



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

24
782

"EL MUNICIPIO MEXICANO Y LOS PARTIDOS
POLITICOS"



AGENCIA DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
RELACIONES PROFESIONALES

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ARMANDO A. MENDOZA DOMINGUEZ

México, D. F.

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.

EL MUNICIPIO MEXICANO Y LOS PARTIDOS POLITICOS

	Págs.
INTRODUCCION	9
1. EL MUNICIPIO A PARTIR DE 1917.	
1.1. El Municipio en la Constitución de 1917.	11
1.2. Nuevas ideas y acciones en relación al municipio... 18	
1.3. El municipio y lo municipal.	23
1.4. Los cursos de gobierno, administración y derecho municipal.....	29
1.5. Nuevos criterios reformadores del municipio.....	32
1.6. La reforma y el fortalecimiento municipal.....	35
1.7. El Plan Nacional de Desarrollo.....	44
Citas bibliográficas.....	48
2. LA PARTICIPACION VECINAL Y POLITICA	
2.1. La participación ciudadana en el municipio	49
2.2. Las Juntas de Mejoramiento, Moral, Cívico y material.....	57
2.3. Los partidos políticos.....	60
2.3.1. El Partido Revolucionario Institucional....	66
2.3.2. El Partido Acción Nacional.....	75
2.3.3. El Partido Demócrata Mexicano.....	81
2.3.4. El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.....	83
2.3.5. El Partido Socialista Unificado de México..	84
2.3.6. El Partido Popular Socialista.....	94
2.3.7. El Partido Socialista de los Trabajadores..	98
2.3.8. El Partido Mexicano de los Trabajadores..	100
2.3.9. El Partido Revolucionario de los Traba- jadores.....	101

	Págs.
2.4. Resultado de la encuesta a los partidos políticos.....	102
Citas bibliográficas.....	104
3. REESTRUCTURACION DEL MUNICIPIO HACIA UN DESARROLLO - INTEGRAL	
3.1. El desarrollo municipal.....	107
3.1.1. El aspecto social.....	110
3.1.2. El aspecto económico.....	114
3.1.3. El aspecto político.....	116
3.2. La legislación municipal.....	120
3.3. El gobierno municipal.....	127
3.3.1. El gobierno municipal y economía privada..	135
3.4. La planeación del desarrollo urbano y ecológico...	136
Citas bibliográficas.....	147
CONCLUSIONES	148
BIBLIOGRAFIA	152

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

El municipio ha sido inquietante tema de estudio, arma de partidos políticos, materia de crítica, programa de reestructuración, promesa de una reforma adecuada al medio social, y, para los Constituyentes de 1917, un noble empeño de rescatarlo de las garras de los prefectos políticos, en afán de dotarlo de independencia y concretarlo como un organismo libre administrativa económica y políticamente. Constitucionalmente el municipio es base de nuestro sistema político y administrativo, por ello es a partir de este donde deben formarse los primeros proyectos y disposiciones que conformen las estructuras superiores de nuestra administración pública con tendencia de esta a fortalecer nuestro pilar fundamental.

Es ideal del municipio como promotor del desarrollo y la democratización, se ha encontrado con múltiples obstáculos, que sólo se superarán con la ayuda de la federación y los estados, más la amplia participación ciudadana.

Los municipios han enfrentado numerosos problemas para poder cumplir sus funciones; esto ha traído, en consecuencias, la pérdida de dinámica económica social y política. Los problemas han sido generados por el enorme desequilibrio regional y por el proceso de centralización de las decisiones y de los ingresos públicos a los niveles superiores de gobierno.

La actividad económica en su crecimiento se ha realizado en forma centralizada, es decir, ha tendido a concentrarse en los centros urbanos, o en zonas cercanas a ellos, donde se encuentran facilidades de mano de obra, de financiamiento, de consumo y de acumulación.

Al mismo tiempo, esa concentración de la actividad económica ha propiciado que la mayor parte de los recursos estatales y federales se destinen a la creación de obras de infraestructura y de servicios públicos en dichas zonas, para mejorar las condiciones de la industria y nuevas empresas, en general, acentuando la centralización.

Al tomar en cuenta las premisas anteriores, a fin de realizar un análisis de la problemática municipal en México, es necesario llevar paralelamente dos estudios: uno interno, referente a su organización administrativa, económica y política, y otro externo que mida los impulsos y aportaciones de los estados y la federación, además, las aportaciones del municipio a éstos. En base a dicha consideración, se plantean las siguientes hipótesis: la mínima participación de los partidos políticos en nuestro municipio, y la falta de conciencia política de los habitantes, son limitaciones en la participación ciudadana para la resolución de los problemas locales, como primer peldaño de la democracia.

En el primer capítulo, se hará un breve estudio del constituyente de 17 respecto al municipio libre, seguido del planteamiento de ideas, y de disposiciones del gobierno federal por mejorar el municipio mexicano.

El segundo capítulo trata de la participación ciudadana, de lo que son los partidos políticos. Mediante encuestas, se efectuó una investigación, en cada uno de los partidos registrados, con el objeto de conocer su labor en los municipios.

Y en el capítulo tercero se propone una reestructuración del municipio para un desarrollo integral.

El objeto del presente trabajo es remarcar conceptos enunciados desde hace mucho tiempo, sin que a la fecha se hayan puesto en práctica. Creemos que la exacta aplicación de las reformas producirán el cambio que den al municipio la fuerza necesaria para lograr no sólo fortalecer su economía y desarrollo general propios, sino el engrandecimiento de la patria; pues del impulso de cada una de las partes que conforman un todo, surge el progreso del mismo.

CAPITULO I

1. EL MUNICIPIO A PARTIR DE 1917

1.1 El municipio en la Constitución de 1917

Comenzaremos el presente trabajo con un breve análisis sobre los principios esenciales del artículo 115, de la Constitución de 1917, respecto a la autonomía municipal:

1. El municipio libre como base de la división territorial y de la organización político-administrativa de los estados.
2. La administración del municipio por un ayuntamiento de elección popular directa.
3. La prohibición de autoridades intermedias entre el municipio y el gobierno del estado.
4. La libre administración de su hacienda por parte del municipio, y;
5. La personalidad jurídica del municipio, con la que estarán investidos los ayuntamientos.

