoca la centralización y la concentración de la producción económica, en áreas geográficas reducidas del territorio e impide objetivamente la planificación central de la economía. Como ha señalado con acierto Sergio de la Peña, en México el Estado se ha dedicado a estimular y proteger ese proceso en ocasiones con la colaboración y en otras con la resistencia de las clases trabajadoras. (5)

Esta tendencia ha motivado que diferentes analistas económicos, al criticar la política económica seguida por los regímenes posrevolucionarios hablen de un "modelo de desarrollo económico centralista" - que perpetúa las condiciones de centralización y concentración de la producción, en detrimento de las zonas rurales y marginadas. La tendencia hacia la centralización, pese a la proclamación de principios

federalistas, es una característica inherente a los regímenes posrevolucionarios, sin embargo, como señala el mismo Sergio de la Peña, esta tendencia también se observaba en el porfiriato y de hecho corresponde a la adaptación de los lineamientos liberales y a las condiciones internas y externas de su momento histórico. (6)

Resulta entonces evidente que no es posible comprender el desequilibrio regional y municipal, aislando el proceso centralizador de su contexto histórico; es este contexto el que explica la concentración de la actividad económica en unas cuantas zonas del país y caracteriza las deficiencias del capitalismo mixto mexicano.

Hasta la fecha el proceso de industrialización del país que ha promovido el Estado, no ha detenido la tendencia hacia la centralización, sino más bien la ha favorecido, esto se debe a que la industrialización se orienta a acrecentar y fortalecer la propiedad privada de los medios de producción en una clase minoritaria verdadera, oligarquía industrial y financiera, con el objeto de lograr que México sea un país capitalista altamente desarrollado.

Enrique Padilla Aragón, en un estudio de la economía mexicana (7) que comprende el período que va de 1934 a 1972; ha señalado con acierto que el desarrollo de nuestra economía prácticamente se ha concentrado en 10 entidades de la República, encabezados por el D. F. y el Edo. de México, a la que siguen los Estados fronterizos que limitan con E.U.A., las industrias se concentran en Nuevo León, Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas, Baja California Norte y en el centro del país. Jalisco, Aguascalientes, Puebla y parte de Veracruz. La concentración de la pro-

ducción industrial en áreas tan reducidas, produce emigración del campo a la ciudad, porque el atraso de la agricultura de temporal y de la población conectada con la misma, contrasta con el crecimiento de las zonas urbanas que son los centros de industrialización.

El proceso de urbanización e industrialización ha sido creciente - sobre todo en la ciudad de México, causando el traslado masivo de habitantes de casi todos los centros rurales hacia las ciudades del país. La demostración más palpable es el incremento de la población en las principales áreas metropolitanas entre los años de 1960 a 1980.

**POBLACION DE LAS PRINCIPALES AREAS  
METROPOLITANAS 1960-1980.  
(MILES DE PERSONAS)**

| C O N C E P T O                      | 1960  | 1970   | 1980   |
|--------------------------------------|-------|--------|--------|
| Población Total                      | 6,789 | 11,292 | 19,467 |
| Población de la Ciudad de México (a) | 5,230 | 8,623  | 14,445 |
| Población de Guadalajara (b)         | 851   | 1,456  | 2,856  |
| Población de Monterrey (c)           | 708   | 1,213  | 2,166  |

a) El área metropolitana de la ciudad de México comprende todo el Distrito Federal y los siguientes municipios del Estado de México: Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Chimalhuacán, Ecatepec, Naucalpan, Netzahualcóyotl, La Paz, Tlalnepantla y Tultitlán.

b) El área metropolitana de Guadalajara comprende los municipios de Guadalajara, Tlaquepaque y Zapopan.

c) El área metropolitana de Monterrey comprende los municipios de Monterrey, Garza García, Guadalupe, San Nicolás de los Garza y Santa Catarina.

El crecimiento demográfico en las zonas metropolitanas es geométrico, como se observa en el cuadro anterior, este se ha duplicado en 20 años y ello indica la locura e irracionalidad que significa que el Estado siga permitiendo la concentración de la actividad económica en estas zonas. Este desequilibrio regional y municipal ha marcado, como lo expresa acertadamente el estudio elaborado en 1982, por el Instituto Político

Nacional de Administradores Públicos del PRI (8), una profunda división entre las zonas rurales y urbanas que provoca la transferencia permanente o flujo de recursos humanos, materiales y financieros de las regiones menos productivas, rurales o marginadas, a las urbanas más productivas. Si bien antes del proceso de industrialización acelerado ya existía esta división, es evidente que la industrialización deformada la agudiza.

Los problemas de tipo social y económico que esta centralización genera, son entre otros los siguientes:

- a) Crecimiento de la desocupación disfrazada en las ciudades (subempleo)
- b) Aumento de precios en los artículos de consumo básico (inflación de los alimentos principalmente).
- c) Aumento de precios de las materias primas necesarias para la industria (inflación de insumos industriales).
- d) Exceso de inversión en determinadas ramas industriales que afecta la lucratividad de las empresas.
- e) Distribución geográfica desigual de la población.
- f) Crecimiento lento del mercado en las regiones poco desarrolladas que genera una situación de subconsumo permanente en estas regiones, que a su vez limita el crecimiento de la producción industrial y provoca la ociosidad de la capacidad industrial y el desempleo.

Los efectos del desequilibrio regional y del proceso centralizador que lo perpetúa, se reflejan negativamente en las finanzas municipales. La concentración de los ingresos fiscales se da en los niveles superiores del gobierno, federación y Estado; la parte correspondiente a los gobiernos municipales se ha distribuido de manera desigual entre los municipios pobres y ricos. Esta tendencia es histórica, tal como se demuestra en el cuadro estadístico presentado en el anexo de este trabajo. La distribución desigual de los ingresos se ha agudizado por la presión que ejerce sobre la hacienda pública federal, el pago de la deuda externa, que disminuye las participaciones municipales y los mecanismos de crédito a los ayuntamientos:

"Esta situación ha provocado que muchos municipios no cuenten con los recursos suficientes para cubrir gastos de administración, dotación de servicios públicos y creación de infraestructura urbana. Las formas que los ayuntamientos han encontrado para cumplir con estas funciones son, por un lado, delegar responsabilidades en los gobiernos federal y estatal; por el otro, cubrir su déficit mediante la contratación de créditos. Sin embargo estas dos vías de financiamiento provocaron efectos negativos sobre la autonomía política y la economía municipal. En el aspecto económico, la contratación de cuantiosos créditos por algunas administraciones municipales ha provocado problemas de insolvencia a las administraciones subsecuentes que no han podido amortizar las deudas. La incapacidad para responder a los compromisos contraídos ha cerrado los canales crediticios a los municipios de bajos recursos, mientras que se ha ampliado la posibilidad de obtener préstamos para los municipios solventes que son, obviamente, los de mayor desarrollo económico. Paradójicamente, se ha negado financiamiento a los municipios más pobres, empujándolos a una pobreza mayor, y se ha otorgado préstamos a los municipios más ricos impulsando, aún más su desarrollo. La centralización de la deuda ha actuado, de esta manera, como un refuerzo más del proceso de centralización económica que domina al país desde años atrás. En este proceso, un reducido número de municipios ha participado en el desarrollo nacional, mientras que la gran mayoría ha permanecido al margen de todo beneficio." (9)

La política de industrialización a ultranza del país, ha agudizado desde una perspectiva sociológica, el colonialismo interno que se nos presenta como resultado de la centralización política -

económica y social en unos cuantos municipios urbanos del país. Este fenómeno social tiene, según González Casanova, las siguientes características:

"El marginalismo, o la forma de estar al margen del desarrollo del país, el no participar en el desarrollo del país, el no participar en el desarrollo económico, social y cultural, el pertenecer al gran sector de los que no tienen nada es particularmente característico de las sociedades subdesarrolladas. No sólo guardan éstas una muy desigual distribución del ingreso sino que con frecuencia, como es el caso de México, encierran dos ó más conglomerados socioculturales, uno super-participante y otro supermarginal, uno dominante --llámese español, criollo o ladino-- y otro dominado --llámese nativo, indio o indígena. Estos fenómenos, el marginalismo o la no participación en el crecimiento del país, la sociedad dual o plural, heterogeneidad cultural, económica y política que divide al país en dos o más mundos con características distintas, se hallan esencialmente ligados a su vez con un fenómeno mucho más profundo que es colonialismo interno, o el dominio y explotación de unos grupos culturales por otros. En efecto, el "colonialismo" no es un fenómeno que sólo ocurra a nivel internacional, como comúnmente se piensa sino que se da en el interior de una misma nación, en la medida en que hay en ella una heterogeneidad étnica, en que se ligan determinadas etnias con los grupos y clases dominantes, y otras con los dominados. Herencia del pasado, el marginalismo, la sociedad plural y el colonialismo interno subsisten hoy en México bajo nuevas formas no obstante tantos años de revolución, reformas, industrialización y desarrollo y configuran aún las características de la sociedad y la política nacional". (10)

En consecuencia, estos fenómenos sociales caracterizan también en gran parte la naturaleza de nuestros municipios y determinan el tipo de gobierno municipal que los dirige. Los estudios sociológicos y antropológicos sobre colonialismo interno son de gran importancia para comprender la problemática de los municipios rurales e indígenas en México, ya que éstos constituyen el 90% del total de los 2,378 municipios existentes en el país. Estos municipios rurales e indígenas son explotados directa o indirectamente por los municipios urbanos, semi-urbanos y metropolitanos, o sea el otro 10% por diferentes mecanismos de intercambio

desigual y combinado. La población indígena y campesina en México no participa en el desarrollo económico y social del país y abarca en realidad a toda la población marginal, ya que los sectores urbanos marginados son de origen rural, por la emigración constante que existe del campo a la ciudad. Aunque la población marginal ha ido disminuyendo a lo largo del período posrevolucionario respecto de la población total, lo que indica un proceso de integración del país, el proceso de centralización industrial ha generado un crecimiento en números absolutos de la población marginal, especialmente en las ciudades, lo que ha ocasionado que la población urbana aparezca como mayoritaria con respecto a la población rural.

El hecho de que una parte considerable de la fuerza productiva de la Nación se encuentre segregada del desarrollo social, implica no sólo el abandono de los ideales revolucionarios, sino la permanencia del subdesarrollo y la explotación en el campo mexicano. El problema indígena, es también esencialmente un problema de colonialismo interno:

"Las comunidades indígenas son nuestras colonias internas. La comunidad indígena es una colonia en el interior de los límites nacionales. La comunidad indígena tiene las características de la sociedad colonizada. Pero este hecho no ha aparecido con suficiente profundidad ante la conciencia nacional. Las resistencias han sido múltiples y son muy poderosas. Acostumbrados a pensar en el colonialismo como en fenómeno internacional, no hemos pensado en nuestro propio colonialismo; acostumbrados a pensar en México como antigua colonia o como semicolonias de potencias extranjeras y en los mexicanos en general como colonizados por los extranjeros; nuestra conciencia de ser a la vez colonizadores y colonizados no se ha desarrollado." (11)

Los grupos marginales, producto inherente de nuestro subdesarrollo constituyen la esencia de la dinámica interna de la desigualdad y éstas no se pueden ignorar ni en la descripción, ni en la explicación

de los grandes problemas nacionales. La población marginal es fundamentalmente rural y constituye la base de los municipios rurales e indígenas.

Como resultado del subdesarrollo económico nacional y del colonialismo interno, los municipios rurales e indígenas tienen según Gustavo Martínez Cabañas, las siguientes características:

"En los municipios rurales con escaso desarrollo económico, es donde se encuentra concentrada toda la problemática económica, social, política y administrativa del país; sus principales actividades productivas están relacionadas con el sector primario; es decir, agricultura, pesca y minería. Estas actividades resultan poco redituables para las comunidades, por lo que en esos municipios se tienen bajos índices de ingreso per cápita y sufren fuertes presiones sociales. En la mayoría de estos municipios está presente el fenómeno de la dispersión rural, que es la existencia de pequeños núcleos de población, asentados en una área determinada y que no cuentan con vías ni medios de comunicación entre unos y otros. Tal situación se ve agravada por la carencia, en algunos casos total, de infraestructura urbana, es decir, calles pavimentadas, banquetas, alumbrado público, agua potable, drenaje y de instalaciones para servicios públicos, como mercados, rastrojos, escuelas y oficinas, entre otros, lo cual muestra los bajos niveles de desarrollo económico y de calidad de vida que tienen la mayoría de los municipios rurales". (12)

La estructura y funcionamiento de los ayuntamientos de estos municipios es muy simple, en promedio tienen 4 funcionarios de elección popular y 3 encargos de las funciones administrativas, su gestión se realiza con muchas deficiencias en virtud de las limitaciones de recursos financieros, que tienen su origen en la pobreza de sus condiciones económicas. La insuficiencia de recursos financieros impide que cuenten con recursos humanos y materiales necesarios para ejecutar con eficiencia las funciones básicas que demanda la comunidad, servicios públicos, seguridad pública, pero sobre todo dificulta que realicen acciones de promoción y fomento económico a través de obras públicas de beneficio colectivo. La debilidad económica de estos ayuntamientos propicia su dependencia o sujeción política de los niveles superiores de gobierno, reflejando a nivel-

de la superestructura política la explotación de que son objeto en su base económica. El poder real o de decisión política está en mano de otras organizaciones, formales e informales, ajenos al ayuntamiento y, los gobiernos estatales, intervienen o determinan con mayor frecuencia que en los municipios urbanos su vida social y económica. En este sentido el colonialismo intermedios totalizador. Dentro de la amplia problemática que envuelve al régimen municipal en México, Raúl Olmedo llama la atención no solo sobre las causas internas, sino también sobre las causas externas que afectan el desarrollo municipal en México. En relación al municipio rural mexicano, manifiesta en síntesis lo siguiente:

1). La tendencia hacia el deterioro de las condiciones de vida de los municipios rurales, se inició en 1965, cuando disminuye la producción agrícola por habitante, que se refleja en el creciente volumen de importación de alimentos.

2). La tendencia declinante de la agricultura mexicana se debe a la revolución agrícola, iniciada por los Estados Unidos en los años 50, que alcanza su apogeo en los años 60 y que permitió a Estados Unidos y a otros países capitalistas hegemónicos, abaratar su fuerza de trabajo, ser autosuficientes en alimentos y exportar productos agrícolas a los países del tercer mundo y algunos socialistas.

3). Por la dependencia estructural de nuestra economía con respecto a los Estados Unidos, esto es, por la vía del mercado, en sus relaciones de comercio exterior; la agricultura mexicana fue desplazada de su propio mercado nacional, generando desempleo y empobrecimiento de vastas regiones rurales que impulsan la emigración del campo a la ciudad y al extranjero.

4). Existe una prolongada crisis mundial que lleva más de 15 años, sin que todavía se le vea una salida próxima. Esta se manifiesta por una parte, en una extrema concentración de la riqueza en los países altamente desarrollados y por otra, un empobrecimiento en los países periféricos o subdesarrollados, inherente a este fenómeno existe una tendencia hacia la generación de desempleo por la aplicación de tecnología moderna y la centralización del capital. La centralización a nivel mundial ha agudizado el proceso de endeudamiento e incrementado el flujo de riqueza de los países subdesarrollados a los países desarrollados, generando a su vez la crisis financiera del Estado en las naciones subdesarrolladas.(13)

El tradicional subdesarrollo económico nacional se agudizó con los efectos de la crisis económica mundial, que no es otra que la crisis del sistema capitalista mundial, a la cual todavía no se le ve una salida próxima o inmediata. En este sentido la problemática económica y social del municipio en México, no debe enmarcarse sólo en el contexto nacional, sino que debe enmarcarse también dentro de lo que está ocurriendo en el orden internacional.

Los análisis y enfoques tradicionales sobre el Municipio en México, tienden a olvidar o a dejar a un lado esta importante consideración: que los problemas económicos internacionales repercuten en ocasiones, directamente sobre nuestra realidad social, como el caso de la Revolución Científica y Tecnológica en el sector agro-industrial. México, como país dependiente de los países capitalistas hegemónicos, especialmente de los Estados Unidos de Norteamérica, sufre directamente los efectos

de la guerra económica y comercial de esos países capitalistas más avanzados. Esta guerra se caracteriza por la lucha que libran estos países para acumular, concentrar y centralizar la mayor riqueza posible, siguiendo las leyes económicas inherentes al Sistema Capitalista que tienen como punto de partida el lucro, la especulación y el derroche de recursos humanos materiales, financieros, en beneficio de una clase social minoritaria y explotadora. Internamente, la crisis financiera del Estado Mexicano que condiciona las finanzas públicas municipales, es resultado del desequilibrio regional que provoca la centralización.