Los constituyentes de 1917 consagraron la libertad municipal; sin embargo, se olvidaron del ejercicio de esa libertad, ya que era necesario reglamentar, en base al citado artículo 115, para que de esta manera se ejercitara la libertad municipal.

Los constituyentes fueron acertados al concebir al municipio libre como primera célula de la democracia, como expresión política de la libertad individual, y como base de las instituciones sociales; pero fue un defecto esencial consagrar al municipio libre como un mero postulado que descansara en la elección popular directa de los ayuntamientos, que como punto de partida de nuestra democracia, se ve viciada por los defectos del sistema.

La atención de los constituyentes fue absorbida por una anhelada autonomía financiera, y, sin embargo, no se aclaró la forma en que los municipios demostrarían, ante la legislatura local, las necesidades propias de su región para que, de acuerdo a éstas, la Cámara señalara las contribuciones que garantizaran el autofinan-

ciamiento del municipio. Las fuentes impositivas no fueron indicadas específicamente por la constitución, quedando a criterio de la legislatura, y en consecuencia, del ejecutivo estatal, los alcances que pudiera tener la autonomía municipal en el renglón financiero.

Las contribuciones que formaban las haciendas municipales podían ser aumentadas o disminuidas, según la conveniencia política de cada ejecutivo estatal; de aquí que en algunos estados de la república, los municipios gozaran de participaciones federales y estatales, mientras que el 90% de las municipalidades del país vivían desoladoras penurias económicas en virtud de que las legislaturas locales las tenían sometidas en tal forma al gobierno estatal, al señalar escasamente los ingresos de los municipios; en su enorme mayoría éstos se limitaban a gravámenes al comercio ambulante, diversiones públicas, espectáculos y a la explotación de aparatos eléctricos.

En algunas entidades federativas se otorgaba a los municipios un determinado ramo de ingresos y en otras esos mismos ramos eran exclusividad del estado; en consecuencia, la libre administración de la hacienda municipal, resultaba un mito, pues eran las legislaturas locales las únicas facultadas para fijar las contribuciones de los propios municipios.

Cabe señalar que en octubre de 1959, la Comisión de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados presentó, entre otras iniciativas, la de las reformas a las fracciones I y II del artículo 115, tratando de adicionar principios legales uniformes que evitaran las desigualdades económicas provocadas por la ambigüedad de esas fracciones, que lejos de establecer un verdadero régimen de libertad en los municipios, constituyen la subordinación de éstos al ejecutivo de los estados; la iniciativa llevaba la intención de reglamentar, en forma clara, las contribuciones que deberían corresponder al municipio; sin embargo, intereses políticos evitaron que los proyectos alcanzarán el carácter de leyes.

Otro defecto sustancial del artículo 115 lo constituye el no haber reglamentado la forma de resolver los conflictos que se sus-

citaran entre el municipio y el estado; a lo largo de los debates, se trató profundamente esta cuestión; pero se pasó por alto el establecimiento de garantías constitucionales, que sirvieran de defensa a los municipios en sus relaciones con los estados.

Se pretendía facultar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que resolviera las controversias estado-municipio, sobre todo las relativas a las cuestiones hacendarias. Algunos constituyentes, creyeron que la intervención del Tribunal Superior de Justicia de cada una de las entidades federativas, podía ser el órgano que dictaminara sobre los conflictos.

Al decidir que la legislatura local sería la que señalara las contribuciones que formarían la hacienda municipal, el constituyente no señaló el órgano que resolvería los conflictos habidos entre el municipio y la legislatura, por pensar que cualquier autoridad que interviniera como dictaminadora violaría la autonomía municipal.

Por otro lado, la flexibilidad y los enormes vacíos que presentaba el artículo 115 han sido bien aprovechados por las constituciones de las entidades federativas, que eran las primeras en contravenir los postulados y el espíritu constitucional. Basta citar, como ejemplo, la Constitución del Estado de Michoacán, que en su artículo 44, fracción XIX, faculta al Congreso del Estado para separar a los miembros de los ayuntamientos a declarar desaparecidos éstos, en su caso, a petición del ejecutivo, cuando se llenen cualquiera de los siguientes requisitos:

- "a) Cuando alguno de los regidores cometa algún delito del fuero común;
- b) Cuando el cuerpo edilicio se encuentra desintegrado por licencia o desaparición de una mayoría de sus componentes;
- c) Cuando se juzgue indispensable para la tranquilidad y beneficio del municipio". 1

Las constituciones políticas de los estados de Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán, otorgan facultades a los congresos y a los gobernadores para deponer a los ayuntamientos y para declarar formalmente su desaparición.

Al respecto de la inconstitucionalidad de algunas constituciones locales y la poca fidelidad de éstas al artículo 115, el maestro Felipe Tena Ramírez nos dice: "... Los defectos sustanciales con que el municipio libre ingresó a la Constitución del 17 han sido aprovechados por las constituciones de algunos estados para socavar la libertad municipal y han colaborado sin duda alguna al hasta ahora escaso éxito de la democracia en el municipio. Esta adolece, por lo demás, del vicio común a toda nuestra democracia, pues se falsea y suplanta en los comicios una voluntad popular inepta para expresarse e impotente para defenderse. Las medidas protectoras de la democracia, que en forma negativa instituye el artículo 115 al vedar la reelección inmediata de los integrantes propietarios del ayuntamiento, no alcanzan a purgar los vicios radicales de la institución". 2

Otro error, en el antiguo artículo 115, era establecer la uniformidad de los municipios. Las características naturales, la situación geográfica, la demografía, las necesidades, etc., no pueden ser iguales, y, por lo tanto, cada municipalidad necesita de libertad para su propio desenvolvimiento, libertad que no puede ni debe estar limitada por la homogenidad de las disposiciones de las legislaturas locales, que deben ser observadas por los municipios de un mismo estado, aunque los mismos guarden entre sí profundas contradicciones.

Basta citar para ejemplificar lo anterior, dos municipios del Estado de México: Tlalnepantla y Zacazonapan. El primero, ubicado en la zona industrial más importante de la república, tiene ingresos superiores a los quinientos mil millones de pesos anuales; el segundo, dedicado a la agricultura, no percibe ingresos superiores a los veinte millones anuales. Sin embargo, la legislatura local determina las mismas contribuciones, pese a la marcada diferencia socioeconómica de ambos.

Es a raíz de la incapacidad administrativa y política, producida por el artículo 115, que las entidades federativas han adoptado una división territorial con fines electorales y fiscales: los distritos; éstos reúnen a varios municipios, que dan superior je-

rarquía al ayuntamiento que por disposición del ejecutivo estatal ha sido designado como cabecera del distrito; resulta, entonces, que la división territorial y la organización administrativa y política consagrada por el artículo analizado, no corresponde a una realidad, pues son circunscripciones territoriales más extensas, con áreas fijadas por el gobierno de los estados, de acuerdo a las necesidades de su administración, las que se convierten en las bases de la división territorial de éstos.

Otro de los defectos sustanciales del precepto constitucional fue no conceder al municipio la facultad legislativa de crear sus propias leyes. Nuevamente, Tena Ramírez señala que: "La descentralización municipal excluye la posibilidad de otorgarse su propia ley". 3 Muchos autores de la materia coinciden al señalar que los bandos de policía y buen gobierno no pueden tener el carácter de actos legislativos, pues se remiten a reglamentar las escasas facultades que les otorgan las legislaturas y el ejecutivo estatales.

Nuevamente las constituciones locales aprovechaban el vacío que al respecto debería señalar el artículo 115. La expedición de la Ley Orgánica Municipal era facultad exclusiva de las legislaturas locales; ninguna constitución local otorga facultades a los ayuntamientos para que éstos legislen más allá de sus incipientes bandos de policía y buen gobierno. Resulta importante señalar que, en esta cuestión, las entidades federativas mantienen un criterio apegado a la ley, toda vez que la función legislativa tiene exclusividad en el poder legislativo, a excepción de casos extraordinarios que facultan al ejecutivo.

Se advierte el mismo problema: una ley para municipios que, dentro de una misma entidad federativa, mantiene claras diferencias y contradicciones económicas, políticas y sociales.

Por último, cabe indicar que los constituyentes del 17 no definieron cuáles son las condiciones o requisitos que debe reunir un municipio para ser considerado como tal. En la práctica, se observa cómo las constituciones locales facultan al poder ejecutivo y a la propia legislatura local para que éstos sean los que fijen

la división territorial de sus correspondientes entidades federativas. Ningún método científico, ni la topografía o geografía son utilizados para determinar los límites o la creación de nuevos municipios.

En nuestra realidad cotidiana podemos observar que son nuevamente las conveniencias políticas las que deciden, casi siempre en agravio de otros municipios, la creación o erección de nuevas municipalidades.

Recordamos, como ejemplo, la creación de Cuautitlán Izcalli, municipio del Estado de México, creado mediante decreto del gobernador, Profr. Carlos Hank González, medida que significó, entre otras cosas, el abatimiento económico de dos municipios industriales que fueron afectados en sus territorios: Tultitlán de Escobedo y Cuautitlán de Romero Rubio.

Este tipo de problemas, ha sido consecuencia de la falta de una ley de observancia nacional que reglamente adecuadamente el artículo en estudio; pues como ya se ha notado, las constituciones locales aprovechan los vacíos jurídicos que no llegaron a satisfacer los constituyentes del 17.

Resumiendo, en forma breve el análisis al artículo 115 constitucional, podemos concluir lo siguiente:

- a) Los constituyentes de 1917 acertaron al consagrar el municipio libre como la base de nuestras instituciones sociopolíticas y como escuela primaria de la democracia;
- b) Sin embargo, resultó contraproducente adoptar el modelo de municipio clásico dentro de una estructura incipiente en sus instituciones y en una época en que ya estaban en práctica sistemas municipales apegados a una ineludible realidad;
- c) El artículo 115 constitucional resultó ser contradictorio en su propia esencia, y cuenta con vacíos jurídicos que han sido aprovechados por las constituciones locales en agravio de la libertad municipal;
- d) El propio precepto, al no señalar las fuentes impositivas de los municipios, permitía la dependencia financiera de

- éstos a las legislaturas locales y al ejecutivo de los estados, y, por ende, su dependencia política.
- e) No prevé el artículo 115 el órgano jurisdiccional que resuelva los conflictos suscitados entre el municipio y el estado, y entre aquél y las legislaturas locales;
 - f) Al establecer la uniformidad de los municipios, el artículo citado, provoca la penuria financiera y atenta contra la vida municipal. Innumerables municipios no cuentan con las condiciones naturales para competir o compararse con otros poderosamente industriales, ganaderos o agrícolas;
 - g) No señala el precepto constitucional las condiciones que debe reunir un municipio para ser considerado como tal;
 - h) No faculta a los municipios a crear sus propias leyes, agravando el control político que sobre ellos ejerce la federación y las entidades federativas; y
 - i) No define la forma de ejercicio de la libertad municipal, sino sólo se limita a establecerla como un postulado.

Quedan aquí algunas de las causas de que la autonomía municipal se haya remitido a un mero principio del espíritu constitucional. Los defectos sustanciales con los que el municipio libre fue establecido en nuestra Carta Magna han sido uno de los principales obstáculos para la observancia de la autonomía municipal.

1.2 Nuevas ideas y acciones en relación al municipio

El recorrido del municipio mexicano, dentro del marco legal, encuentra, como hemos dicho, su origen en el principio del municipio libre, postulado por Venustiano Carranza y plasmado en la Constitución. Se quería que fuera fuerte y sano; pero no se le otorgaron las suficientes garantías para lograrlo; como consecuencia, es un municipio débil con múltiples necesidades.