"¿En qué consiste la crisis financiera del Estado? Consiste en que, justamente, este proceso de centralización, no solamente de la población en las grandes zonas urbanas industriales, sino de la riqueza, esa brecha entre los pobres y los ricos que se ha ido incrementando, este abandono o inmovilización de la periferia que hace que en las zonas rurales, haya poca producción, poca productividad y por lo tanto, pocos ingresos, se traduzca paulatinamente en un deterioro de los niveles de vida, que el Estado tiene que compensar a compensar. ¿Cómo lo compensa? El Estado compensa este deterioro creciente en base a los subsidios. De esta manera, el estado tiene que gastar cada día más dinero, para compensar este desequilibrio provocado por la centralización de la actividad y del orden público." (14)

Sobre el círculo vicioso que genera el gasto público; que está destinado fundamentalmente a evitar conflictos sociales violentos y atenuar los graves desequilibrios regionales, Raúl Olmedo, señala:

"Aunque hay una polémica acerca de a cuánto asciende la intervención del estado en la economía, de acuerdo a algunas cifras, el gasto del estado representaba en 1970, el 27 por ciento del producto interno bruto nacional; para 1980, representaba ya el 52 por ciento. Después de 1980, ocurre una serie de fenómenos: la nacionalización de la banca del transporte urbano de la ciudad de México, de las líneas aéreas, etc., que, sin duda, incrementan todavía más la participación del estado en la economía. Pero este gasto del estado, para compensar el deterioro de la economía, y especialmente de las zonas periféricas, se va haciendo cada vez a mayor velocidad y va engendrando o generando las condiciones para que se de esta mayor velocidad. Los recursos del estado comienzan a no alcanzar para compensar este deterioro provocado -

por la centralización. Ya no alcanzan los recursos nacionales. Se exporta petróleo para obtener más recursos. El Estado comienza a elevar el encaje legal, que es la parte de los depósitos bancarios que el estado guarda para financiar su gasto, entra en rivalidad con la banca privada por los ahorros del público, pide prestado y se sobregira, emite de masiada moneda, acelera la inflación y la inflación provoca todavía una mayor centralización. La inflación hace más pobres a los pobres, más ricos a los ricos y acelera todavía más, el deterioro en la periferia, la concentración y la necesidad del Estado de compensar ese deterioro de la periferia, a base de más gasto público, hasta que provoca un -desequilibrio profundo, radical, que es el que estamos justamente experimentando en estos momentos." (15)

La problemática municipal se resume en las relaciones de dependencia interna; de centralización que guardan los municipios rurales con respecto a los urbanos, las cifras son elocuentes:

- El 90% de los municipios es rural y comprende el 32% de la población.
- El 6% es de transición entre lo rural y lo urbano.
- El 4% es urbano y comprende el 45% de la población.

Es evidente entonces, que la planeación económica existe sólo en los discursos oficiales y que el desarrollo de la economía mexicana ha sido orientado fundamentalmente por las leyes del mercado, la realidad nos indica que el gasto público sólo ha sido usado en forma compensatoria y no para revertir la tendencia centralizadora. El centralismo es resultado de la evolución de nuestro subdesarrollado sistema de producción, dependiente de los países capitalistas y que se manifiesta en forma desigual y combinada al interior del país, en las diversas relaciones sociales entre Estado y sociedad civil. La crisis financiera del Estado, es también la crisis de la sociedad civil, que ha sido incapaz hasta la fecha de plantear nuevas opciones de organización social.

Las causas de la inoperancia del Régimen municipal en México son históricas; entendidas éstas como tendencias económicas, sociales y políticas; que se gestan y desarrollan durante largos períodos que comprenden básicamente todas las etapas del desarrollo nacional.

Ante esta problemática de trascendencia nacional y que afecta la subsistencia misma del Estado, éste responde también con medidas de - trascendencia nacional, las cuales comentaremos en el apartado siguiente.

## NOTAS

## CAPITULO 3

- 1.- CFR. Padilla Aragón, Enrique.- México: Desarrollo con Pobreza, Siglo XXI; México 1970. Aguilar, Alonso y Carmona, Fernando. México: Riqueza y Miseria, Nuestro Tiempo, México 1972. Ceseña, José Luis. México en la Orbita Imperial, Las Empresas Transnacionales, México, 1975. - Florescano, Enrique. (Comp.) Ensayos Sobre el Desarrollo Económico - de México y de América Latina. 1500-1975 FCE. México 1979.
- 2.- Sunkel, Osvaldo y Paz, O. "El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo". Siglo XXI, México 1970 y De la Peña, Sergio. El Antidesarrollo de América Latina, Siglo XXI, México 1971.
- 3.- Colmenares, Francisco. "Petróleo y Lucha de Clases en México" 1864-1982, El Caballito, México 1982.
- 4.- De la Peña, Sergio. "La Formación del Capitalismo en México" Siglo XXI. México . 1973. p. 160
- 5.- De la Peña, Sergio. IBIDEM. p. 161
- 6.- De la Peña, Sergio. IBIDEM.
- 7.- Padilla Aragón, Enrique.- México: Desarrollo con Pobreza , Siglo XXI, México 1970.
- 8.- CFR. IPONAP-IEPES El Desafío Municipal , México PRI. 1982
- 9.- IBIDEM. p. 95
- 10.- González Casanova, Pablo.- Op. Cit. p. 120
- 11.- IBIDEM. p. 130
- 12.- Martínez Cabañas, Gustavo.- La Administración Estatal y Municipal en México , México INAP. 1985. p. 90
- 13.- Olmedo Carranza, Raúl.- "La problemática del Municipio en México". - Gaceta de Admón. Estatal y Municipal, México INAP. 1984. p.p. 105-123
- 14.- Olmedo Carranza, Raúl.- IBIDEM. p. 121
- 15.- Olmedo Carranza, Raúl. IBIDEM. p. 124

C A P I T U L O 4LA RESPUESTA DEL ESTADO: LA REFORMA MUNICIPAL

Históricamente los Estados altamente centralizados han recurrido a reformas políticas y administrativas de su organización para evitar el colapso o sustitución por otro tipo de organización política. El Estado mexicano no podía ser la excepción, aunque su origen y desarrollo - haya sido cualitativamente distinto a los Estados de las naciones capitalistas más avanzados y de los cuales es dependiente.

No deja de ser interesante observar que sólo después de 66 años de promulgada la Constitución Política de 1917, que dá origen legal al Estado de la Revolución mexicana, el grupo dirigente o en el poder decide reformar la organización del Estado en su primer nivel o de base, ésto es, el municipio. Ello a pesar de que mucho antes de 1982, las distintas - fuerzas políticas dentro y fuera del Estado, habían llamado la atención sobre la necesidad de llevar a cabo la Reforma Municipal. El Estado mexicano se reforma sólo hasta que la "Crisis más grave de su historia" amenaza con desarticularlo.

Probablemente de no existir el problema e la deuda externa, del petróleo, del desempleo, de la excesiva centralización y abandono de las actividades productivas; la Reforma Municipal no hubiese sido emprendida en el actual régimen.

Esto nos indica por otra parte, que es en tiempos de crisis económica y social cuando las distintas organizaciones políticas y sociales proceden a cambiar y transformarse para adaptarse a las nuevas circunstancias históricas y en este sentido el Estado, como principal organización de la sociedad, no podía ser la excepción.

Sobre los antecedentes históricos que existen sobre Reforma Municipal, Omar Guerrero en un interesante ensayo argumenta lo siguiente:

"Hoy día el municipio constituye una de las instituciones estructurales del Estado burgués de Derecho más importante. Generalmente, no sin razón, se le considera vehículo por excelencia de la participación política y como la expresión más completa de la auto-administración. No obstante, con frecuencia se ignora o se olvida que las municipalidades en su sentido moderno tienen su origen en las tardías reformas administrativas realizadas por el Estado absolutista, encaminados a evitar su colapso. Por tanto, en buena medida las municipalidades deben ser consideradas como una de las principales herencias del Estado absoluto al Estado burgués de Derecho. Las reformas administrativas del Estado absolutista que han tenido una trascendencia histórica, ocurrieron en Francia, España y Alemania, durante el último cuarto del siglo XVIII y la primera mitad del siglo XIX. En ellos el factor común fue evitar el colapso de una forma de organización Estatal existente desde tres centurias atrás y que estaba dando muestras de agotamiento. Otro de los factores comunes es que a la par de la concepción y aplicación de las reformas, fue naciendo una teoría relativa a estas formas que cuajó intelectualmente con el nombre de "Ciencia de la Administración". Un factor más, fue que el centro estratégico de las reformas descansó en la revitalización de las moribundas instituciones municipales, adormecidas durante la existencia del absolutismo". (1) (Subrayado nuestro).

En el mismo ensayo, después de explicar el proceso de Reforma Municipal, seguido en Francia y España; Omar Guerrero comenta:

"Tal como lo hemos podido observar, la relación entre el Estado absolutista, el Estado de Derecho y las municipalidades, varía de país a país. Alemania no es la excepción. En comparación a

Francia el intento de Reforma Municipal fue también desafiante, mucho más de lo que se plantea en España. Como en Francia y en España, la Reforma Municipal fue también obra de una fracción - progresista de la Aristocracia y su finalidad era la de revitalizar al Estado absolutista. Particularmente, como en Francia, las municipalidades fueron concebidas como el centro de la reforma administrativa de todo el Estado Alemán". (2) (Subrayado nuestro).

Del ensayo de Omar Guerrero es importante destacar tres cuestiones:

a) El proceso de reforma municipal ha sido realizado históricamente - por la fracción más progresista de la elite dirigente al interior del Estado.

b) El objetivo de la reforma municipal es cambiar para conservar, esto es, para mantener en mejores condiciones el estado de relaciones sociales existentes.

c) Las reformas se realizan en épocas históricas de revolución política y social.

"La formación de los municipios desde finales del siglo XVIII - puede ser considerada con certeza como una creación nueva, que tiene poca o nula relación con las municipalidades medievales. Son en buena parte el nacimiento del sentido de ciudadanía en la sociedad inmediata, esto es en la comunidad principal .... El desarrollo municipal que corre paralelo al desenvolvimiento del Estado burgués de Derecho, varía de país a país; sin embargo, finalmente, el municipio ha sido construido como una - organización encuadrada en la administración pública del Estado ... no hay por tanto un poder municipal paralelo al Estado, ni el municipio existe como una institución de la sociedad civil. En los distintos Estados de Derecho modernos, la vida municipal ha adquirido formas igualmente distintas a lo común, sin embargo, es que el municipio ha sido considerado como una institución - fundamental del mundo actual y naturalmente todos los Estados - altamente centralizados han vuelto sus ojos al municipio para - sacar de él las fuerzas y la vitalidad que les está haciendo - falta. La historia se repite -para parafrasear a Marx- aunque unas veces como tragedia y otras como comedia, lo importante es saber si la historia que vivimos, corresponde a una u - otra." (3)

Para nosotros es claro que la historia que vivimos es el resultado trágico de la dependencia estructural de nuestra economía, dependencia que es histórica y no temporal como quieren hacer aparecer algunos economistas al servicio del gobierno y de la clase dominante. El desarrollo del capitalismo y la centralización inherente a este sistema de producción, ha conducido a nuestro país a formas de explotación cada vez más cínicas e inmorales, que se manifiestan en el presente con la estructura y servicio de la deuda externa e interna, en beneficio de los países capitalistas hegemónicos o imperiales, principalmente de los Estados Unidos y sus lacayos o socios menores, que constituyen la clase dominante en México. Este complejo proceso histórico-económico de degradación y explotación que tiene sus orígenes desde la conquista, ha sido explicado por diversos especialistas en ciencias sociales, casi todos ellos coinciden en que la crisis económica y social que padecemos, no es más que el resultado histórico de ese largo proceso explotador que se manifiesta ahora como antes, en la profunda desigualdad económica y social entre las distintas clases y grupos que componen nuestra sociedad. Al respecto, Gustavo Martínez Cabañas, al caracterizar la problemática municipal en México, señala:

"Es evidente que el desarrollo del capitalismo y la centralización económica han causado toda una problemática que se ha denominado, en los centros académicos, como la cuestión urbana. Uno de los más graves problemas derivados de este proceso es la concentración de la población en espacios territoriales reducidos.... Esta concentración que contrasta con la dispersión existente en el conjunto de los municipios rurales. (96 mil localidades donde se encuentran los más pobres) dificulta el acceso de grandes núcleos de población a las oportunidades de empleo, educación, salud, alimentación y vivienda. Para los gobiernos estatales y municipales, representa un obstáculo mayúsculo para hacer realidad las políticas de igualdad / bienestar social, con los consecuentes efectos de malestar y conflicto social presentes en un gran número de municipios mexicanos." (4). (Paréntesis nuestro).

La respuesta del Estado a esta problemática municipal, tiene según - Raúl Olmedo, la forma de una "estrategia anticrisis", que se inicia con la reforma al artículo 115 Constitucional y que tiene por objetivo corregir los desequilibrios y desajustes del sistema. No se plantea desde luego el cambio del sistema capitalista; si no solo una "Reforma estructural profunda". Este proceso de reforma se corresponde y es consecuencia de - un programa más amplio del actual régimen conocido como "Descentralización de la vida nacional". que forma parte de las siete tesis rectoras del actual gobierno.(5) Las líneas estratégicas de la reforma municipal - comprenden, según Raúl Olmedo, tres vertientes principales:

- 1.- Proceso industrial sobre bases nuevas.
- 2.- Desarrollo agrícola sobre bases nuevas.
- 3.- Artículo 115, sobre bases nuevas, ésto es, adecuación de las disposiciones legales y administrativas correspondientes. (6)

La reforma al proceso de industrialización tiene como objetivo, dar - ocupación o empleo a la población económicamente activa que es desplazada de las actividades agrícolas por la aplicación de nuevas tecnologías. Así como dar ocupación a las nuevas generaciones que produce el crecimiento - demográfico. La nueva base sería la producción de bienes de capital, que tienen efectos multiplicadores en la generación de empleos y se retroalimenta con el desarrollo científico y tecnológico propio. Se parte de la pre - misa que la industrialización basada en la producción de bienes de consumo, en la sustitución de las importaciones de esos bienes y en la importación de bienes de capital, además de la tecnología para desarrollar y mantener esos bienes de capital; está deformada. Esto es, básicamente, porque no es una industrialización capaz de crear el empleo suficiente para el país.

La estrategia para lograr un desarrollo agrícola nuevo y armonioso, tiene como objetivo también dar ocupación plena a la población rural. Se parte de la base de que el problema del empleo se encuentra en el centro de la crisis agrícola de México.

Para aumentar el índice de empleo en el campo y evitar la emigración de la población rural a las ciudades, se propone integrar la industria a la agricultura mediante dos vías simultáneas.

- 1.- Mediante la producción de los bienes de capital necesarios para la producción agrícola.
- 2.- Mediante la industrialización de los productos agropecuarios en las regiones donde se generan.

"En realidad no existe problema agrícola ni rural en sí. El problema es de empleo. El problema del empleo es lograr una relación equilibrada entre producción agrícola y producción industrial, es la estructura industrial centrada en la producción de bienes de consumo, incapaz de generar empleo, lo que se expresa a final de muchos rodeos, como problema agrícola y rural. (7)

La base legal de la reforma municipal es el nuevo artículo 115 Constitucional promulgado en 1983, que ha merecido la atención de numerosos juristas y politólogos. En el anexo de este trabajo, consideramos interesante presentar el análisis formal que realizó José R. Castelazci para distinguir las diferencias cualitativas del nuevo artículo 115 con el anterior al año de 1983 (8)

No obstante sus limitaciones las reformas del artículo 115 Constitucional promulgada en febrero de 1983, al inicio del Régimen del Lic. Miguel de la Madrid, constituyen un significativo avance respecto a las

anteriores reformas efectuadas a este Artículo. Cabe recordar que de 1917 a la fecha, el Artículo 115 Constitucional se había modificado 8 veces; cinco de estas reformas se han referido específicamente al municipio y tres a los Estados. Las 5 que se refieren al municipio fueron efectuadas en 1933, 1946, 1976, 1977 y en 1983, en esta última es la que consideramos más sustancial. De 1933 a 1977, estas reformas consistieron en lo siguiente:

- 1).- Introducir la no reelección en el régimen municipal.
- 2).- Establecer el voto femenino en las elecciones municipales, párrafo que después fue suprimido al obtener las mujeres en 1953 el derecho nacional al voto.
- 3).- Otorgar facultades legislativas a los Estados y reglamentarias a los municipios para regular el crecimiento de los centros urbanos y la planeación de zonas conurbadas, en coordinación con la Federación.
- 4).- Introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos cuya población sea de 300 mil o más habitantes.
- 5).- La última reforma marca una nueva etapa en la historia del municipio mexicano, pues denota la voluntad política del legislador, es decir, del Presidente de la República; de restituir parte de las facultades políticas y administrativas que el municipio perdió en el proceso de centralización del Estado Mexicano, después de la Revolución de 1910-1917.