A este respecto, la iniciativa presidencial del 6 de diciembre de 1982, para reformar el artículo 115 constitucional, persigue superar dos grandes omisiones que, a pesar suyo, el constituyente de 17, dejó respecto al municipio: la autonomía económica y las relaciones de las autoridades del estado con el municipio; también tiende a resolver una serie de problemas originados en las últimas décadas.

La iniciativa presidencial está fundada en el espíritu del constituyente de 17, a cuyos miembros (estamos seguros) hubiera causado orgullo, poder leer y tener confianza de que México, contaría con un municipio libre. A través de la historia se ha dejado sentir esa inquietud; así, de diversas maneras, se han presentado iniciativas de las que sólo recordaremos algunas.

1. La Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana en 1922, proponía, entre otros varios aspectos, la numeración de los libros económicos que correspondían al municipio, y el servicio público que debía prestar.
2. Los diputados, Sánchez Piedras, Lorente González y Yáñez Ruiz, hacían explícitos los renglones en los cuales se formaría la hacienda de los municipios.
3. La de los diputados Sada Baigts, Acevedo Gutiérrez y Escobar Sentelices, entre otros, en 1959, donde se señalaban los recursos que debía recibir el municipio.
4. Los diputados del Partido Popular Socialista en 1964, precisando una serie de aspectos, como calificación de las elecciones municipales. Y ocupándose del problema económico del municipio.

Dichos aspectos sobresalientes en la vida del municipio mexicano, que hoy en día tiene su máxima concepción en la reforma municipal, son un paso importante para el proceso de avance de nuestro país. Las reformas establecen reglas internas generales, como hemos hecho mención aunque los municipios tienen diferentes características en lo económico, político y social; por lo que, en conjunto con las constituciones locales y las leyes orgánicas, se deberán precisar esas bases, de acuerdo con las peculiaridades de cada lugar.

Ahora bien el problema estriba en la verdadera aplicación; el maestro Jorge Carpizo nos dice: "...en general el orden jurídico mexicano, aunque perfectible, es adecuado; que los problemas generalmente no se resuelven no es porque la norma falte o sea precaria, sino porque en muchos casos no ha existido voluntad política de aplicarla". 4 Estamos totalmente de acuerdo: en tanto no haya verdadera intención de aplicar los preceptos, todas las mejoras que se realicen seguirán sonando en el vacío.

Por otro lado, el municipio mexicano, a quien se reconoce autoridad propia para la gestión de los intereses locales de una comunidad geográficamente ubicada, se encuentra integrado a la estructura de los estados, y cuenta con una esfera particular de competencia; durante mucho tiempo esta relación gobierno estatal-gobierno municipal, se ha visto ultrajada por el primero, aunque en esencia la relación del estado con el municipio es a todas luces preservar la integridad sin socavar la libertad de este último; para regular esa relación se han establecido, básicamente, dos sistemas: el centralizado y el descentralizado.

a) Se entiende la relación centralizada cuando se presenta bajo las siguientes características:

Primero. Los órganos municipales están encuadrados dentro de una estructura jerárquica, forman parte del gobierno nacional y se escalonan de forma tal que existe dependencia con respecto a los órganos nacionales.

Segundo. Las facultades de los órganos estatales son verdaderamente amplias, y, en consecuencia, la esfera de acción de los órganos municipales es reducida.

Tercero. Los órganos municipales aplican, en gran medida, el orden nacional, supeditados a las decisiones del poder central.

Cuarto. Los órganos municipales se integran por voluntad estatal; aunque no es regla, pueden formarse por otros medios.

El sistema tiene su origen en Francia, donde funciona con acierto, extendiéndose a todo el mundo, aun en los países del bloque socialista. En México, durante etapas de nuestra historia, la práctica demuestra que su aplicación origina resultados desagradables, pues ha sido usado como instrumento de presión municipal.

b) La otra relación es la descentralización, y presentamos siguientes aspectos:

Primero. Los órganos municipales se encuentran libres de relación jerárquica; no hay intermediarios entre los órganos estatales y municipales.

Cada una de las autoridades se dividen, en razón de su competencia, las decisiones que afectan a éste, y que son tomadas por las autoridades del mismo.

Segundo. Los órganos municipales aplican el orden nacional, pero también el propio; expiden y aplican sus reglamentos internos que son los bandos de policía y buen gobierno.

Tercero. La integración de los órganos municipales se hace por la voluntad popular.

El sistema nació en un estado unitario; la Gran Bretaña, desarrollándose en países de habla inglesa y casi todos ellos de estructura federal.

Después de haber expuesto los sistemas sobre los cuales el gobierno puede llevar a cabo su administración, se hace necesario reflexionar, acerca de los problemas de mayor complejidad que presenta el municipio, en un estado como el mexicano de tipo federal.

La vinculación del municipio mexicano es doble, "por una parte se relaciona con los órganos de gobierno del estado

miembro de la federación y por otro con los órganos de la propia federación". 5

Las características de descentralización municipal, dentro de un régimen federal, deben ser lo suficientemente sólidas si se quiere preservar la integridad del sistema, haciendo hincapié en que si no es observado, el principio fundamental del respeto de competencias, no puede existir una verdadera descentralización; si las facultades sólo corresponden a uno de los organismos, caeríamos en un estado unitario disfrazado en una confederación de estados de facto, lo que traería como consecuencia un desequilibrio en el sistema.

Las bases que señala la constitución federal son determinantes en reforzar al municipio libre; corresponde a la norma fundamental fijar las bases de la estructura municipal.

El municipio se ha gestado en la necesidad de las agrupaciones vecinales con asentamientos en todo el territorio. Al tener contacto con el estado, éste, que cumple la función de administrador público, puede ejercer sus atribuciones de manera más efectiva en beneficio de esas agrupaciones de vecinos.

Para ello se hace necesario reflexionar acerca de que en tanto una empresa crece, tiene un cúmulo mayor de relaciones, lo que hace más difícil la administración, y por tal situación, es necesario delegar determinadas funciones con el propósito de: a) tomar decisiones adecuadas acerca del problema, y b) controlar con más efectividad los resultados.

Lo anterior es aplicable al municipio, pues cada día crece, haciéndose necesario la creación de nuevas oficinas, con mayor especialización, para satisfacer las necesidades del servicio de los habitantes de los municipios.

Es pertinente, por lo tanto, delegar actividades a empresas privadas para ayudar a la prestación de servicios eficaces, oportunos, aunque ésta sea independiente y con decisiones propias a cargo de la empresa privada. Pero es necesario que el estado tenga reservado el derecho de control y supervisión de las actividades de la empresa.

El municipio ha sido creado para orientar los intereses colectivos de la población y, por consiguiente, exige la participación directa de ésta en la administración. Esa participación, como más adelante expondremos con mayor amplitud, puede ser de dos maneras: a) por la elección popular de una persona para desempeñar un cargo dentro del municipio, y b) por medio de la opinión pública, mediante el ejercicio de un control y supervisión de los actos de las autoridades municipales.

El municipio está obligado a seguir las directrices, intereses y metas que al efecto señale la federación, cumpliendo también con lo estipulado por el gobierno federal en materia política económica y financiera, con respecto a los programas del estado. A continuación encontramos que la autonomía del municipio se refiere a la administración de servicios públicos que motiva su creación, y a la administración de sus bienes que conforman su patrimonio, pues es bien sabido que el municipio no es un poder soberano dentro de un estado, sino una institución descentralizada de los servicios públicos, a la que se le ha dado autonomía en el área administrativa.

1.3 El municipio y lo municipal

La corriente iusnaturalista y la legal tratan de explicar la institución del municipio.

La primera admite que el municipio ha sido creado de manera natural, a través de dos formas de agrupación social: el parentesco, que tiene su base en el ius sanguinis y el matrimonio; y una razón de tipo local con base en el domicilio, es decir, una comunidad domiciliada en un lugar determinado, que puede o no tener forma política propia de régimen local. Esta teoría ha sido postergada.

La segunda, explica al municipio legal: lo ubica dentro de un esquema regulado por las necesidades de la comunidad, en base a la institucionalización de un régimen de derecho.

Estas teorías no se contraponen, se complementan, pues el hombre, a medida que evoluciona, perfecciona sus diferentes formas de agrupación, partiendo desde el clan, la tribu, y la aldea, hasta llegar a las ciudades más modernas. El municipio se ha producido como mediata agrupación y como inmediata unidad socio-política surgida de una relación de vecindad; como forma natural de agrupación local, es fuente de expresión de la voluntad popular que atiende de sus fines y necesidades propias como institución.

Al respecto, es conveniente reproducir diferentes definiciones del municipio en diversos países latinoamericanos.

"Venezuela, 1943. Art. 10. Se denominan municipios las entidades en que se divide cada uno de los distritos del estado".

"Ecuador, 1945. Art. 10. El municipio es la asociación de vecinos de la circunscripción territorial que la ley establece con el nombre de Cantón".

"Guatemala, 1946. Art. 10. Es municipio la asociación legal de las personas que residen en un distrito municipal".

"Panamá, 1946. Según el artículo 186 de la constitución el estado descansa sobre una comunidad local establecida en un territorio determinado por relaciones de vecindad y con la capacidad eco-

nómica suficiente para mantener el gobierno propio en condiciones adecuadas".

"Cuba, 1952. Art. 184. El municipio es la sociedad local organizada políticamente por autorización del Consejo de Ministros, en una extensión territorial determinada por necesarias relaciones de vecindad, sobre una base de capacidad económica para satisfacer los gastos del gobierno propio, y con personalidad jurídica a todos los efectos legales". 6

De las anteriores definiciones se puede concluir diciendo que el municipio es: una delimitación territorial formada por un grupo de vecinos con intereses comunes, políticamente organizados con gobierno propio y personalidad jurídica.

Sin el territorio, no es posible concebir al municipio, ya que es la ubicación geográfica que presupone un límite a su actuación, donde se establece un conjunto de vecinos, y realizan sus actividades que se encuentran contempladas jurisdiccionalmente. Sería pertinente determinar un mínimo y un máximo de territorio para poder concebir un municipio. El artículo 115 no hace referencia alguna. El diccionario de la lengua española define al territorio como "extensión de superficie terrestre perteneciente a una nación, región o provincia".

La vecindad se compone por la comunidad que reside en el territorio. Vecino "es el que habita con otros en el mismo pueblo, barrio o casa"; hablar de vecindad presupone la contiguidad material de familias, que constituye una agrupación perfectamente individualizada en el espacio. Esa relación ocasiona necesidades especiales para la población, así como problemas particulares de diversa índole haciendo necesaria una peculiar organización jurídica que caracteriza al municipio:

El aspecto vecinal se conjunta con el territorio, comprendiéndose, el municipio, en ocasiones, de extensa superficie y con amplias diseminaciones humanas de gran complejidad estructural, en la que encuadran una o más aglomeraciones vecinales, que son las que imprimen las características peculiares del municipio.

El marco político se tratará en el siguiente capítulo. El aspecto administrativo se define como "la idea de actividad, de aplicación de medios afines, y realización de éstos". 7 Se entiende como el gobierno encargado de las realizaciones técnicas encaminadas a lograr efectividad en los servicios públicos desarrollados por un sistema profesional adecuado. La cuestión política se constituye por "la congruencia de los hechos con los móviles en que se inspiran las luchas en torno al poder" 8, es decir, lo político se inspira en razones de conveniencia que hacen deseable cualquier actividad pública en determinado momento, lugar y circunstancias.

Fernando Alvi, dice "consideramos perfectamente artificial la separación entre lo político y lo administrativo, porque la voluntad y la acción se enlazan y complementan tan íntima y absolutamente que es imposible fijar de un modo general, y quizá tampoco causalmente, en dónde se halla la divisoria entre una y otra". 9

Entendido lo anterior por las funciones que desarrolla el ayuntamiento, que es el cuerpo colegiado del municipio como un grupo o asociación de personas que representan y realizan prácticas efectivas para el municipio, encontramos que éste es sujeto de derechos y obligaciones; en consecuencia, se ubica dentro del contexto de las personas morales.