Destaca también la diferencia de enfoques sobre la problemática municipal, que tiene el actual régimen, con respecto a los anteriores. Los -

dirigentes políticos actuales conciben el desarrollo municipal ya no como un problema exclusivamente de tipo administrativo o fiscal, sino como un problema socio-político o de gobierno. Otra diferencia entre las estrategias de desarrollo municipal del pasado y las actuales, es que el impulso al municipio se convierte en una necesidad imperiosa para contrarrestar los efectos devastadores de la actual crisis mundial, de la que se considera, se deriva la centralización que origina varios de nuestros problemas económicos internos.

"El enfoque predominante de los años anteriores se dirigía hacia el aspecto administrativo, al aspecto de la capacitación y al aspecto fiscal. Así, la unidad destinada al apoyo y asesoría a los municipios se ubicaba especialmente en la coordinación de - Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. Hoy en día, el organismo público destinado por decreto presidencial a promover la reforma municipal, es la Secretaría de Gobernación, en virtud de que el aspecto básico para desarrollar al municipio es el aspecto de gobierno, el aspecto político, el aspecto de - manejo de las fuerzas sociales". (9)

El programa de fortalecimiento municipal del actual régimen, contiene objetivos planteados en anteriores gobiernos y se resumen básicamente en los siguientes:

- 1.- Rehabilitar al municipio como la célula básica político administrativa del sistema federal.
- 2.- Propiciar con la participación de los municipios de la República, una Reforma Fiscal que logre una mejor distribución de los recursos hacendarios de la nación.
- 3.- Sugerir, alentar y apoyar toda clase de programas de orientación motivación, capacitación y superación de los recursos humanos que trabajan en los municipios.

4.- Cooperar con recursos materiales y financieros a la resolución de problemas apremiantes de los municipios más necesitados.

5.- Incorporar a los municipios al proceso de desarrollo económico-social de la nación, volviéndonos aptos para aprovechar todos los mecanismos y programas creados por el gobierno federal para fomentar la descentralización y el desarrollo regional.

6.- Asistir a los ayuntamientos en el mejoramiento de los servicios públicos en beneficio de las comunidades y lograr una mayor participación de los habitantes para elevar el nivel cívico y material de sus localidades. (10)

En congruencia con la tesis rectora sobre "Descentralización de la vida nacional", el programa de fortalecimiento municipal se incluye en el Plan Nacional de Desarrollo, del actual régimen en el capítulo relativo a la política regional. La descripción es la siguiente:

**"Fortalecimiento Municipal:** para lograr un desarrollo estatal integral es necesario dar más vigor al municipio, pugnando por su autonomía, fortaleciendo su economía y adecuando conforme a su potencial, los vínculos más efectivos con los gobiernos estatal y federal. La última reforma al artículo 115 constitucional, establece los principios y atribuciones en que habrán de fundamentarse las acciones de los municipios; los gobiernos federal y estatal emprenderán acciones para fortalecer su capacidad de ejecución. El fortalecimiento de la capacidad financiera municipal se logrará mediante diversos apoyos económicos a programas específicos, así como a través del impulso a su capacidad recaudatoria, de acuerdo con las prioridades estatales. Esto permitirá la mejor dotación de servicios básicos para la población, entre los que destacan: agua potable, alcantarillado, rastro, mercados y otros de infraestructura urbana; convirtiendo al municipio en un verdadero promotor del desarrollo." (11)

El programa de fortalecimiento municipal puede definirse según Gustavo Martínez Cabañas:

"Como el conjunto de acciones que los gobiernos federal y estatal promuevan para apoyar a los municipios, con el fin de que cuenten con capacidad suficiente para el desempeño de las facultades y atribuciones que la Constitución General de la República y las respectivas en los Estados les confieren". Sin embargo, agrega: "Esta definición quedaría incompleta si no incluyera aquellas acciones que los propios ayuntamientos y las comunidades realizan en su trabajo cotidiano, para mejorar la institución municipal; por lo tanto, el fortalecimiento es exterior pero se genera también en la entraña misma del municipio de una manera continua y permanente." (12)

Es claro que, en oposición a la centralización que históricamente el Estado ha promovido y que condujo a la crisis más grave de la nación, el Estado finca su solución en la descentralización de la vida nacional, realizando para ello la reforma del régimen municipal a través de una serie de medidas de carácter político, legal, económico, administrativo y fiscal; que en conjunto se ha denominado política de fortalecimiento municipal. Como acertadamente ha señalado Gustavo Martínez Cabañas, el sentido profundo de la Reforma consiste en crear las condiciones necesarias para que el municipio surja como una instancia de gobierno, amparado por la Constitución, con capacidad suficiente para ejercer sus propios derechos y participar en el desarrollo nacional. Esto es, volver al espíritu del constituyente de 1917 que el desarrollo centralizador capitalista eliminó.

## N O T A S

## C A P I T U L O 4

- 1.- Guerrero, Orozco, Omar.- "El Municipio y la Formación del Estado Burgués de Derecho", Revista, Estudios Municipales, Núm. 3 p. 17. México, CNEM. Sría de Gobernación. 1985.
- 2.- Guerrero Orozco, Omar.- IBIDEM. p.p. 24-25.
- 3.- Guerrero Orozco, Omar.- IBIDEM. p. p. 27-28
- 4.- Martínez Cabañas, Gustavo.- La Administración Estatal y Municipal de México, México INAP 1985. p.p. 233-235
- 5.- De la Madrid, Miguel. "Cien días contra la Crisis", México Dirección de Comunicación Social de la Presidencia de la República 1983. De acuerdo a este informe, las siete tesis rectoras del actual régimen son: 1) Nacionalismo Revolucionario, 2) Democratización Integral, 3) Sociedad Igualitaria, 4) Renovación Moral de la Sociedad, 5) Descentralización de la Vida Nacional, 6) Desarrollo, empleo y combate a la inflación, 7) Planeación Democrática.
- 6.- CFR.Olmedo Carranza, Raúl. "El Desarrollo Municipal". Gaceta Mexicana de Admón. Pública, Estatal y Municipal. México. INAP.1983.p.p.220-223
- 7.- CFR.Olmedo Carranza, Raúl. México:Economía de la ficción. Grijalbo, México, 198. p.24.
- 8.- Castelazo, José, R. "Las Reformas del Artículo 115 Constitucional". Gaceta Mexicana de Admón. Pública, Estatal y Municipal.México.1983 pp.150-157
- 9.- Olmedo Carranza, Raúl. "El Desarrollo Municipal". Op. Cit. p. 224
- 10.- Martínez Cabañas, Gustavo.- Op. Cit. p.p. 237-238.
- 11.- CFR. "Plan Nacional de Desarrollo". México, Presidencia de la República. 1983. p. 180.
- 12.- Martínez Cabañas, Gustavo.- Op. Cit. p. 236.

## CAPITULO 5

LA CRITICA A LA REFORMA MUNICIPAL.

El proceso de reforma municipal emprendido por el actual régimen, ha provocado la crítica más diversa, especialmente de la oposición política de izquierda. El punto nodal de esta crítica se dirige como es natural hacia el aspecto político de la reforma, especialmente al proceso de integración de los órganos de gobierno de los municipios y su necesaria autonomía, con respecto a los otros dos niveles de gobierno.

La crítica de la izquierda coincide con la crítica de la oposición de derecha, en cuanto a la preocupación de asegurar el respto al voto y dar transparencia al proceso electoral así como de quitar o sustraer la calificación de dicho proceso al gobierno. No obstante las deficiencias y limitaciones-- que tiene nuestro sistema de partidos, entre los que destaca la debil membresía de los partidos de oposición y la falta de democracia interna en la mayoría de ellos, consideramos importantes sus planteamientos críticos, por ser éstos los argumentos más significativos de nuestra sociedad civil.

Las críticas sustentadas por la oposición política de México, se han expresado sin limitaciones en la Cámara de Diputados al discutirse la iniciativa-- de reformas al artículo 115 Constitucional así como posteriormente, en los foros de consu a popular para la reforma municipal, convocados por el poder-- ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Gobernación. De ambas tribunas existe abundante documentación. (1) Aquí señalaremos en forma sintética las críticas que consideramos más importantes de los diferentes partidos-- y dedicaremos al final de éste capítulo un espacio a nuestro propio planteamiento.

Dentro de la oposición política de izquierda, sobresalen el planteamiento crítico del Partido Socialista Unificado de México (PSUM) quien a través del entonces diputado Arnaldo Córdova, definió su posición en 1983, dentro del foro de consulta popular para la reforma municipal. (2). Los argumentos centrales del PSUM, son los siguientes:

- 1).- El Municipio es ante todo una comunidad de ciudadanos y en el fondo -- la comunidad originaria del sistema político nacional o la unidad básica-- y elemental del contrato social.
- 2).- La comunidad de ciudadanos que se integran en el municipio jamás ha sido libre en la historia política de México, ello debido a nuestro subdesarrollo económico y político que ha favorecido y favorece en la actualidad, la hegemonía de intereses económicos localistas y antinacionales, mismos que se asocian con el caciquismo y caudillismo como formas tradicionales de dominación en las comunas municipales.
- 3).- En oposición al caciquismo, como sistema local de gobierno y de explotación de minorías oligárquicas; en el municipio se han cifrado desde sus orígenes las aspiraciones del pueblo mexicano a la libertad, la democracia y el autogobierno; tradición que heredamos de los comuneros españoles en los orígenes del régimen colonial. El autogobierno presupone el ejercicio democrático de la libertades que la constitución otorga y la organización autónoma de los ciudadanos constituidos en municipio libre.
- 4).- La participación de los campesinos, villistas y zapatistas en la revolución mexicana de 1910-17, aseguró y reivindicó el municipio libre como la base de organización no solo de los poderes locales sino también federales. Por ello el congreso constituyente de 1916-17, tuvo que enfrentar el problema municipal cuya esencia no es otra que la demanda del autogobierno ciudadano, tal como lo requerían los campesinos villistas y zapatistas que fueron derrotados en la fase armada de la revolución.

5).- El constituyente de 1916-17 disvirtuó y tergiversó la esencia del problema municipal cuya problemática política, fué sustituida por una -- problemática económica, que finalmente tampoco fué resuelta adecuadamente. Ocupados en asegurar la autosuficiencia económica de los municipios los -- diputados constituyentes dejarón a un lado todos los aspectos políticos, -- es decir aquellos aspectos relacionados con la organización democrática -- del municipio, especialmente la participación de los ciudadanos en la inte -- gración y funcionamiento de los ayuntamientos y su autonomía con respecto a los poderes estatales y federales.

6).- Los constituyentes de 1917 a pesar de sus largas deliberaciones so -- bre la independencia económica de los municipios, no lograrón asegurarla -- porque la facultad de determinar sus fuentes de ingresos y el modo de utili -- zarlos se la otorgaron a la legislatura local, que es como lo demuestra -- nuestra historia política, igualmente sumisa y dependiente del poder ejecu -- vo.

7).- El régimen de la revolución mexicana, se negó durante varias décadas -- a modificar el orden constitucional del municipio soslayando las presiones -- y solicitudes surgidas de la sociedad civil e incluso dentro del mismo. Las pocas reformas que se hicieron al artículo 115 de la constitución antes -- de 1982, aunque necesarias no tocaron el problema político fundamental, que -- significa garantizar el autogobierno en las comunidades municipales, ampliando el ejercicio democrático de la participación ciudadana en los asuntos de sus comunas .

8).- Las últimas reformas al artículo 115 constitucional aprobadas a partir -- de 1982, a iniciativa del presidente Miguel de la Madrid, en las que se funda -- menta la reforma municipal y las políticas de fortalecimiento al municipio, -- son según el PSUM deficientes, limitadas y en algunos casos demagógicas; la -- crítica se centra en los siguientes aspectos :

a) Se insiste en la línea o perspectiva de la " independencia económica- que según el PSUM es solo un mito y agudiza las limitaciones y perversio- nes del régimen municipal. Aunque se enumeran o enlistan los servicios pú- blicos a los cuales los ayuntamientos corresponden cumplir, éstos en su- gran mayoría no tendrán la capacidad económica para realizarlos porque el- monto de los impuestos y derechos que se le asignan, están determinados - por la legislatura local, a la cual se le otorga también la facultad de re- visar sus cuentas públicas.

b).- La independencia económica que busca el nuevo artículo 115, es dema- gógica según el PSUM, porque en la práctica las participaciones municipales en los ingresos públicos obtenidos por el sistema fiscal nacional, no van- más haya del 3% del total, correspondiendo un 17% a los estados y un 80% a la federación. La fracción IV Inciso B, del nuevo artículo 115 legíti- ma según el PSUM, esta desigualdad económica porque establece textualmente que " las participaciones federales serán cubiertas por la federación a los municipios, con arreglo a las bases y plazos que anualmente se determinen -- por las legislaturas de los Estados". En general señala el PSUM se persis- te en el principio de que sean las legislaturas locales las que decidan so- bre los ingresos de los municipios y no la propia comunidad municipal.

9).- La reforma más positiva al artículo 115 considera el PSUM, es la que- se establece en el último párrafo de la fracción VIII que señala, que las- elecciones a cargos municipales debenn hacerse mediante el principio de- la proporcionalidad, lo que teóricamente permitiría la integración de ayun- tamientos representativos de las diferentes fuerzas políticas en la que- se expresa la voluntad ciudadana. Sin embargo, el PSUM considera que este principio de integración del poder municipal queda limitado por el man- tenimiento del sistema mixto para la conformación de los poderes de las- entidades federativas que conserva el sistema de dominación del partido

oficial. En el mismo sentido el PSUM considera, que las legislaturas de los Estados han restaurado el sistema mixto en los ayuntamientos al fijar en sus leyes electorales cierto número de puestos para el partido mayoritario, distribuyendo el resto entre los partidos minoritarios. Por consiguiente el PSUM considera que las legislaturas de los Estados han interpretado arbitrariamente el principio de proporcionalidad con el objeto de mantener el dominio del partido oficial en las legislaturas y ayuntamientos lo que, hace nugatorio el artículo 115 en la fue según el PSUM, la más positiva de sus reformas de diciembre de 1982.

10).- Las facultades que otorga el nuevo artículo 115, en su fracción I, a las legislaturas de los Estados para suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros por el acuerdo de las 2 terceras partes de sus integrantes; las considera el PSUM, como violatorias de la autonomía municipal y contrarias a las aspiraciones populares al autogobierno. Señala que el propósito de estas reformas, tiene por objeto limitar y reducir aún más de lo que ya está la vida política municipal. Es evidente, argumenta, que las dos terceras partes de las legislaturas locales de que habla la fracción I del artículo 115, quedarán sin excepción garantizadas para el partido del Estado según las adecuaciones a las leyes electorales que se realizaron en las entidades federativas, pero sobre todo porque el sistema electoral imperante, está en manos del gobierno y no en las de los partidos políticos, lo que asegura que el PRI será siempre mayoritario en los distintos niveles de gobierno.

11).- El PSUM considera violatorio al artículo 123 la promulgación de la fracción IX del artículo 115, que establece la facultad otorgada a las legislaturas locales de legislar sobre relaciones de trabajo que mantienen los gobiernos de los estados y los ayuntamientos con sus servidores. El PSUM señala que lo que debió hacerse es simplemente cumplir el artículo 123 en todos

los niveles de gobierno, para lo cual hubiese bastado en ampliar las garantías de ese artículo a los empleados, estatales y municipales. Con esta reforma que según el PSUM, chocan abiertamente con el espíritu y la letra de la Constitución, ocurrirá en los hechos lo que hasta el presente ha venido pasando, es decir, los Estados y Municipios pondrán a sus trabajadores muy -- por debajo de los niveles salariales y de prestaciones laborales de que goz -- zán los empleados federales. Ello debido, básicamente a sus limitaciones -- económicas que son mayores que la de los poderes federales.

12).- Al municipio es necesario otorgarle en su ámbito de competencia las facultades legislativas, ejecutivas y judiciales que tienen los otros dos poderes, lo cual implica reformar no solo el artículo 115, sino también el -- artículo 124 que a la letra dice: " Las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales se entienden -- reservadas a los Estados". El motivo según el PSUM es que el municipio constituye la única entidad política que por su carácter comunitario deben estar reunidos aunque diferenciados, los tres poderes que integran el orden político: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Su autonomía debe comenzar por el -- respeto de parte de los Estados y de la Federación, de su integridad irrec -- tricta como organización política original dentro del sistema político nacional. Ello significa señala el PSUM, que solo sus propios ciudadanos pueden de -- cidir acerca de la desaparición o permanencia de sus poderes, significa -- también que los municipios no deben verse como " partes " integrantes de los Estados o aquellas en que los Estados se dividen, sino como miembros fundado -- res de esa comunidad mayor que es el Estado, del mismo modo de que éste se entiende que miembro fundador del pacto federal que da lugar al Estado Nacio -- nal. Todo esto señala el PSUM, no puede tener sentido si al municipio deja -- de concebirsele como una comunidad originaria y primaria de los ciudadanos -- Es como tales, precisamente, que los municipios constituyen los miembros funda -- dores de los Estados, de aquí deriva el carácter particular que deben asumir --

los ayuntamientos como corporaciones encargadas de su gobierno y representación legítima y autónoma del municipio ante los otros niveles superiores -- de gobierno . En resumen una auténtica reforma municipal de acuerdo al PSUM comienza por devolver a los ayuntamientos sus facultades en los tres órdenes del ejercicio del poder: Ejecutivas, Legislativas y Judiciales; lo que implica necesariamente reformar el artículo 124 constitucional, para otorgar todas esas facultades también a los municipios. En este sentido señala el PSUM, nuestra constitución es una constitución flexible que se entiende hecha para servir a las necesidades nacionales y de ninguna manera a dogmas -- inconvencionales . Por estas y otras consideraciones, el PSUM votó en contra -- de la iniciativa presidencial en la Cámara de Diputados en Diciembre de -- 1982 .

El Partido Popular Socialista " PPS" normalmente " simpatizante" de todas -- las iniciativas del ejecutivo , fué la excepción al discutir el proyecto de reformas y adiciones al artículo 115 en la Cámara de Diputados . Coinci -- diendo en términos generales con la crítica del PSUM, el PPS expuso a tra -- vés del entonces Diputado Alfredo Reyes Contreras ( 3) los siguientes ar -- gumentos: las reformas al artículo 115 constitucional propuestas por el eje -- cutivo federal limitan y reducen aún más de los que ya está la vida políti -- ca municipal, la causa se encuentra en las facultades que indevidamente se le otorgan a las legislaturas locales sobre los municipios . Estas facultades -- indebidamente otorgadas son según el PPS, las siguientes:

- 1.- Suspender Ayuntamientos.
- 2.- Declarar que han desaparecido Ayuntamientos
- 3.- Suspender o revocar el mandato de algún miembro de los ayuntamientos.
- 4.- Designar en su caso, concejos municipales.
- 5.- Expedir las leyes de acuerdo con las cuales los municipios manejarán su patrimonio.

- 6.- Limitar la expedición de bandos municipales, reglamentos y disposiciones administrativas, sujetando a los ayuntamientos a las bases normativas que expidan las legislaturas de los Estados, lo que reduce el derecho a legislar de los ayuntamientos .
- 7.- Determinar cuales servicios públicos podrán prestar los ayuntamientos , no obstante su enlistado en el proyecto de reforma.
- 8.- Determinar el monto de las participaciones municipales, que corresponden a la hacienda municipal .
- 9.- Aprobar las leyes de ingresos municipales y revisar las cuentas públicas de los ayuntamientos.
10. Expedir las leyes que rijan las relaciones entre los municipios y sus trabajadores.

Según el PPS la iniciativa de reformas al 115 presentadas por el Ejecutivo Federal, no solo ratifican las facultades de las legislaturas, sino que las amplía, lo que reducirá de una manera extraordinaria la vida política municipal. Es lamentable concluye el PPS, que el Gobierno Federal siga considerando a los municipios como " menores de edad" a los que hay que estar vigilando y supervisando constantemente, para que no se hagan daño . Por estas razones el PPS votó en contra de la iniciativa presidencial .

Interesante fué la posición asumida por el partido Acción Nacional ( PAN) - al discutir el proyecto de reformas y adiciones al artículo 115, en la Cámara de Diputados. En lo general acción nacional, consideró como rectificatoria y reivindicativa la iniciativa de reformas al 115, por lo que acordó su aprobación . Sólo en lo particular, hizo leves observaciones ( 4) para modificar el párrafo cuarto de la fracción I , que señala la facultad de las legislaturas locales para desaparecer ayuntamientos y el procedimiento a seguir. Las observaciones del PAN se redujeron a pedir se modificará el procedimiento , pero no a cuestionar esa facultad. Otra observación en lo par-

licular que realizó ese partido y que nos parecen más de forma que de fondo, fué solicitar se adicionará a la fracción VII de la iniciativa Presidencial la regla de que la fuerza pública, también esté a disposición de los ayuntamientos cuando el Presidente o el Gobernador los visiten. Finalmente esa dos sugerencias de modificación que en lo particular realizó el PAN, fueron deshechadas por el pleno de la Cámara de Diputados.

"En su mayoría, pesó en el ánimo de los Diputados miembros del Partido Acción Nacional, la decisión de que por las grandes coincidencias y respuestas que a las exigencias del pasado, a lo largo de todos estos años ha presentado Acción Nacional al Congreso y fuera del Congreso, convenía aceptar este principio rectificatorio y reivindicatorio y aprobarlo con las modificaciones o sugerencias de modificación que en lo particular pudieran hacerse" ( 5 )

En el análisis de comisiones el PAN abogó y consiguió, junto con otros partidos, que el principio de representación proporcional se extendiera a todos los municipios independientemente de su población, o constitución demográfica. Consecuente con su línea democrática-liberal, el PAN consideró que el principio de representación proporcional para integrar a los ayuntamientos, depende de la justicia electoral y que mientras los regímenes de la Revolución Mexicana no la realicen de nada valdrá que las Constitución lo establezca. Sin embargo, no cuestionó en esa ocasión el sistema electoral vigente que permite la violación de ese y otros principios democráticos.

" De nada valdrá que la Constitución consagre el principio de integración plural proporcional de los miembros de los ayuntamientos si el origen de la autoridad, si el origen de la soberanía del pueblo que se va ha representar se amaña, se falsifica y se destuye con elecciones fraudulentas. -- Antes que nada la Revolución en el poder debe ser congruente, dándole a la vida municipal justicia electoral para que la demás justicia le venga por añadidura " (6)

Este último argumento ha sido utilizado por el Partido Acción Nacional, desde su fundación contra los regímenes de la Revolución Mexicana y constituye una diferencia cualitativa en la praxis política que desarrolla el Partido Acción Nacional y el Partido Revolucionario Institucional que niega sistemáticamente las imputaciones que en este sentido le hace al PAN y confirma ca

teórico que la justicia electoral existe y se práctica en nuestro sistema electoral.

En la misma sesión de la Cámara de Diputados para discutir el proyecto de reformas al Artículo 115, las intervenciones del PST normalmente a fin al PRI y el PDM, normalmente a fin al PAN fueron de aprobación a las reformas sin realizar observaciones en lo particular. Ambos Partidos (PST Y PDM) coincidieron con la posición del PAN en el sentido de solicitar al Gobierno dar autenticidad al proceso electoral y respetar el voto popular en los Ayuntamientos (7).

La intervención del representante del PRI se dirigió como es tradicional en la Cámara de Diputados a justificar la iniciativa del Ejecutivo Federal y hacer la apología del Presidente (8).

En general en esa sesión todos los Partidos coincidieron en la necesidad de reformar el artículo 115 constitucional para hacer progresar el régimen municipal en México. La discusión del proyecto de decreto a las reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional, realizadas en diciembre de 1982 en la Cámara de Diputados dan una idea clara de las diferentes posiciones políticas e ideológicas al respecto y permiten al especialista una base para introducirse en la compleja problemática municipal.

Por nuestra parte, consideramos que una de las deficiencias principales de los argumentos expresados por los Partidos Políticos de Oposición en México, reside, en su falta de análisis de la relación de necesidad o correspondencia que se establece entre la reforma municipal y la descentralización entendida ésta como forma de Gobierno y política económica. Generalmente cuando se refieren a esta categoría lo hacen en forma abstracta o superficial sin considerar que para el Gobierno actual constituye la elección de una "tercera vía" para superar la crisis nacional y defenderse mejor de la crisis mundial

que por la dependencia estructural de nuestra economía de los países capitalistas hegemónicos, nos libra con todos los efectos negativos que esa crisis produce. En el contexto del sistema capitalista para superar la crisis, dice Raúl Olmedo se han intentado dos vías principales : Una que pone el acento en la producción y la oferta " el ofertismo" y otra que pone el acento en el consumo y la demanda, el "Keynesianismo" . Ambas señala, han fracasado .

"México, al igual que algunos otros países comienza a encaminarse por una tercera vía : La que pone el acento en la distribución. Es la distribución tan extremadamente centralizada de la actividad productiva, de la riqueza y del poder lo que esta bloqueando el desarrollo. Descentralizar significa eliminar ese bloqueo, redistribuyendo la actividad productiva y el poder social hacia todo el territorio y toda la población. La descentralización es así una forma de Gobierno y una política económica pero esencialmente es una cultura, una actitud de la sociedad frente así misma". (9) .

La oposición política de izquierda partidista y no partidista subestima en general el planteamiento de estrategia económica considerándolo como una interpretación y una solución " burguesa " de la crisis, que pone énfasis en la categoría de " modelo de desarrollo" y no en la categorías de modo de producción y lucha de clases. En general se considera al planteamiento oficial una tesis ideológica para mantener el sistema de dominación vigente . (10)

A nuestro juicio, los partidos políticos de oposición en México critican en forma aislada la reforma al régimen municipal; no relacionan esta iniciativa con otras que el actual régimen llevó a cabo simultáneamente a partir de 1982 y que en conjunto estan dirigidas a estimular un proceso acelerado de descentralización . Estas iniciativas que implicarán también reformar la constitucion federal y reorganizar la administración pública federal (11). son las siguientes:

- 1).- Reforma al artículo 25 constitucional para establecer y precisar la rectoría económica del Estado. Este artículo establece que el sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28 , párrafo cuarto de la constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

- 2).- Reforma al artículo 26 constitucional para establecer el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que instaura los mecanismos para que la sociedad, especialmente la regional pueda plasmar sus intereses en la planeación y programación del país .
- 3).- Adición a la fracción XX del artículo 27 constitucional, que faculta al Estado para promover las condiciones necesarias para el desarrollo rural integral e incorporar a la población campesina al desarrollo nacional, es decir, a los municipios rurales que constituyen la mayoría del país.
- 4).- Reforma al artículo 28 constitucional, para delimitar las áreas estratégicas a cargo del Estado y apoyar las actividades de carácter prioritario donde de acuerdo con las leyes secundarias participe por sí mismo o con los sectores social y privado. El artículo 25 constitucional que está relacionado estrechamente con el artículo 28, señala que el sector social de la economía está formado por los ejidos, sindicatos, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y en general de todas las formas de organización social para la producción y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios. En oposición, el sector privado se forma principalmente por organizaciones de particulares con fines de lucro .
- 5).- Adiciones al artículo 73 constitucional para precisar las facultades económicas del Congreso .
- 6).- Reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para adecuarla a los nuevos requerimientos que la crisis de centralización produce. Destaca la creación de la Secretaría de la Contraloría de la Federación para vigilar la gestión de las empresas públicas, la aplicación correcta del gasto público y la política de descentralización .
- 7).- Establecimiento del convenio único de desarrollo que mejora los mecanismos de concertación entre la federación, los Estados y los municipios . El convenio

único de desarrollo asigna ahora una función importante a los municipios en los comités de planeación del desarrollo de cada Estado .

B).- Acuerdos y decretos Presidenciales para descentralizar la administración pública en su conjunto, tanto en su sector central como paraestatal, así como para trazar las estrategias específicas que cada Secretaría, Departamento y Sector deberá seguir a fin de contribuir al impulso de la descentralización de la vida nacional. En este ámbito de acción destacan los acuerdos Presidenciales para iniciar la descentralización de los servicios de educación y salud, así como las disposiciones para limitar el crecimiento de la Ciudad de México y fomentar la descentralización industrial.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, resume estas iniciativas en forma ordenada sienta las bases para que se conviertan en políticas concretas .

Los críticos de la reforma al régimen municipal minimizan e ignoran estas acciones simultáneas o complementarias, que constituyen toda una estrategia del actual Gobierno para superar la crisis estructural que sufre el país . - A ésta, el Gobierno la considera como una crisis de centralización que requiere como primer paso para su solución el reforzamiento del federalismo que ciertamente constituye " el marco general histórico y autóctono de la vía mexicana - a la descentralización " (12) .

La descentralización como forma de Gobierno y política económica adoptada por el actual régimen implica un cambio en el comportamiento de la administración pública en los distintos niveles de Gobierno, ésta debe desarrollar la rectoría económica del Estado como vértice y motor de la descentralización a diferencia de regímenes pasados cuando su acción se dirigía a fomentar la centralización. La naturaleza dialéctica de la Administración Pública entendida como " Gobierno en acción " o actividad organizadora del Estado en la sociedad; - que hace valer los intereses del Estado frente a la sociedad (13), plantea a nuestro juicio, las siguientes interrogantes:

1.- ¿ Puede el Poder Ejecutivo Federal desarrollar la comunidad municipal - sin otorgar a ésta autonomía política?

2.- ¿ Es el autogobierno de las comunidades municipales un obstáculo para el ejercicio de las funciones políticas y organizativas encomendadas a la administración pública ?

A la primera interrogante consideramos que los encargados de la administración pública municipal difícilmente pueden desarrollar su comunidad, si no gozan de la libertad política necesaria para combatir las diversas formas de caciquismo que preservan intereses localistas y antinacionales. (14). -- Las contradicciones de la forma caciquil y oligárquica de dominación en los municipios se tornan más evidentes, cuando los ayuntamientos son conquistados por la oposición política de derecha e izquierda, pese al control que sobre el proceso electoral tiene el gobierno, lo que confirma la necesidad imperiosa de que sean los propios municipios los que resuelvan tales contradicciones que se derivan del ejercicio centralista y autoritario del poder. (15) . Una investigación reciente, que comprende 14 años (1970-1984) de luchas municipales así lo confirma .(16) .

En cuanto a la segunda interrogante consideramos que el autogobierno de las comunidades municipales, lejos de ser un obstáculo para el ejercicio eficiente y eficaz de las funciones encomendadas a la administración pública, constituye su mejor apoyo . La función política de la administración pública cumpliría mejor en el autogobierno, al expresarse con mayor claridad los intereses de clase de las municipalidades que daría mayor base a la estabilidad política y que no excluye la aplicación de los mecanismos de seguridad (policía ) y defensa (ejército) que refuerzan la función política de la administración pública. La función administrativa del Estado que consiste : " en la organización y coordinación del organismo productivo de la sociedad, teniendo como base la propiedad privada y el intercambio mercantil para reproducir las relaciones capitalistas de producción" . (17) , se realizaría con mayor efectividad

tividad en el autogobierno municipal, porque libre de las trabas caciquiles y oligárquicas de dominación, las administraciones públicas municipales promoverían a plenitud el sector social de la economía dentro de un proyecto nacionalista de desarrollo, en oposición al proyecto neoliberal necesariamente centralizador, que actualmente prevalece en la disputa por la dirección histórica de la nación ( 18 ) .

La modernización del régimen municipal teniendo como punto de partida, la disolución de las formas caciquiles y oligárquicas de dominación, era prevista con claridad y visión de largo plazo por Carlos Alberto Madrazo, quien en su breve período ( dic.9/64 a nov.17/65, 11 meses ), como Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, intenta su transformación :

"Cuando estuve al frente de la Presidencia del PRI presidí las elecciones internas en el caso 1500 ayuntamiento y contra viento y marea, Tampoco es teatigo de éllo, respetamos la voluntad de nuestra mayoría. Que algunos ayuntamientos así electos a la postre fallaron, no es mi culpa. El jalón era correcto y la decisión acertada, sigo creyendo que solo tiene fuerza y pueden hacer obras de beneficio público los ayuntamientos realmente electos que se sienten responsables ante una opinión que los vigila. Es la única manera de romper la frustración, terminar con el prevaricato, descubrir nuevos valores políticos y mantener la savia del civismo circulando en las arterias de la República ". (19). Subrayado nuestro.

En la práctica esta decisión significaba democratizar el Estado corporativo Mexicano que tiene en su partido una de las dos piezas claves del régimen político, la otra como es sabido, la constituye la Presidencia de la República. Democratizar el PRI significa democratizar el Estado, por que como acertadamente a señalado González Casanova : " El poder del PRI, es el poder del Estado. " (20)

A la decisión de democratizar internamente el partido del Estado, Carlos A. Madrazo proponía también la transformación del sistema electoral vigente, para reforzar el sistema de partidos y sustraer al ejecutivo de la calificación del proceso electoral, ampliando de esta manera los canales democráticos de la Nación. Este era su argumento que hoy nos parece de actualidad a raíz de la convocatoria lanzada por la Secretaría de Gobernación, para renovar el

sistema electoral:

" Estamos acostumbrados a respetar como dógma, la teoría clásica de la división de poderes : Ejecutivo, Legislativo y Judicial; pero doscientos años no transcurren en vano y la concepción de Montesquieu no puede ser ya limitativa ni marcar por lo mismo un horizonte inviolable . A los tres poderes clásicos precisa agregar un cuarto, que sea la base de los otros ; el Poder Electoral Federal, que con toda la fuerza constitucional necesaria, tenga — como función vigilar y hacer respetar el proceso democrático y señalar en — las elecciones locales o nacionales que candidatos obtuvieron la mayoría de los sufragios." (21)

Estas propuestas de reforma entre otras ocasionaron la exclusión de Carlos Madrazo de la élite dirigente del Estado, pero sus enemigos políticos no — demostraron que fueran erróneas, sino por el contrario con la eliminación de Carlos Madrazo corroboraron el carácter autoritario y antidemocrático del — régimen de la Revolución Mexicana. No hay que olvidar como señala Jordi — Borja que el Estado representativo, nacido al calor de verdaderas revoluciones populares, desarrollado igualmente por los partidos de masas y por la — acción de los movimientos populares, ha significado la conquista de importantes derechos civiles y sociales para la población y ha dado lugar a un proceso de irrupción de las clases populares en las Instituciones Políticas del poder . " Esta presencia limitada, mantenida a niveles subordinados y que no — ha podido destruir explotaciones e injusticias, constituye sin embargo la base del consenso en que se apoya el estado capitalista moderno". (22)

La ampliación de esta base de consenso y su ulterior superación, hacia estadios políticos mejores, depende del perfeccionamiento de los mecanismos democráticos, esto es, de la democracia sin adjetivos como argumenta entre otras cuestiones Enrique Krauze. (23)

En resumen, la modernización del régimen municipal en México debe ampliarse — hacia la democratización del partido del Estado y la transformación del sistema electoral, como condición indispensable para lograr la participación popular y — partidista en el proceso de descentralización del Estado que esta implícito en la reforma municipal . Sin esta participación, necesariamente plural la reforma municipal será un proyecto más del Estado Mexicano Centralizado.