La capacidad jurídica de los municipios, en cuanto a expresión de su personalidad moral, alcanza a todo el ámbito de su competencia; de esta manera, las personas jurídicas gozan de capacidad que trasciende de la esfera de su patrimonio y penetra en el derecho personal y en el derecho público, pudiendo atribuir al municipio estas condiciones:

- "a) La gestión de sus medios económicos tanto patrimoniales como tributarios.
- b) Las actividades enderezadas a la prestación de los servicios públicos.
- c) El ejercicio de la coercibilidad o jus imperium como potestad de mano y facultad coactiva". 10

Después de haber tratado de identificar al municipio, se determinará su postura en el sistema de poder, a fin de explicar cómo se entiende "lo municipal".

El principal objetivo de la administración municipal es el servicio público, buscar solución a los problemas inherentes a la población que conforma ese núcleo de cada colectividad. Los servicios públicos se manifiestan como múltiples carencias, constituyen una actividad técnica, regular, continua y uniforme del gobierno municipal, que se efectúan para satisfacer requerimientos en lo social, económico o cultural, y se identifican plenamente con la función administrativa, es decir, con la satisfacción de las necesidades públicas, servicio público es "toda actividad jurídicamente regulada por la administración y enderezada a satisfacer una necesidad general". 11

En estas aseveraciones encontramos como características de la competencia del municipio, la universalidad. Antiguamente sólo se reconocían como legítimas las materias que respondían al criterio estrictamente municipal, como era la recolección de basura, la distribución de agua; después se ha ido extendiendo la competencia a aquellas que por su interés público convenía municipalizar, pero que por su naturaleza, podían ser aseguradas por particulares, como los transportes servicios que ahora son considerados por los municipios con mayor problema de comunicación (Tlalnepantla, Nauhcalpan), así mismo se ha tendido a incluir en la esfera de la competencia comunal servicios que, aunque de carácter excepcionalmente municipal, poseían en apariencia, un carácter industrial o comercial, como por ejemplo, la explotación de una fuente territorial, de un lavadero, de instalación de baños.

Para conocer el alcance de "lo municipal", no es bastante decir que se identifica con el servicio público. Precisa determinar cuáles son las finalidades específicas que lo integran, el conjunto de objetivos que se encuentran dentro del denominador común que hemos analizado; en esto encontramos que ninguna ley plantea una definición genérica, optando la mayoría por un proceso enumerativo, otras con variables relaciones confusas, meticulosas y reiterativas que impiden un concepto a nivel nacional bien delineado y exacto de la materia municipal.

Dentro de nuestro sistema federación, estado y municipio este último es quien tiene mayor contacto con la vecindad y diremos que es la célula primaria que se ha relegado, porque si en los últimos sexenios se ha tratado de impulsar, también es cierto que este impulso a sido bloqueado por intereses de caciques, quienes a la fecha impiden un desarrollo integral de los municipios; los servicios municipales se manejan en múltiples ocasiones sin tener en cuenta las quejas o sin haber realizado el diagnóstico de un problema con su consecuente método para dar solución adecuada a esa prestación de servicio.

"Lo municipal", es decir, las materias motivo de ser del municipio, deberían tener un tratamiento tendiente a prestar un servicio eficiente. Empezaremos por considerar las características de ese servicio público:

- a) La continuidad o permanencia del servicio.
- b) Uniformidad en la medida y calidad en que se proporciona.
- c) La naturalidad, tanto en lo que corresponde a su propia naturaleza como en su utilidad natural.
- d) Económica a bajo costo del servicio.
- e) La igualdad del servicio para todos o para la mayoría sin excluir a las personas que no lo pagan.
- f) La comodidad o facilidad para prestar el servicio con los recursos humanos, económicos y físicos disponibles.

Ahora bien, poder clasificar los servicios públicos es difícil, porque cada uno de los municipios tiene bases, criterios y necesidades diferentes; por lo tanto, acerca de la concepción del servicio público municipal no encontramos una definición clara y concisa.

Siguiendo adelante con nuestro planteamiento se sugiere que los ayuntamientos tengan reuniones con las autoridades estatales, tanto para definir la jurisdicción como responsabilidad de las diferentes autoridades. De una manera general, clasificamos los principales servicios públicos proporcionados por el municipio, según las limitaciones:

- a) Necesidades básicas (agua, educación, etc.)
- b) Demandas habitacionales.
- c) Urgencias educativas.
- d) Carencias sanitarias.
- e) Problemas de seguridad.
- f) Exigencias económicas.
- g) Atenciones sociales, culturales y deportivas.

Después de esta clasificación, es menester preparar un programa de trabajo que muestre la cantidad de recursos humanos, físicos y económicos, en un determinado tiempo, contando con las características individuales de cada municipio.

Para tener punto de partida se requiere contar con información que proporcionan los análisis de las peticiones de los funcionarios, empleados, grupos de presión; en general todos los habitantes.

Después, se debe realizar un diagnóstico de preferencia anual de productividad a cargo de la administración municipal, buscando sublimar deficiencias; hecho esto, se procederá a realizar un pronóstico que dé a conocer la tendencia de las necesidades sociales y la evolución de los servicios públicos.

El siguiente paso será elaborar un plan de trabajo que, de preferencia, podría ser de cuatro años con sus objetivos, metas, políticas y procedimiento de ejecución y control.

Otro paso a desarrollar sería elaborar un programa de trabajo anual del gobierno municipal en el que se cuantifiquen los recursos e insumos en general, que serán utilizados para cumplir con las metas trazadas en el plan general; este programa serviría de base para elaborar presupuestos tanto de ingresos como de egresos y para diseñar programas departamentales, si es necesario se elaboraran programas de trabajo individuales.

Tanto los programas como los presupuestos deben estar vigilados permanentemente por medio de mecanismos que proporcionen información de su avance, eficiencia y causa de desviaciones.