## NOTAS

## CAPITULO 5

1. - Véase: Democratización Integral: Reforma Municipal. México, Secretaría de Gobernación, colección 16 tomos. 1984 y La Discusión del Proyecto de Decreto a las Reformas y Adiciones al Artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, publicado también por la Secretaría de Gobernación a través del Centro Nacional de Estudios Municipales. México. - 1985. Revista Estudios Municipales.
2. - Córdova, Arnaldo: "Democracia y Participación en la Vida Municipal." México. UNAM. Facultad de Economía. Revista Economía Informa, octubre de 1984, p. p. 5 a 13.
3. - Reyes Contreras, Alfredo. op. cit. p. p. 116 a 122.
4. - Cicero Mackinney, Roger. Intervención en la discusión del proyecto de decreto a las reformas y adiciones al Artículo 115 de la Constitución. op. cit. p. p. 133 - 136
5. - Blanco Sánchez, Javier. Ibidem. p. 114
6. - Blanco Sánchez, Javier. Ibidem. p. 115
7. - González Magallón, César Humberto (PST) en pro. Valadez - Montoya Baltazar Ignacio. (PDM) en pro. Ibidem. p. 124- 127
8. - David David, Sami (PRI) en pro. Ibidem. p. 129- 132
9. - Olmedo Carranza, Raúl. Inyección a la Economía de México, Descentralización, Principios Teóricos y Ejemplos Históricos. Grijalbo. México. 1984. p. 8
10. - Guillen R., Arturo. Interpretaciones Sobre la Crisis en México. En: México ante la Crisis. González Casanova, Pablo. Aguilar Camín Héctor (coords) Siglo XXI 1986. p. p. 153- 182.
11. - De la Madrid, Miguel. "Cien Días Contra la Crisis." México. - Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República. Marzo de 1983. p. p. 35-43

12. -Olmedo Carranza, Raúl. op. cit. p. 158

13. -CFR - Guerrero Orozco Omar, - La Administración Pública del Estado Capitalista. México. INAP. 1979. p. 368

Para los efectos de este trabajo, consideramos válida la definición de Administración Pública elaborada por Omar Guerrero, quien establece que: "La Administración Pública es el Gobierno en acción, el Poder Ejecutivo Delegacional del Estado en la sociedad, que hace valer los intereses del Estado frente a la sociedad. es decir, los intereses de las clases dominantes frente al resto de la sociedad".

14. -CFR. Bartra, Roger Et Al. Caciquismo y Poder Político en el México Rural. México. Siglo XXI 1980.

15. -CFR. Martínez Assad, Carlos, (coord.) Municipios en Conflicto. México. UNAM. 1. I.S. - G. V. Editores 1985 y Arreola Ayala, Alvaro. Elecciones Municipales en: González Casanova, Pablo (coord.) Las Elecciones en México. Evolución y Perspectivas. México, Siglo XXI. 1985.

16. -CFR. López Monjardín, Adriana. La Lucha por los Ayuntamientos: Una Utopía Viable. México. Siglo XXI. 1986 y Alonso Jorge. Micropolítica Electoral. En González Casanova, Pablo. op. cit. p. 349-360.

17. -Veáse: Uvalle Berrones, Ricardo. El Gobierno en Acción. La Formación del Régimen Presidencial de la Administración Pública. México. F. C. E. 1984.

18. -CFR. Tello Macías, Carlos; Cordera, Rolando. México: La Disputa por la Nación. Perspectivas y Opciones del Desarrollo. Siglo XXI 1985.

19. -CFR. Benejam, Ma. Antonieta. Actividad e Ideología de Carlos Madrazo. Reseña Cronológica. 1915-1969. México. UNAM. - ENEP Acatlán. 1980. p. 138.

20. -González Casanova, Pablo. El Estado y los Partidos Políticos en México. ERA. 1985. p. p. 95-141.

21. -Benejam, Ma. Antonieta. op. cit. p. 143

22. -Borja, Jordi. "Para Descentralizar al Estado." Revista Nexos. - Nov. de 1980.

23. -Krauze, Enrique. Por una Democracia Sin Adjetivos. Joaquín Mortiz. México 1986.

## CONCLUSIONES

Como se ha visto, el contexto del régimen municipal en México tiene profundas raíces históricas que es necesario delimitar para comprender los propósitos de reforma y cambio estructural que pretende realizar el actual régimen. Es evidente que el problema no es de ahora, si no que corresponde por el contrario a un fenómeno político de gran trascendencia, cuya solución se había pospuesto desde los orígenes de nuestra vida independiente. Como parte fundamental del Estado el problema del municipio es también el problema de la Sociedad Civil a la cual se debe. Las contradicciones sociales de nuestro tiempo encuentran ahí una de sus manifestaciones más claras y en consecuencia, deben empezar ahí mismo a resolverse. Desde nuestro punto de vista, la Reforma al Régimen Municipal se debe ampliar hacia los aspectos siguientes del Régimen Político:

1. Reformar al Partido del Estado. Sin la reforma del PRI, la reforma municipal quedaría limitada. El partido aglutina a las masas de trabajadores del campo y la ciudad, a los sectores medios. Es sin duda el Partido que los tiene y representa. El único que en la actualidad realiza la "política de masas" y el único que puede en este momento movilizar el apoyo popular para lograr los objetivos más caros de la Reforma que son la descentralización de la vida nacional y la democratización integral de las comunidades municipales. Para romper la tendencia centralizadora, es evidente que se necesita movilizar a las masas populares para reconquistar el derecho a la vida, en los municipios hoy abrumados en un 90% o más por el desempleo, la carestía, la insalubridad, la des-

nutrición y el empobrecimiento generalizado. El Partido necesita democratizarse y asegurar el respeto de la voluntad de sus mayorías, requiere llevar a cabo su propia reforma que ya desde 1965 Carlos Madrazo intenta realizar desde la base; desde los Municipios. Se nos contestará que el fracaso de Carlos A. Madrazo es la demostración más evidente que el Régimen no quiere la democratización del Partido. Sin embargo, consideramos que las condiciones, objetivas (económica) y subjetivas (políticas, ideológicas); han cambiado de 1965 a la fecha y que la agudización de la crisis hace más factible ahora, que antes, esa reforma al interior del Partido; siempre y cuando el Régimen recupere el proyecto nacionalista y democrático del desarrollo.

2. Reformar nuevamente el Artículo 115 en los siguientes aspectos:

- a) Eliminar la facultad "Legal" de las Legislaturas de suspender ayuntamientos. Es lógico que si los funcionarios del ayuntamiento han sido elegidos en forma directa por los ciudadanos de su propio municipio, éstos mismos ciudadanos deben destituirlos si traicionaron su confianza. ¿Por que recurrir a una autoridad superior para que se resuelva un problema o conflicto específicamente municipal?. Con esta disposición no solo se viola la autonomía municipal, sino la voluntad soberana del pueblo de juzgar y sancionar a los delinquentes políticos, típicos en los ayuntamientos. Si tenemos un sistema pluripartidista a nivel nacional porque no hacerlo efectivo a nivel municipal y que sean los propios ayuntamientos o los partidos políticos en su caso, los que juzguen y sancionen a algunos de sus miembros y que sea la propia ciudadanía a través de los partidos, quien

señale si procede o no procede, formar un nuevo ayuntamiento o concejo municipal. Ello implicaría la puesta en práctica del referéndum, como recurso de legitimación municipal.

b) Ampliar los puestos de representación popular en el ayuntamiento, a tantos como sean necesarios, según la demografía de cada municipio. La mayor parte de esos puestos serían honoríficos y solo los que la misma comuna determine serían pagados con cargo al presupuesto municipal, que sería la base definitivamente para saber hasta cuantos funcionarios municipales se pueden pagar. Los sueldos se fijarían tomando como base los salarios mínimos de cada región. Al ampliar los puestos en el ayuntamiento se daría ingreso absolutamente a todas las corrientes, grupos y partidos políticos y aumentaría de esta forma el interés ciudadano en participar. Esta ampliación no amenaza la posición del partido mayoritario, en tanto éste responda efectivamente a los intereses y aspiraciones de las masas .

c) Modificar la fracción IV que corresponde a la Hacienda municipal — porque legitima la inferioridad de los ayuntamientos en materia de distribución de los ingresos fiscales del Estado Nacional. En la práctica la relación sigue siendo desigual, correspondiendo a los municipios sólo el 3% de los ingresos totales. Los municipios deben decidir y aprobar sus presupuestos de ingresos y egresos. En la realidad, los ayuntamientos generalmente ajustan sus gastos a los ingresos fiscales que reciben y cuando necesitan más, los solicitan al Estado o a la Federación; no hay necesidad de tanto enredo burocrático. En la medida que los ayuntamientos utilizan recursos federales o estatales, los tienen que justificar ante el órgano superior, estatal o federal correspondiente.

La intervención de la legislatura debe ser a posteriori al ejercicio del presupuesto municipal. La vigilancia a priori o en el lugar de los hechos corresponde en una primera instancia a los ciudadanos organizados en sus partidos políticos debidamente representados en los ayuntamientos. Esta vigilancia presupuestal diaria o cotidiana de los ciudadanos organizados haría efectivamente "Libre" la administración de la hacienda municipal - y evitaría la proliferación de tanto delincuente y estafador metido a "Líder" político.

- 3.- Reformar el Artículo 124 Constitucional para complementar la reforma municipal y otorgar las facultades que necesita el municipio para equilibrarse con los otros dos niveles de gobierno. Ello implica reconocer el autogobierno de las comunidades municipales y precisar con base al esquema federal, sus facultades en los tres órdenes del ejercicio del poder: Ejecutivas, Legislativas y Judiciales.
- 4.- Alentar y respetar la oposición política, sin importar su signo ideológico, en el seno de la comunidad municipal. No obstante de ser minoría, la oposición política al régimen de la revolución mexicana es de vital importancia para la democratización del país. La crítica que hemos expuesto aquí de esta oposición así lo demuestra. Para reforzar el sistema de partidos, es urgente terminar con el "Proteccionismo político y electoral" modernizando el sistema electoral, para lo cual se hace necesario, trasladar la calificación del proceso electoral a los partidos políticos. El Estado puede y debe abrir el juego político sometiendo a su partido a los "riesgos" de la democracia.
- 5.- La descentralización de la vida nacional hoy convertida en política económica y forma de gobierno del Estado Mexicano, tiene a nuestro juicio -

la virtud de repensar la totalidad de las estructuras sociales en términos del binomio centralización - descentralización y de los binomios correlativos , concentración - desconcentración y acumulación -desacumulación ; representa efectivamente un recurso metodológico fructífero y original que ha sido utilizado con acierto por los coordinadores de la reforma municipal . No se trata de una teorización en abstracto, --- por que las acciones gubernamentales de descentralización están a la vista al igual que la necesidad urgente de revertir el proceso centralizador. Este pensamiento ofrece un amplio margen donde situar los conceptos que han determinado hasta ahora el pensamiento económico y sociológico. La descentralización es una corriente de opinión generalizada en nuestro país que surge como un gran reclamo social de nuestro pueblo pero no de ahora sino de mucho tiempo atrás en la medida que el proceso centralizador se acentuaba y el Estado se tornaba autoritario . Sin embargo, a nuestro juicio soslaya y deja a un lado el análisis de los factores histórico- políticos que condicionan o limitan el proceso descentralizador. Para revertir el proceso centralizador, es necesario modernizar primero la estructura política para que permitadentro y fuera del Estado, el desarrollo de las fuerzas productivas --- Desarrollar al municipio a partir de sus propios recursos;conseguir --- que el 90% de los municipios rurales del país alcancen el "desarrollo rural integral " e integrarlos al sector social de la economía hoy --- elevado a categoría constitucional; evitar que los problemas del municipio rural se conviertan en problemas del municipio urbano, integrarlos al sistema nacional de planeación democrática, corregir la desastrosa articulación agroindustrial que sólo genera desempleo y miseria;--- en fin , fortalecer la sociedad civil implica , antes que nada, democratizar las organizaciones populares , especialmente las incorporadas a los sectores del partido del Estado. Implica respetar como decía Carlos Madrazo la voluntad de las mayorías integradas al partido del Estado---

6.- La democracia se mide como decía desde hace 23 años Pablo González Casanova, por la participación del pueblo en el ingreso, la cultura y el poder y todo lo demás es folklore democrático o retórica. Pero en -- nuestro sistema para legitimar esa participación es necesario consoli -- dar en primera instancia, las organizaciones político-sociales y moder -- nizar los procesos electorales. En las elecciones el partido del Estado no solo debe vencer, sino convencer a sus oponentes de que su triunfo -- fué real e inobjetable. Si se busca la descentralización de la vida -- nacional, a través de la descentralización del poder político que encuen -- tra su base en el Ejecutivo Federal, no hay otro camino más que limitar el presidencialismo fortaleciendo el sistema de partidos y modernizando el sistema electoral. Este proceso debe estar dirigido a lograr el equi -- librio de poderes, lo que no necesariamente significa, volver al domi -- nio del congreso (congresismo), sino dadas las condiciones actuales del desarrollo del país, significa buacar el equilibrio de las relaciones -- entre el Estado y la sociedad. Pugar por la autonomía plena y el reco -- nocimiento de los triunfos de los partidos de cualquier signo ideológi -- co en el terreno municipal, es en términos políticos nacionales luchar -- por una auténtica democracia política que es, a su vez, condición necesa -- ria para construir un verdadero poder político federal fundado en la -- democracia municipal. En esta perspectiva la tarea nacional es mucho más -- amplia que la planteada por la actual reforma municipal. Hoy como ayer -- es necesario impulsar la democrátización como base y requisito indispen -- sable del desarrollo, que hoy como ayer es extremadamente desigual.

7.- Solo el análisis histórico en la administración pública nos conduce a -- distinguir los ciclos de centralización y descentralización que se produ -- cen en la base económica y en la estructura política de las distintas -- sociedades. Es innegable que en México el proceso centralizador y con -- centrador de las capacidades económicas y políticas ha llegado a su

límite . El Estado Mexicano centralizado , actualmente es negativo no solo desde el punto d vista funcional, por la ineficiencia que muestran las políticas sectoriales y la prestación de los servicios públicos, — sino también desde el punto de vista democrático, en lo que respecta — a su adecuación para promover la participación popular y el cambio so— cial. El Estado Mexicano centralizado significa hoy una expropiación po— lítica de las clases populares cuyo resultado es el estancamiento económi— co, la pérdida de su influencia política y el empobrecimiento generaliza— do. No hay que olvidar que las revoluciones de 1810 y 1910 coincidieron con el momento justo de la crisis económica y el apogeo del proceso — centralizador y concentrador .

- 8.- Para evitar una ruptura del orden establecido el régimen actual intenta una salida racional a la crisis de centralización del Estado Mexicano . La Reforma al régimen municipal, apunta principalmente a la descentrali— zación de la vida política y económica del país por los cauces de un — proyecto nacionalista de desarrollo. El planteamiento teórico es correc— to. La ejecución práctica hasta ahora es equivocada; por la resistencia del régimen a abandonar el " proteccionamismo político —electoral" que— privilegia, el partido del Estado e impide la modernización del sistema político y "la distribución descentralizada" de las condiciones de la— actividad productiva y de la productividad.
- 9.- Los administradores públicos debemos tomar conciencia que en la etapa— actual en la que el Estado Mexicano inicia el proceso de descentraliza— ción de la vida nacional, la administración pública se transforma y ad— quiere un nuevo carácter pleno de contradicciones que es necesario re— conocer y estudiar para poder participar con mayor acierto en la vida.

política del país . En la medida que la administración pública constituye el órgano a través del cual se regula la distribución social y en el momento en que la distribución adquiere preponderancia y se convierte en la clave de la solución de la crisis, la administración pública adquiere -- también un peso específico determinante por encima de las demás instancias sociales. Lentamente la administración pública se reorganiza y está dejando de ser una administración pública centralizada y centralizadora - para transformarse en una administración pública descentralizada y descentralizadora ..

Esta tendencia es histórica y en la medida que comprendamos su carácter y naturaleza podremos actuar con mayor objetividad en nuestra vida profesional y académica .

ALGUNOS POETAS ENCUENTRAN LAS PALABRAS JUSTAS PARA NOMBRAR LO QUE PENSAMOS Y SENTIMOS, CON EXQUISITA BELLEZA LITERARIA, TAL ES EL CASO DE SALVADOR ESPRIU, CON CUYO MENSAJE NOS IDENTIFICAMOS .

Harto, estoy de mi vieja tierra,  
de mi país cobarde y salvaje.  
Como quisiera ir hacia el norte  
allí me dicen que la gente es limpia,  
noble, culta, feliz, rica, despierta.  
En la Congregación me desaprobarían  
mis hermanos.  
"Como ave que deja el nido es el hombre  
que parte de su lugar."  
Y yo, a lo lejos como iba a reirme  
de la ley y la antigua sabiduría de  
este mi pueblo yermo.  
Pero no cumpliré nunca mi sueño y  
aquí voy a quedarme hasta la muerte.  
Pues yo también soy cobarde y salvaje  
y amo con un desesperante dolor  
mi patria pobre, sucia y desdichada.

De Salvador Espriú.\*

## A N E X O

1. - Cuadro Comparativo de Ingreso y Egresos de la Federación, Estados y Municipios.
2. - Ley General Sobre Libertades Municipales del General Emiliano Zapata.
3. - Análisis Formal y Comparativo de la Reforma del Artículo 115 Constitucional, de José R. Castelazo.

## OBSERVACIONES

Incluimos estos 3 documentos por considerar que su contenido es importante, para el análisis histórico-político del régimen municipal en México.

- Aunque no estamos de acuerdo con algunas observaciones del Análisis formal que realiza José R. Castelazo, de las reformas al Artículo 115, las incluimos porque son útiles para apreciar las diferencias entre el nuevo y el "viejo" Artículo 115.
- La Ley General Sobre Libertades Municipales del General Emiliano Zapata merece un análisis más profundo por su trascendencia histórica y "actualidad". Así como la Ley Orgánica de Ayuntamientos del Estado de Morelos, expedida también en 1916 por el General Zapata.
- El cuadro comparativo de ingresos y egresos, representa una tendencia histórica en la distribución de los recursos fiscales del Estado Mexicano, del cual se debe partir para explicar varios problemas del Régimen municipal.

INGRESOS Y EGRESOS DE LOS GOBIERNOS FEDERAL, ESTATALES Y MUNICIPALES

1929 - 1982 (miles de pesca)

| AÑOS | I N G R E S O S |      |             |      | E G R E S O S |     |               |      |             |      |            |     |
|------|-----------------|------|-------------|------|---------------|-----|---------------|------|-------------|------|------------|-----|
|      | FEDERACION      | %    | ENTIDADES   | %    | MUNICIPIOS    | %   | FEDERACION    | %    | ENTIDADES   | %    | MUNICIPIOS | %   |
| 1929 | 322 335         | 71.1 | 95 924      | 21.2 | 35 130        | 7.7 | 275 541       | 69.2 | 88 318      | 22.2 | 33 315     | 8.6 |
| 1920 | 288 863         | 68.7 | 96 159      | 22.9 | 35 189        | 8.4 | 279 122       | 69.2 | 90 746      | 22.5 | 34 389     | 8.3 |
| 1931 | 256 088         | 66.8 | 89 177      | 24.8 | 32 175        | 8.4 | 226 478       | 66.1 | 84 888      | 24.0 | 31 045     | 9.1 |
| 1932 | 212 347         | 64.0 | 85 992      | 27.1 | 29 444        | 8.9 | 211 625       | 65.4 | 82 676      | 25.6 | 29 081     | 9.0 |
| 1933 | 222 900         | 62.0 | 106 878     | 29.7 | 29 534        | 8.2 | 245 950       | 67.0 | 88 819      | 24.4 | 28 896     | 7.9 |
| 1934 | 295 277         | 66.9 | 112 234     | 25.4 | 33 778        | 7.7 | 264 740       | 67.6 | 98 296      | 24.6 | 32 319     | 8.2 |
| 1935 | 313 074         | 67.4 | 116 710     | 25.1 | 34 447        | 7.4 | 300 822       | 67.8 | 109 829     | 24.7 | 33 107     | 7.5 |
| 1936 | 438 328         | 69.2 | 155 794     | 24.6 | 34 461        | 6.2 | 406 098       | 71.4 | 128 881     | 22.4 | 33 954     | 6.0 |
| 1937 | 451 110         | 72.0 | 138 297     | 22.0 | 37 446        | 6.0 | 478 756       | 72.9 | 141 307     | 21.5 | 36 466     | 5.6 |
| 1938 | 577 004         | 71.4 | 198 094     | 23.3 | 42 996        | 5.0 | 631 544       | 73.7 | 183 438     | 21.4 | 42 021     | 4.9 |
| 1941 | 664 919         | 71.0 | 224 063     | 24.0 | 46 466        | 5.0 | 681 869       | 72.6 | 213 342     | 22.7 | 44 112     | 4.7 |
| 1942 | 745 596         | 71.1 | 250 389     | 23.9 | 53 131        | 5.0 | 836 888       | 74.2 | 241 225     | 21.4 | 49 283     | 4.4 |
| 1943 | 1 091 597       | 75.6 | 282 095     | 19.5 | 69 363        | 4.8 | 1 075 539     | 75.9 | 277 529     | 19.6 | 63 789     | 4.5 |
| 1944 | 1 295 338       | 76.6 | 316 094     | 18.7 | 79 547        | 4.7 | 1 453 335     | 79.1 | 309 663     | 16.8 | 75 331     | 4.1 |
| 1945 | 1 404 025       | 75.6 | 352 192     | 19.0 | 101 775       | 5.4 | 1 572 804     | 77.6 | 354 430     | 17.5 | 98 278     | 4.9 |
| 1946 | 2 011 502       | 79.6 | 429 166     | 17.0 | 85 490        | 3.4 | 1 770 544     | 77.8 | 422 252     | 18.6 | 81 934     | 3.6 |
| 1947 | 2 054 644       | 78.3 | 471 010     | 17.9 | 98 769        | 3.8 | 2 142 961     | 80.6 | 422 998     | 15.9 | 93 486     | 3.5 |
| 1948 | 2 654 642       | 79.7 | 565 887     | 17.0 | 109 509       | 3.3 | 2 773 365     | 81.2 | 538 075     | 15.8 | 104 220    | 3.1 |
| 1949 | 3 891 216       | 83.0 | 667 353     | 14.2 | 124 053       | 2.8 | 3 740 587     | 83.4 | 623 606     | 13.9 | 121 060    | 2.7 |
| 1950 | 4 600 877       | 78.3 | 806 372     | 18.4 | 151 666       | 3.3 | 4 663 290     | 77.4 | 865 252     | 19.3 | 147 846    | 3.3 |
| 1951 | 4 883 666       | 79.8 | 1 060 571   | 17.3 | 172 276       | 2.8 | 4 670 088     | 79.2 | 1 049 115   | 17.8 | 178 945    | 3.0 |
| 1952 | 6 338 083       | 81.3 | 1 251 486   | 16.0 | 207 218       | 2.7 | 6 464 230     | 81.6 | 1 254 887   | 15.8 | 201 414    | 2.5 |
| 1953 | 5 023 106       | 77.8 | 1 208 517   | 18.7 | 227 253       | 3.5 | 5 450 402     | 80.7 | 1 090 376   | 16.0 | 223 468    | 3.3 |
| 1954 | 7 713 833       | 81.4 | 1 493 863   | 15.8 | 269 307       | 2.8 | 7 916 807     | 82.9 | 1 359 239   | 14.2 | 273 174    | 2.9 |
| 1955 | 9 023 531       | 80.8 | 1 912 643   | 16.2 | 327 184       | 2.9 | 8 883 121     | 81.5 | 1 686 716   | 15.5 | 327 155    | 3.0 |
| 1956 | 10 193 522      | 79.7 | 2 412 540   | 17.3 | 383 358       | 3.0 | 10 270 112    | 79.7 | 2 228 071   | 17.3 | 390 543    | 3.0 |
| 1957 | 10 869 859      | 79.5 | 2 358 209   | 17.2 | 448 564       | 3.3 | 11 703 281    | 78.2 | 2 695 755   | 18.2 | 456 018    | 3.2 |
| 1958 | 11 183 250      | 81.8 | 2 418 074   | 15.0 | 518 463       | 3.2 | 12 019 391    | 79.5 | 2 571 841   | 17.0 | 519 592    | 3.4 |
| 1959 | 14 161 433      | 76.7 | 3 705 777   | 20.1 | 591 503       | 3.2 | 14 157 742    | 77.3 | 3 553 281   | 19.4 | 595 948    | 3.3 |
| 1960 | 19 457 002      | 78.6 | 4 607 419   | 18.6 | 702 627       | 2.8 | 20 150 330    | 79.6 | 4 460 602   | 17.6 | 699 946    | 2.8 |
| 1961 | 19 941 051      | 77.6 | 4 981 784   | 19.4 | 764 835       | 3.0 | 20 302 640    | 79.2 | 4 576 023   | 17.8 | 769 773    | 3.0 |
| 1962 | 20 397 949      | 76.2 | 5 558 278   | 20.8 | 794 607       | 3.0 | 20 219 159    | 76.4 | 5 441 141   | 20.6 | 788 434    | 3.0 |
| 1963 | 19 703 908      | 73.6 | 6 229 861   | 23.3 | 844 925       | 3.1 | 20 294 000    | 74.3 | 6 178 503   | 22.6 | 844 009    | 3.1 |
| 1964 | 28 976 059      | 77.3 | 7 482 245   | 20.0 | 1 016 311     | 2.7 | 28 205 590    | 75.9 | 7 985 145   | 21.4 | 1 011 836  | 2.7 |
| 1965 | 4 282 701       | 88.0 | 7 657 141   | 10.5 | 1 138 348     | 1.5 | 6 410 937     | 88.8 | 6 901 931   | 99.6 | 1 121 826  | 1.6 |
| 1966 | 66 419 378      | 88.0 | 8 664 062   | 11.3 | 1 308 075     | 1.7 | 66 054 247    | 87.5 | 8 178 455   | 10.8 | 1 282 213  | 1.7 |
| 1967 | 79 456 982      | 87.9 | 9 494 980   | 10.5 | 1 407 892     | 1.6 | 79 451 979    | 88.0 | 9 473 064   | 10.5 | 1 383 460  | 1.5 |
| 1968 | 85 275 612      | 86.9 | 11 262 534  | 11.5 | 1 985 758     | 1.6 | 83 421 813    | 86.3 | 11 694 308  | 12.1 | 1 550 267  | 1.6 |
| 1969 | 97 508 687      | 86.5 | 13 482 401  | 12.0 | 1 791 690     | 1.5 | 98 061 224    | 85.7 | 14 439 398  | 12.6 | 1 882 175  | 1.6 |
| 1970 | 109 064 399     | 86.4 | 15 207 228  | 12.0 | 2 029 204     | 1.6 | 109 260 986   | 86.3 | 15 301 916  | 12.1 | 2 037 821  | 1.6 |
| 1971 | 120 549 290     | 85.8 | 17 563 584  | 12.5 | 2 380 430     | 1.7 | 121 360 407   | 86.2 | 17 007 930  | 12.1 | 2 172 187  | 1.7 |
| 1972 | 148 445 458     | 84.8 | 23 754 941  | 13.6 | 2 719 413     | 1.6 | 148 806 002   | 84.5 | 24 478 055  | 13.9 | 2 718 518  | 1.6 |
| 1973 | 203 661 108     | 84.2 | 35 115 500  | 14.4 | 3 435 488     | 1.4 | 204 082 510   | 84.2 | 34 778 009  | 14.4 | 3 403 653  | 1.4 |
| 1974 | 281 626 312     | 85.6 | 42 706 557  | 7.3  | 4 650 570     | 0.8 | 276 538 110   | 85.1 | 41 634 339  | 13.4 | 4 596 706  | 1.4 |
| 1975 | 403 615 838     | 90.1 | 38 327 562  | 8.6  | 5 655 664     | 1.3 | 400 724 690   | 90.0 | 39 009 949  | 8.7  | 5 610 133  | 1.3 |
| 1976 | 528 451 968     | 90.9 | 45 540 884  | 7.8  | 7 190 823     | 1.2 | 520 152 964   | 90.7 | 46 207 557  | 8.1  | 7 087 265  | 1.2 |
| 1977 | 734 180 372     | 91.1 | 62 519 408  | 7.7  | 9 408 683     | 1.2 | 730 593 101   | 91.1 | 62 062 562  | 7.7  | 9 249 900  | 1.2 |
| 1978 | 950 647 337     | 90.7 | 85 451 409  | 8.1  | 12 319 454    | 1.2 | 947 834 045   | 90.5 | 86 347 811  | 8.3  | 12 058 903 | 1.2 |
| 1979 | 1 223 073 169   | 90.3 | 125 185 856 | 8.5  | 17 438 339    | 1.2 | 1 266 878 327 | 89.6 | 128 964 174 | 9.1  | 17 390 582 | 1.2 |
| 1980 | 2 050 979 000   | 89.4 | 215 793 130 | 9.4  | 26 147 494    | 1.1 | 2 018 600 000 | 89.6 | 209 740 977 | 9.3  | 25 324 359 | 1.1 |
| 1981 | 2 831 248 000   | 88.3 | 335 731 174 | 10.5 | 39 024 444    | 1.2 | 2 762 326 000 | 88.5 | 321 269 086 | 10.3 | 38 897 226 | 1.2 |
| 1982 | 5 707 114 000   | 90.7 | 521 806 000 | 8.3  | 62 411 000    | 1.0 | 5 514 766 000 | 90.2 | 536 309 000 | 8.8  | 61 616 000 | 1.0 |

FUENTE: IPONAP-IEPES. "EL DESAFIO MUNICIPAL". MEXICO, PRI. 1982.

## LEY GENERAL SOBRE LIBERTADES MUNICIPALES.

El C. General Emiliano Zapata, Jefe Supremo de la Revolución de la República, a sus habitantes hago saber:

**CONSIDERANDO:** Que la libertad municipal es la primera y más importante de las instituciones democráticas, toda vez, que nada hay más natural y respetable que el derecho que tienen los vecinos de un centro cualquiera de población, para arreglar por sí mismos los asuntos de la vida común y para resolver lo que mejor convenga a los intereses y necesidades de la localidad.

**CONSIDERANDO:** Que los pasados dictadores ahogaron la Independencia de los municipios sometiendo a la férrea dictadura de los Gobernantes y Jefes Políticos, que sólo atendían a enriquecerse a costa de los pueblos y sin dejar a los municipios ni la libertad de acción ni los recursos pecunarios -- que les permitieran llevar una vida propia y atender eficazmente a las necesidades y progreso del vecindario.

**CONSIDERANDO:** Que entre las principales promesas de la Revolución figurasen los de la supresión de las jefaturas políticas y el consiguiente reconocimiento de los fueros y libertades comunales.

**CONSIDERANDO:** Que la libertad municipal resulta irrisoria, si no se concede a los vecinos la debida participación en la solución y arreglo de los -- principales asuntos de la localidad: pues de no ser así y de no estar vigilados y controlados los ayuntamientos se logrará únicamente el establecimiento de un nuevo despotismo de los municipales y regidores identificados y manejados por los caciques de los pueblos, que vendrían a reemplazar a los antiguos jefes políticos y por eso conviene para evitar abusos y negocios escandalosos o tráficos inmorales, someter a la aprobación de todos los vecinos los negocios más importantes de la existencia comunal, tales como, -- enajenación de fincas, aprobación de sueldos y gastos, celebración de contratos sobre alumbrados, pavimentación, captación o conducción de aguas y demás servicios públicos.

**CONSIDERANDO:** Que el derecho concedido a los vecinos de una población para destituir a un ayuntamiento o a los regidores que faltan a sus deberes así como la facultad otorgada a un grupo competente de ciudadanos, para -- elegir a aquellas autoridades que reciban cuentas ante la junta general de -- los habitantes del municipio son garantías que conviene establecer para prevalecerse contra el mal manejo de los funcionarios municipales.

Por estas consideraciones, he creído necesario expedir el Decreto que sigue:

**ARTICULO 1.** - Se declara emancipado de toda tutela gubernativa, los diversos municipios de la República, tanto en lo relativo a su administración interior como en lo que concierne al ramo económico y hacendario.