1.4 Los cursos de gobierno, administración y derecho municipal

En el transcurso de la integración del municipio, se ha hecho patente la necesidad de sistematizar los conocimientos, como respuesta a la problemática de cada localidad; una verdadera vía de actualización acerca de esta problemática la constituyen los cursos de gobierno, administración y derecho municipal.

Los cursos se inician en 1956, en la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales un año después la Facultad de Derecho apoya este gran paso que sostiene la División de Estudios Superiores de la UNAM. Dichos cursos se incluyen en los programas de las licenciaturas de ciencia política, administración pública y a nivel posgrado, en la maestría en derecho público. Entonces no existía materia que se dedicara al estudio específico del municipio, en ninguna de las mencionadas facultades. El municipio mexicano se caracterizaba, de manera general, con el municipio histórico universal, como un caso de desconcentración administrativa por territorio, tomando la definición de los tratados franceses de derecho, que fueron la fuente más importante para la teoría administrativa en el país.

Esa caracterización, como desconcentración administrativa por territorio es totalmente correcta para Francia, asevera el maestro Juan Pérez-Abreu; pues es ahí un estado unitario donde el municipio desempeña, además de las funciones que le asisten por naturaleza, funciones delegadas administrativamente de los órganos del gobierno central; pero de ninguna manera adecuada a los estados federales y menos aún, para el nuestro, donde a partir de la Constitución de 1917, el municipio es propiamente forma de gobierno de los estados de que se compone la federación y, por lo tanto, forma de gobierno, también, del estado nacional.

Los acostumbrados métodos históricos y de derecho comparado, aplicados al municipio, habían resultado ineficaces para corregir el notable atraso en que se hallaba nuestra estructura constitucional, a nivel municipal, pues básicamente los programas de derecho constitucional se referían a la Constitución de la República, sin incluir el estudio de las constituciones locales y las leyes orgánicas municipales; éstas últimas hacen las veces de constitución

municipal. Los preceptos de integración y atribución del municipio mexicano con sus variantes en las diversas entidades, no forman parte de los temas a desarrollar en el estudio jurídico y político de las instituciones mexicanas.

Los consejos técnicos de ambas escuelas, decidieron crear los cursos, necesarios y de gran utilidad para estudiar el municipio y comprenderlo dentro de la estructura totalizadora del estado mexicano, en donde tiene una posición bien clara, con definición propia, y más importante jurídica y políticamente, que ningún otro estado.

Es necesario (para poder entender y comprender la posición del municipio mexicano actual como parte del poder público) ubicarlo con respecto al sistema de los niveles de gobierno. Estos se ejercen sobre una misma población y territorio. La diferencia está en las competencias y atribuciones que son distintas en todos los casos, y sólo excepcionalmente concurrentes, ocasionando confusiones y dificultades en el ejercicio de las facultades de los municipios que compiten, de manera desigual, con los poderes de los estados y la federación.

Por otro lado, situar el municipio universal en un estado particular es hablar de un municipio particular. Ahora bien, en el caso de un estado federal, como el nuestro, se hace necesario precisar su posición con respecto de los poderes, tanto de la federación como de los estados, en el estado moderno. En el sistema político se reserva siempre para el municipio cierta competencia legislativa cuya materia es el derecho municipal representado por las ordenanzas municipales competencia que en México llega incluso, a participar en las reformas constitucionales de cada estado, lo que da como resultado, participar en la función soberana de los estados de crear su propio derecho, al nivel más alto, al nivel de sus constituciones.

Para efectos de nuestro estudio, se hace también imprescindible tomar en consideración, los factores que directamente participan, conjuntándose con nuestro municipio, que son circunstancias y tiempo, "... el municipio mexicano vigente, entendiéndose por vigen-

cia la dualidad inseparable de la norma y la conducta que produce, y en los términos en que logre producirla; la norma creadora y organizadora del municipio y las modalidades de su cumplimiento, el modo de cumplirse, incluyendo en el conocimiento de esa realidad, los inevitable, pero previsibles, casos de violación que son parte siempre de la realidad jurídica y también el conocimiento de las consecuencias de ese incumplimiento". 12

En el afán de mayor abundancia, en el conocimiento de nuestro municipio actual, es preciso conocer las corrientes de pensamiento, así como acciones en torno al municipio, que enarbolando a éste como estandarte político, desde principios de siglo, ha visto la lucha de facciones en disputa del poder, que curiosamente coincidieron en temas fundamentales de renovación, que se insertaban al municipio. En la legislación preconstitucional, en la Convención realizada por Venustiano Carranza, y en los gobiernos militares y civiles, existía ya tendencia evolutiva a una modernización municipal; los partidos políticos han encontrado en esta institución un punto clave para ganarse adeptos, incluyendo dentro de sus programas principios fundamentales inherentes al municipio.

Lo anterior nos aparta de la antigua institución del municipio universal, dando lugar a una corriente nuestra muy propia, lejos de esas teorías abstractas; de tal manera que podemos ..."integrar con elementos auténticos de nuestra realidad lo que hemos llamado desde la creación de los cursos de contenido municipal en la Universidad de México, la teoría particular del municipio mexicano vigente". 13

Se debe hacer notar que la Secretaría de Gobernación, a través del Centro de Estudios Municipales, lleva a cabo cursos de actualización en coordinación con las diferentes secretarías de estado e instituciones educativas a nivel superior, destacando la labor desarrollada por el Instituto Nacional de Administración Pública, quien de manera sistemática lleva a cabo este tipo de fomento a la administración municipal.

1.5 Nuevos criterios reformadores del municipio

En la campaña presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado, buscando hacer una reforma eficaz para el municipio, se ejecutaron acciones subsecuentes, orientadas a un desenvolvimiento armónico, con base en el convenio único de coordinación, y, concertándose a su vez convenios con los estados. Esto obedecía a la convocatoria que se hizo a todo el pueblo de México a fin de que participara en el proceso de consulta popular para el fortalecimiento municipal. Derivada de esta consulta, se dio pauta en señalar con índice de fuego, aspectos que hacía largo tiempo se estaban dejando sentir, sin que persona alguna diera una canalización.