**ARTICULO 2.** - En consecuencia, cada municipio gozará de absoluta libertad para proveer las necesidades locales y para expedir los reglamentos, bandos y disposiciones que juzgue necesarios para su régimen interior.

**ARTICULO 3.** - La legislación municipal a que se refiere el artículo precedente, será revisada por el Consejo de Gobierno del Estado respectivo durante el período PROVISIONAL o por la legislatura respectiva, una vez es tablecido el orden constitucional, para el solo efecto de que sean retirados aquellos preceptos que se opongan a lo dispuesto por las leyes federales o por las particulares del Estado.

**ARTICULO 4.** - El concejo de Gobierno o las legislaturas en su caso podrán hacer observaciones a las autoridades municipales, acerca de aquellos puntos de los bandos o reglamentos que en su concepto sean contrarios al bien público o al interés de la localidad. La corporación municipal respectiva estudiará estas observaciones y resolverá con entera libertad lo que crea conveniente.

**ARTICULO 5.** - El municipio estará representado y regido por un ayuntamiento o corporación municipal electo popularmente en el concepto de que la elección será directa y en ella tomarán parte todos los ciudadanos que tengan el carácter de domiciliados.

**ARTICULO 6.** - Los funcionarios municipales durarán un año en el ejercicio de su encargo y no podrán ser reelectos, sino transcurridos 2 años después de aquél en que desempeñaron sus funciones.

**ARTICULO 7.** - Las sesiones de los ayuntamientos serán enteramente públicas.

**ARTICULO 8.** - La corporación municipal deberá someter el estudio y la ratificación de los asuntos que enseguida se expresan a la junta general de todos los vecinos del municipio celebrado en la forma que adelante se explica:

1. - Aprobación del presupuesto de gastos para cada año fiscal.
2. - Enajenación o adquisición de fincas por parte del municipio.
3. - Celebración de contratos con otras autoridades o con particulares para proveer a las necesidades de la municipalidad, sea que se trate de abastecimiento de aguas, alumbrado, saneamiento, compra de útiles o efectos para establecimientos públicos o de otra clase de contrataciones.

4. - Aprobación de los empréstitos que para arbitrarse fondos tengan que celebrar el municipio en casos extraordinarios.

**ARTICULO 9.** - La junta de vecinos de que habla el artículo anterior serán convocadas por bando solemne y además por la prensa y presididas por la mesa directiva que nombrarán los ciudadanos que a ella concurran. Esas discusiones serán enteramente libres y las determinaciones se tomarán por escrutinio secreto y por mayoría de votos; a dichas juntas solo podrán concurrir los vecinos que tengan el carácter de ciudadanos.

**ARTICULO 10.** - Si convocada la junta en la forma indicada, no se reúne un número de vecinos que iguale o exceda el 10% del total de los ciudadanos empadronados, se citará a nueva junta también por bando solemne y por medio de la prensa y en ella se discutirán y resolverán los asuntos de que se trata con la asistencia de los vecinos que concurran.

**ARTICULO 11.** - Los municipales aisladamente o los ayuntamientos en masa podrán ser destituidos a solicitud del número de vecinos que fija el artículo siguiente, si así lo acuerdan el vecindario en junta general celebrada en los términos marcados por los dos artículos anteriores por el voto de la mayoría de los ciudadanos allí reunidos.

**ARTICULO 12.** - Para que se de curso a la solicitud de destitución es necesario que sea presentada por 25 o más vecinos si la población del municipio es inferior a mil habitantes, sin llegar a cinco mil; de 100 ó más si la población es mayor de cinco mil habitantes o mayor sin llegar a 10 mil habitantes; por 150 ó más; si se trata de ciudades cuyo censo arroje de diez mil habitantes para arriba sin llegar a veinte mil por 200 ó más si el censo varía entre 20 mil y 50 mil habitantes; por 300 vecinos si la población pasa de cincuenta mil habitantes, sin llegar a cien mil y por 400 vecinos si la población es de cien mil habitantes o pasa de esta cifra.

**ARTICULO 13.** - El mismo número de vecinos que para cada población fija el artículo anterior, podrá ejercitar los siguientes derechos:

- I - Exigir del ayuntamiento respectivo; que rinda cuentas de toda su administración o de un ramo o de un asunto determinado, ante la junta general de vecinos que establecen los Artículos 9 y 10 y dicha junta por mayoría de votos aprobará o reprobá las cuentas respectivas presentadas por los ayuntamientos.
- II - Someter a consideración de la junta de vecinos la construcción de nuevas escuelas, o mejores en la dotación o en el personal de las ya existentes, la apertura o reparación de caminos o ejecución de alguna obra de utilidad o necesaria para el vecindario.

En la junta respectiva, se fijará el monto de la suma que en cada caso debe invertirse y se votará los nuevos impuestos o subsidios que fueran precisos.

ARTICULO 14. - Las solicitudes de convocatoria para las juntas indicadas en los artículos anteriores, deberán ser presentadas ante el consejo de Gobierno del Estado respecto o ante la legislatura durante el período constitucional y estas corporaciones les darán desde luego cabida y harán la convocatoria sin más trámite que el de cerciorarse de que se cumpla con el requisito que marca el artículo 12.

ARTICULO 15. - En cualquiera de los casos previstos por los artículos anteriores, la junta concejil consignará al ayuntamiento o al municipio responsable ante la autoridad que deba juzgarlo si aparece que se trata de la comisión de un delito.

ARTICULO 16. - Para realizar de un modo efectivo, la emancipación municipal en el terreno económico, las legislaciones locales cuidarán de dejar a los municipios para la imposición de sus contribuciones una esfera de acción más amplia que las que hoy les está reservada y en todo caso, los gobiernos de los Estados se abstendrán de gravar el ~~RAMO~~ de abarrotes y en general el comercio, relativo a artículos de primera necesidad a fin de que dichos giros sean una de las bases principales para el sistema financiero de los municipios.

ARTICULO 17.- Para los efectos del artículo que precede la legislación de cada entidad federativa, fijará con precisión los impuestos cuya percepción se reserva el fisco del Estado respectivo, a fin de que se deje a los municipios amplitud suficiente para su régimen fiscal y de que puedan decretar con toda libertad fuera del campo de acción correspondiente al Estado todas las contribuciones y arbitrios que juzguen necesarios para cubrir las necesidades de su jurisdicción respectiva.

ARTICULO 18. - Con los fondos municipales deberán establecerse el mayor número de escuelas primarias, que estarán a cargo de los ayuntamientos respectivos sin perjuicio de los que en la misma, jurisdicción, establezcan la Federación y el Gobierno del Estado.

NOTA: Los Artículos 19, 20, 21, y 22 están destruidos en el original.

#### ARTICULOS TRANSITORIOS:

ARTICULO I - Esta Ley regirá desde luego en la zona dominada actualmente por el ejército libertador del Sur en los lugares que éste haya conquistado.

ARTICULO II. - En consecuencia, los pueblos que no tengan autoridades mu-

nicipales, electos popularmente, procederán desde luego a nombrarles, debiendo los jefes militares darles todas las garantías que aseguren la libertad del municipio.

ARTICULO III. - Esta ley permanecerá en vigor hasta que una vez alcanzado el triunfo de la revolución e instalado, debidamente el congreso general, dicte éste la ley orgánica sobre el municipio libre de conformidad con la reforma constitucional respectiva.

ARTICULO IV. - Las funciones que el artículo 14 de esta ley encomienda al Concejo de Gobierno o a la legislatura del Estado respectivo, quedan confiados por ahora al cuartel general de la revolución y por lo mismo - éste será el que reciba y despache las solicitudes de convocatoria a que se refiere el mismo artículo.

Por lo tanto, mando publique y se le de el debido cumplimiento.

Reforma, libertad, justicia y ley. Dado en el Cuartel General de la Revolución en Tlaxiápan, Morelos a los quince días del mes de septiembre de 1916.

EL GENERAL EN JEFE DEL EJERCITO LIBERTADOR.

EMILIANO ZAPATA.

FUENTE: Archivo de la Biblioteca del Museo Nacional de Antropología e Historia. Expediente con documentos originales del General Emiliano Zapata.

121  
ANÁLISIS FORMAL Y COMPARATIVO DE LAS REFORMAS  
DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.

| CONSTITUCION<br>POLITICA<br>DE LOS ESTADOS<br>UNIDOS MEXICANOS   | REFORMAS<br>(DIARIO OFICIAL<br>DE LA FEDERACION)   | OBSERVACIONES  |
|--|--|--|
| TITULO QUINTO  |  |  |
| De los Estados<br>de la Federación   |  |  |
| <p>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 bases siguientes:</p>   | <p>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 bases siguientes:</p>  | <p>En las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se adiciona una segunda parte en la que se establece que las legislaturas locales, con estricto apego a la ley, podrán suspender ayuntamientos y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros. En este caso, se podrá poner en funciones a los suplentes o celebrar nuevas elecciones. Sólo en el caso de que esto no sea posible, las legislaturas designarán a los concejos municipales.</p> |
| <p>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.</p>  | <p>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.</p>  | <p>Con estas reformas se persigue:</p>   |
| <p>Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período 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 período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el</p> | <p>Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período 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 período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el ca-</p> | <p>Proveer a la ciudadanía, a través de sus representantes populares (los diputados locales), de una instancia que les permita revocar su confianza a algún ayuntamiento electo.</p>   |
|  |  | <p>Dar mayor confianza a los ciudadanos, para exigir a sus gobernantes que cumplan con sus obligaciones.</p>   |
|  |  | <p>Abrir la posibilidad para que no sea el voto el único elemento que cuente para establecer la ascensión al poder público municipal.</p>  |

ANALISIS FORMAL Y COMPARATIVO DE LAS REFORMAS  
DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

122

| CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS   | REFORMAS (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION)  | OBSERVACIONES  |
|---|---|--|
| <p>carácter de suplentes; pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio;</p> | <p>rácter de suplentes; pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.</p> <p>Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.</p> <p>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 los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos, a los concejos municipales que concluirán los períodos respectivos.</p> <p>Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente o se procederá según lo disponga la ley;</p> | <p>Al gobierno probo y cumplido le brinda la posibilidad de ratificar su valía y su buen proceder político-administrativo. Todo ello para evitar que una vez electo un gobierno, se establezca su autoridad impunemente.</p> |

ANALISIS FORMAL Y COMPARATIVO DE LAS REFORMAS  
DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

| <p><b>CONSTITUCION<br/>POLITICA<br/>DE LOS ESTADOS<br/>UNIDOS MEXICANOS</b></p>   | <p><b>REFORMAS<br/>(DIARIO OFICIAL<br/>DE LA FEDERACION)</b></p>  | <p><b>OBSERVACIONES</b></p>   |
|---|---|---|
| <p>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 las necesidades municipales;</p> | <p>II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.</p> <p>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.</p> | <p>La anterior fracción I pasa a ser parte de la nueva fracción IV, con la modalidad de que se establece que la hacienda de los municipios se formará no sólo de las contribuciones que establezcan las legislaturas de los estados, sino de los rendimientos y los bienes de su propiedad y de otros ingresos que fijen dichas legislaturas. Son de nueva creación los incisos a, b y c y en ellos se especifican las propiedades que son sujetas de contribución, las participaciones federales determinadas por las legislaturas y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.</p> <p>Este párrafo precisa la facultad reglamentaria que prácticamente estaba en la instancia estatal, y que en la práctica, salvo excepciones, se había perdido. En suma, el nuevo párrafo II dice que los municipios y su vida social, habrán de estar basados en leyes, normas y procedimientos específicos que reglamenten derechos y obligaciones.</p> <p>Esto supone que invariablemente habrá de contarse con una ley orgánica municipal.</p> |
| <p>III. Los municipios serán investidos de personalidad</p>   | <p>III. Los municipios, con el concurso de los estados</p>  | <p>La anterior fracción III queda contenida en la actual</p>  |

| <p>CONSTITUCION<br/>POLITICA<br/>DE LOS ESTADOS<br/>UNIDOS MEXICANOS</p>  | <p>REFORMAS<br/>(DIARIO OFICIAL<br/>DE LA FEDERACION)</p>   | <p>OBSERVACIONES</p>   |
|---|---|--|
| <p>jurídica para todos los efectos legales.</p>   | <p>cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:</p>  | <p>fracción II, adicionándose al municipio la facultad de manejar su patrimonio conforme a los preceptos legales. Los párrafos siguientes que conforman la fracción III de la Constitución, quedan íntegramente ubicados en las fracciones VII y VIII; únicamente se suprime para la elección de los ayuntamientos de los municipios, el número específico de habitantes. La actual fracción III es de nueva creación y en ella se establecen los servicios públicos que tendrán a su cargo los municipios y la posibilidad de que los que sean del mismo estado, en estricta sujeción a la ley, puedan coordinarse y o asociarse.</p> |
| <p>El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.</p>   | <p>a. Agua potable y alcantarillado;<br/>b. Alumbrado público;<br/>c. Limpia;<br/>d. Mercados y centrales de abasto;<br/>e. Panteones;<br/>f. Rastro;<br/>g. Calles, parques y jardines;<br/>h. Seguridad pública y tránsito, e<br/>i. Los demás que las legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.</p> | <p>Esta modificación es particularmente importante, ya que especifica, inclusive enlista, cuáles son los servicios públicos que tiene que atender el municipio, lo que obliga a la federación o al propio estado a que si es menester que intervenga por razones de importancia nacional o estatal, tendrá que hacerlo a través de la legislatura local y así salvaguardar la vida municipal, sin deteriorar su tradición, cultura y capacidad de decisión. También preve esta modificación que en el caso de los municipios, habrán de ponerse de acuerdo y</p>   |
| <p>Los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años. 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.</p>                     | <p>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.</p>   |  |
| <p>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, sustitutos o encargados del despacho.</p> |   |  |
| <p>Nunca podrán ser electos para el período inmediato:</p>  |   |  |
| <p>a. El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación.<br/>b. El gobernador interino, el provisional o el ciuda-</p>                               |   |  |

ANÁLISIS FORMAL Y COMPARATIVO DE LAS REFORMAS  
DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.

| <p>CONSTITUCION<br/>POLITICA<br/>DE LOS ESTADOS<br/>UNIDOS MEXICANOS</p>   | <p>REFORMAS<br/>(DIARIO OFICIAL<br/>DE LA FEDERACION)</p>   | <p>OBSERVACIONES</p>  |
|--|---|---|
| <p>dano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del período.</p> <p>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.</p> <p>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 400,000 habitantes; de nueve en aquéllos cuya población exceda de este número y no llegue a 800,000 habitantes y de once en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.</p> <p>Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser</p> | <p>sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo 3o. del artículo 27 de esta Constitución, en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia.</p> | <p>coordinarse para elevar la eficacia del servicio público, con el fin de que no se atropellen territorialmente o ignoren obligaciones en perjuicio de la ciudadanía.</p> <p>Salvaguarda también al municipio de la intervención no convenida de los estados y la federación, que si bien muchas veces beneficia, también es cierto que muchas veces agrede.</p> |

126

ANALISIS FORMAL Y COMPARATIVO DE LAS REFORMAS  
DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

| CONSTITUCION<br>POLITICA<br>DE LOS ESTADOS<br>UNIDOS MEXICANOS  | REFORMAS<br>(DIARIO OFICIAL<br>DE LA FEDERACION)   | OBSERVACIONES  |
|---|--|--|
| <p>electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.</p>  | <p>IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:</p>                         | <p>Con las reformas que sufre nuestra carta magna, la fracción IV pasa a formar parte de la hoy fracción V, especificándose las atribuciones y facultades que se otorga a los municipios.</p>                            |
| <p>IV. Los estados y municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que</p> | <p>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 por base el cambio de valor de los inmuebles.</p> | <p>La presente reforma es sustancial, ya que precisa claramente la fuente de recursos del municipio. Lo fortifica económicamente y le da posibilidades reales de planear su desarrollo económico y social.</p>           |
|   | <p>Los municipios podrán celebrar convenios con el es-</p>   | <p>La participación del estado se obliga mediante convenios, en caso de que el municipio desee que el estado se haga cargo de alguna función de recaudación o administración fiscal. La participación federal deberá</p> |

127  
ANALISIS FORMAL Y COMPARATIVO DE LAS REFORMAS  
DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

| CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS | REFORMAS (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION)   | OBSERVACIONES   |
|---|--|---|
|   | <p>tado, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.</p>  | <p>aprobarse antes por la legislatura local.</p>  |
|   | <p>b. Las participaciones federales serán cubiertas por la federación a los municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.</p>   | <p>Se prohíbe a la legislación federal o local, limitar o intervenir para establecer favores a terceros con el pretexto de "fomentar" el desarrollo.</p>  |
|   | <p>c. Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo,</p>  | <p>Se obliga al gobierno municipal a presentar para su aprobación, leyes de ingresos y, el pueblo, a través de sus representantes (los diputados locales), se obliga a revisar la cuenta pública. Los municipios se obligan también a contar con presupuestos de egresos, que deben ser aprobados por los propios ayuntamientos. En suma, se introducen al gobierno municipal, mecanismos de planeación, programación y presupuestación, que redunden en su mejor funcionamiento.</p> |
|   | <p>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 locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas.</p> |   |
|   | <p>Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los municipios, estarán exentos de dichas contribuciones.</p>   |   |
|   | <p>Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes</p>   |   |

ANÁLISIS FORMAL Y COMPARATIVO DE LAS REFORMAS  
DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.

| CONSTITUCION<br>POLITICA<br>DE LOS ESTADOS<br>UNIDOS MEXICANOS  | REFORMAS<br>(DIARIO OFICIAL<br>DE LA FEDERACION)   | OBSERVACIONES  |
|---|--|--|
| <p>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, con apego a la ley federal de la materia.</p>  | <p>de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.</p>  | <p>La anterior fracción V pasa a ser la fracción VI en las reformas que sufrió el artículo 115 de nuestra Constitución política. En ella, únicamente se sustituye la palabra "geográfica" por "demográfica".</p> |
| <p>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 para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto 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.</p> | <p>Con esta modificación, se faculta al municipio para que apegado a la ley constitucional o reglamentaria, sea capaz de regular su crecimiento urbano o rural y racionalizar sus propios asentamientos humanos; planear su desarrollo en términos productivos, ya sean agrícolas, comerciales, industriales o de servicio. Se obliga al mismo tiempo a preservar un medio ambiente adecuado a sus habitantes, a planear, programar y reglamentar sus facultades, para estar en condiciones de atender de manera más racional todos los servicios públicos que debe prestar.</p> |  |
| <p>VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, formen o tiendan a formar una continuidad de-</p>   |  |  |

ANÁLISIS FORMAL Y COMPARATIVO DE LAS REFORMAS  
DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.

| CONSTITUCION<br>POLITICA<br>DE LOS ESTADOS<br>UNIDOS MEXICANOS | REFORMAS<br>(DIARIO OFICIAL<br>DE LA FEDERACION)   | OBSERVACIONES  |
|--|--|--|
|  | <p>mográfica, 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 apego a la ley federal de la materia.</p>              |  |
|  | <p>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.</p>   |  |
|  | <p>VIII. Los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo mas de seis años.</p>   | <p>El último párrafo del apartado c. de la fracción VIII, se refiere a que los partidos de oposición podrán participar en todos los municipios de la república y ello abre el espacio democrático que actualmente nos rige y activa la participación de la ciudadanía.</p> |
|  | <p>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.</p>  |  |
|  | <p>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, substitutos o encargados del despacho.</p> |  |
|  | <p>Nunca podrán ser electos para el período inmediato:</p>   |  |

130

ANÁLISIS FORMAL Y COMPARATIVO DE LAS REFORMAS  
DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.

| CONSTITUCION<br>POLITICA<br>DE LOS ESTADOS<br>UNIDOS MEXICANOS | REFORMAS<br>(DIARIO OFICIAL<br>DE LA FEDERACION)   | OBSERVACIONES |
|--|--|---------------|
|  | <p>a. El gobernador sustituto constitucional o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tengan distinta denominación.</p>  |               |
|  | <p>b. El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.</p>  |               |
|  | <p>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.</p>  |               |
|  | <p>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 cuatrocientos mil habitantes; de nueve en aquéllos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.</p> |               |

ANÁLISIS FORMAL Y COMPARATIVO DE LAS REFORMAS  
DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.

| CONSTITUCION<br>POLITICA<br>DE LOS ESTADOS<br>UNIDOS MEXICANOS | REFORMAS<br>(DIARIO OFICIAL<br>DE LA FEDERACION)   | OBSERVACIONES  |
|--|--|--|
|  | <p>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; pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.</p> <p>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.</p> <p>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 sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.</p> | <p>La fracción IX es de nueva creación y en ella se especifica que las relaciones laborales entre estado y trabajadores y los municipios, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados.</p> <p>Esta es una antigua demanda de los trabajadores al servicio municipal y una deuda pagada a ellos. Reconoce el derecho laboral e introduce la seguridad social para estos servidores. Fija</p> |

ANALISIS FORMAL Y COMPARATIVO DE LAS REFORMAS  
DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

132

| <p>CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p> | <p>REFORMAS (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION)</p>  | <p>OBSERVACIONES</p>   |
|--|--|--|
|  | <p>X. La federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos, del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.</p> <p>Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.</p> | <p>las bases para que la justicia laboral llegue paulatinamente a todos los municipios. Sienta las bases para establecer condiciones generales de trabajo y para que se sindicalicen los trabajadores. Permite establecer un servicio público de carrera municipal.</p> <p>La fracción X es de nueva creación y señala la facultad que tienen la federación y los estados para solicitar prestación de servicios públicos, cuyo objetivo sea el desarrollo económico y social. Asimismo, señala que los estados podrán celebrar convenios con los municipios, para que éstos presten servicios o atiendan las funciones que arriba se señalan.</p> <p>Esta modificación precisa las bases de coordinación que requiere la descentralización de la vida nacional. Propicia un desarrollo municipal convenido en términos de leyes, reglamentos y convenios, para utilizar recursos y compartir responsabilidades.</p> <p>Significa en mucho incorporar al municipio a un esquema de modernización, que no castre su cultura y sus tradiciones y que obligue al gobierno y a la ciuda-</p> |

ANALISIS FORMAL Y COMPARATIVO DE LAS REFORMAS  
DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

| <p>CONSTITUCION<br/>POLITICA<br/>DE LOS ESTADOS<br/>UNIDOS MEXICANOS</p> | <p>REFORMAS<br/>(DIARIO OFICIAL<br/>DE LA FEDERACION)</p> | <p>OBSERVACIONES</p>  |
|--|---|---|
|  |   | <p>danía a una responsable participación. Así, la actuación municipal dependerá de la capacidad que tenga la organización social, para entregarse a la tarea de gobernar su futuro.</p> <p>Seguramente las bases legales están dadas, falta desarrollar esquemas de educación, salud, vivienda, alimentación, producción y politización, para que esto sea posible en los municipios.</p> |

FUENTE: José R. Castelazo: México I. N. A. P., 1983. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal.

BIBLIOGRAFIA GENERALLIBROS

1. - Arreola Ayala, Alvaro. "Elecciones Municipales". En: Las - Elecciones en México. Evolución y Perspectivas. México. -- UNAM, Siglo XXI 1985. (coedición). p. p. 324-347.
2. - Alonso, Jorge. Micropolítica Electoral. En: González Casanova Pablo (coord.) Las Elecciones en México. Evolución y Perspectivas. México. Siglo XXI 1985.
3. - Adams, Willi Paul. Los Estados Unidos de América. México. Siglo XXI 1979.
4. - Aguilar Monteverde, Alonso. Dialéctica de la Economía Mexicana. México. Nuestro Tiempo. 1968. p. 73.
5. - Aguilar M. Alonso, y Carmona Fernando. México: Riqueza y - Miseria. México. Nuestro Tiempo. 1972.
6. - Borah, Woodrow Et AL. El Gobierno Provincial en la Nueva España. México. UNAM. Instituto de Investigaciones Históricas. 1985. p. p. 249.
7. - Benejam, María Antonieta. "Actividad e Ideología de Carlos A. Madrazo". Reseña Cronológica. 1915-1969. México. UNAM. ENEP Acatlán. 1980. p. 155.
8. - Bartra, Roger. Et AL. "Caciquismo y Poder Político en el México Rural". México. Siglo XXI 1977.
9. - Bergeron, Louis. Et. AL. La Época de Las Revoluciones Europeas. 1780-1848. México. Siglo XXI 1980.
10. - Cordera, Rolando. Tello, Carlos (coord.). "La Desigualdad - en México". México. Siglo XXI 1985.
11. - Castorena, J. Jesús. "El Problema Municipal Mexicano". México. Banobras. 1982.
12. - Cordera, Rolando. Tello Macías Carlos. México: La Disputa Por la Nación. Perspectivas y Opciones del Desarrollo. México. Siglo XXI 1985.

13. - Córdova, Arnaldo. México: Revolución Burguesa y Política de Masas. En: Interpretaciones de la Revolución Mexicana. México. UNAM. Nueva Imagen. 1981. p. p. 68-69.
14. - Córdova, Arnaldo. La Formación del Poder Político en México. México. ERA. 1972.
15. - Ceseña, José Luis. México. En la Órbita Imperial. Las Empresas Transnacionales. México. El Caballito. 1975.
16. - Colmenares, Francisco. Petroleo y Lucha de Clases en México. 1864-1982. México. El Caballito. 1982.
17. - Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. México. Siglo XXI. 1985.
18. - Cosío Villegas, Daniel. "El Sistema Político Mexicano". Joaquín Mortiz. México. 1972. p. 116
19. - Cosío Villegas, Daniel. La Constitución de 1857 y sus Críticos. México. SEP. Setentas. 1973.
20. - Córdova, Arnaldo. "La Ideología de la Revolución Mexicana". México. ERA. 1973.
21. - De la Peña, Sergio. El Antidesarrollo de América Latina. México. Siglo XXI. 1971.
22. - De la Peña, Sergio. La Formación del Capitalismo en México. México. Siglo XXI. 1973.
23. - Flores Cano, Enrique (comp.). Ensayos Sobre el Desarrollo - Económico de México y de América Latina. 1500-1975. México. F. C. E. 1979.
24. - González Casanova, Pablo. El Estado y los Partidos Políticos - en México. México. ERA. 1985.
25. - Guillen Romo, Arturo. Interpretaciones Sobre la Crisis en México. En: González Casanova P. Aguilar Camín, Héctor (coord.) México Ante la Crisis. México. Siglo XXI. 1986.
26. - Gilly, Adolfo. La Revolución Interrumpida. México. El Caballito. 1982. p. p. 235-308.

27. - Garrido, Luis Javier. El Partido de la Revolución Institucionalizada. La Formación del Nuevo Estado en México. (1928-1945). México. Siglo XXI 1985.
28. - González Cosío, Arturo. México: Cuatro Ensayos de Sociología Política. México. UNAM. F. C. P. y S. 1972.
29. - Guerrero Orozco, Omar. "La Administración Pública del Estado Capitalista". México. INAP. 1980.
30. - González Casanova, Pablo. La Democracia en México. México. ERA. 1972. p. 332.
31. - Hernández Enriquez, César R. Carlos Madrazo, Biografía - - - Política. México. Edición del Autor. 1982. p. 171.
32. - Huerta, María Teresa. La Aportación Castellana. En Borah. - Woodrow. El Gobierno Provincial en la Nueva España. México. UNAM. 1985.
33. - Humboldt, Alejandro. Ensayo Político Sobre el Reino de la Nueva España. México. Porrúa. 1978.
34. - J. Stanley, H. Stein Bárbara. La Herencia Colonial de América Latina. México. Siglo XXI 1975.
35. - Krauze, Enrique. Por una Democracia sin Adjetivos. México. Joaquín Mortiz. 1986.
36. - Leal, Juan Felipe. La Burguesía y El Estado Mexicano. México. El Caballito. 1982.
37. - La Jous, Alejandra. Los Orígenes del Partido Único en México. México. UNAM. 1981.
38. - López Monjardin, Adriana. La Lucha por los Ayuntamientos. - Una Utopía Viable. México. Siglo XXI 1986.
39. - Martínez Assad, Carlos, Et AL. Municipios en Conflicto. México. UNAM.- G. V. Editores. 1985.
40. - Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal en México. México. INAP. 1985.
41. - Moreno Sánchez, Manuel. Crisis Política de México. México - Extemporáneos. 1970.
42. - Olmedo Carranza, Raúl. Iniciación a la Economía de México. - Descentralización, Principios Teóricos y Ejemplos Históricos. México. Grijalbo. 1984. p. 135.

43. - Olmedo Carranza Raúl. México: Economía de la Ficción. México. Grijalbo. 1983.
44. - Ots Capdequi, José María. El Estado Español en las Indias. - México. F.C.E. 1975.
45. - Padilla Aragón, Enrique. Pobreza para Muchos, Riqueza para Pocos. México. El Día. 1982. Primera Edición. p. 197.
46. - Pastor, Rodolfo. El Repartimiento de Mercancías y los Alcaides Mayores Novohispanos: Un Sistema de Explotación de sus Orígenes a la Crisis de 1810. En: Borah, Woodrow El Gobierno Provincial de la Nueva España. México. UNAM. 1985.
47. - Padilla Aragón, Enrique. México: Desarrollo con Pobreza. México. Siglo XXI. México. 1970.
48. - Senlo, Enrique. Historia del Capitalismo en México. Los Orígenes 1521-1763. México. ERA. 1973.
49. - Salamini, Heather Fowler. Movilización Campesina en Veracruz. (1920-1938). México. Siglo XXI. 1979. p. p. 111-139.
50. - Sankel, Osvaldo y Paz O. El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo. México. Siglo XXI. México. 1970.
51. - Secretaría de Gobernación. CNEM. El Desafío Municipal. México. 1985. p. p. 317.
52. - Soustelle, Jacques. El Universo de los Aztecas. México. F.C.E. CREA. 1983.
53. - Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. México. Porrúa. 1978.
54. - Uvalle Berrones, Ricardo. El Gobierno en Acción. La Formación del Régimen Presidencial de la Administración Pública. - México. F. C. E. 1984.
55. - Womack, John. Zapata y la Revolución Mexicana. Siglo XXI. México. 1970.

REVISTAS Y FOLLETOS

1. - Borja, Jordi. "Para Descentralizar al Estado." Revista Nexos. - Nov. de 1980.
2. - Córdova, Arnaldo. "Democracia y Participación Ciudadana en la Vida Municipal." Rev. Economía Informa, núm. 121, octubre - de 1984. p. p. 5-13. México. UNAM. Fac. Economía. 1984.
3. - Carranza Olmedo, Raúl. "La Problemática del Municipio en México." Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal. México. INAP. 1984. p. 122.
4. - Castelazo, José R. "Las Reformas al Artículo 115 Constitucional." Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. México. INAP. 1983.
5. - Carpizo, Jorge. "Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal en México." México. C. N. E. M. Revista Estudios Municipales. Núm. 5, Secretaría de Gobernación. Sep. Oct. 1985. p. p. 35-46.
6. - De la Madrid, Miguel. "Cien Días Contra la Crisis." México. Dirección Social de la Presidencia de la República. 1983.
7. - Flores Cruz, Cipriano. "Alcances y Limitaciones del Artículo 115 Constitucional en el Ambito del Municipio Indígena." Revista Estudios Municipales. Núm. 3. Mayo-Junio. 1985. p. p. 81-88. - México. CENEM. Secretaría de Gobernación.
8. - Guerrero Orozco, Omar. "El Municipio y la Formación del Estado Burgués de Derecho." Revista Estudios Municipales. Núm. 3. México. CENEM. Secretaría de Gobernación. 1985.
9. - Krauze, Enrique. "Por una Democracia sin Adjetivos." México. - Revista Vuelta. Núm. 86. Vol. 8. Enero de 1984. p. p. 4-13.
10. - Martínez Cabañas, Gustavo. "Naturaleza y Evolución del Municipio en México." Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal. México. INAP. Julio-sept. 1981. p. 13.
11. - Marcos, Patricio. El Sistema Político de los Estados Unidos de América. México. UNAM. Coordinación de Humanidades. 1985.
12. - Moreno Cueto, Enrique. "El Poder Municipal Frente a la Formación del Estado Mexicano." Revista Semestre Municipal. Núm. 1. p. 45. México Banobras. 1981.

13. - Mori, Antonio. ¿Quién Mató al Federalismo? Municipios Fantasmas?. México. Revista Nexos. Num. 35. Nov. de 1980.
14. - Olmedo Carranza. Raúl. "La Problemática del Municipio en México." Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal. México. INAP. 1984.
15. - Olmedo Carranza. Raúl. "El Desarrollo Municipal." Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. México. INAP. 1985.
16. - Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo. México. 1983.
17. - Reyes Heróles. Jesús. "Centralismo y Federalismo." Sobretiro de la Revista Línea. México. PRL 1974.
18. - Secretaría de Gobernación. Coordinación de Proyectos. Democratización Integral: Reforma Municipal, Colección 16 tomos de la Consulta Popular para la Reforma Municipal. México. 1983.
19. - Secretaría de Gobernación. "Discusión del Proyecto de Decreto a las Reformas y Adiciones al Artículo 115, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos." México. CNEM. Apéndice de la Revista Estudios Municipales. México. Julio de 1985.

#### ARCHIVOS.

1. - Zapata, Emiliano. Lev General Sobre Libertades Municipales. México. Archivo de la Biblioteca del Museo Nacional de Antropología e Historia. Original de 1916
2. - Zapata, Emiliano. Lev Orgánica de AYUNTAMIENTOS del Estado de Morelos. México. Archivo de la Biblioteca del Museo Nacional de Antropología e Historia. Original de 1916.