Es conveniente recordar las ideas que en su campaña política electoral, pronunciara el actual presidente de la república en el afán de impulsar el municipio mexicano, y enunciaba que era necesario fortalecer el gobierno de los estados para realizar un desarrollo integral en sus aspectos: político, económico y social, decía también que es menester impulsar firmemente la institución del municipio libre, dando mayores recursos y facilidades, para que con ellos asuman sus responsabilidades, ya que, de otra manera sólo se llega a una frustración, que impide un eficaz gobierno y a su vez un nulo ejercicio de la democracia.

Declaración fundamental de su campaña es que: nuestro municipio es un ideal incumplido de la Revolución Mexicana. Es una de las formas de organización política y administrativa a la que no hemos podido dar la vida. El vigor y la trascendencia que debe tener.

De esas palabras emana el sentido político y doctrinario de la reforma municipal, analicemos por separado tales conceptos:

Primero: Habla del municipio libre, inspirado en la doctrina revolucionaria mexicana de la autonomía municipal.

Segundo: Dice que el municipio es un ideal incumplido de la de la Revolución Mexicana, aceptando el municipio libre, principio forjado por la revolución desde el Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906.

Tercero: Menciona al municipio como una de las formas de organización política y administrativa que debemos desarrollar, con lo que confirma que el municipio es, primero, una forma de organización política, y, segundo, administrativa.

De esta suerte, los aspectos políticos y doctrinarios de la reforma municipal tienen como fundamento, los puntos señalados por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado; veamos cada uno de ellos.

Habla de municipio libre, porque la Revolución Mexicana hubo de enfrentarse a las jefaturas y prefecturas políticas del porfiriatto; Ricardo Flores Magón y un puñado de valientes sostuvo "el robustimiento del poder municipal" y la "supresión de los jefes políticos", por tanto el programa del Partido Liberal Mexicano postuló, desde 1906, un municipio autónomo o sea un municipio libre. Esta bandera, con el derecho de tierra y la protección al obrero, formó la trilogía de sentimientos de la Revolución Mexicana, que siguió siendo enarbolada hasta que Carranza, primero en Veracruz en 1914 y después en Querétaro en 1916-1917, concretó el principio del municipio libre.

La reforma municipal de la revolución parte del decreto número 8, expedido en Veracruz por Carranza el 26 de diciembre de 1914 y esta es la bandera de la reforma municipal del presidente de la Madrid, hoy consumada, sobre todo en sus dos puntos: el económico municipal y la democracia municipal. En consecuencia, los criterios que inspiran la actual reforma en torno al municipio, parten del principio supremo de la autonomía municipal, consagrado en el artículo 115 que da forma al dogma constitucional del municipio libre.

Tal es el criterio político jurídico fundamental, que se completa en el aspecto administrativo con el programa de descentralización, proclamado por el presidente de la Madrid. Queda claro que en el campo político-constitucional, el principio que opera es el principio de la descentralización.

Se hace necesario, después de haber precisado los nuevos cri-

terios reformadores del municipio, ver las bases que inspiran la reforma de 3 de febrero de 1985.

En primer lugar se inspira en el propósito enarbolado desde 1917, por los constituyentes progresistas de fortalecer la autonomía económica del municipio. Como podemos ver, este es el aspecto medular de la reforma de 3 de febrero: fortalecer la economía municipal ya que el municipio no ha contado con los recursos económicos suficientes para poder desarrollarse y como fue observado por el Congreso Constituyente de 1916-1917 y lo reitera la iniciativa presidencial de diciembre de 1982, el municipio, sin recursos económicos, tampoco tiene autonomía política, en segundo lugar, se respetan los derechos del municipio al uniformarse en todo el país los procedimientos para la suspensión, desaparición o revocación de ayuntamientos o de alguno de sus miembros, cuando exista causa grave prevista por la ley. Al efecto, se otorgan los derechos de audiencia y el de quórum, como garantías de estabilidad institucional municipal; en tercer lugar, se otorgan explícitamente, las facultades reglamentarias de los ayuntamientos para la expedición de los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observación general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Después se precisan los servicios públicos mínimos que los municipios tendrán a su cargo, y se establece un derecho muy importante, que es el de asociación de municipios para la ejecución de obra de servicios públicos. Por último, la fracción VIII, contempla el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios y ya no, como antes sucedía, que sólo se reconocía este avance en los municipios con población de más de 300,000 habitantes.

Añadiremos que, como consecuencia de la consulta popular, se dio lo que se ha llamado democratización integral, que aunado a los criterios señalados de la autonomía municipal y el principio de la descentralización, enunciado por el presidente De la Madrid, dieron origen a las reformas del 3 de febrero de 1985, y, a su vez, crearon el Centro Nacional de Estudios Municipales, que como idea fundamental pretende el fomento de la reforma municipal.

1.6 La reforma y el fortalecimiento municipal

Analizaremos las reformas del artículo 115 dejando la reforma política al final por conformar, de manera medular, este estudio:

Los estados poco habían hecho por reivindicar al municipio convirtiendo gran número de éstos en una instancia de sojuzgamiento.

La Constitución no es una norma del orden federal, sino la fórmula que precisamente reparte la competencia entre los órdenes federal y el estatal.

Bajo esas premisas, en la exposición de motivos, el ejecutivo manifestó que en el precepto se consignan aquellos principios que deben ser comunes como recursos básicos a todos los municipios; en tal sentido se deja la regulación de las comunidades municipales a las constituciones y leyes locales.

Los principales cambios que ha planteado el nuevo artículo son los siguientes:

a) En su aspecto institucional.

El artículo original no preveía una mecánica para substituir o complementar a los ayuntamientos en caso de desintegración total o parcial. Ante ello, la nueva fracción I aporta soluciones claras y permanentes, en tanto prevé:

- Solo los congresos locales podrán suspender a los ayuntamientos en su conjunto o a sus miembros en lo individual o revocar el mandato a éstos.
- La desaparición de ayuntamientos como órganos colegiados solo tendrá efectos declarativos y no constitutivos.
- Dichas determinaciones procederán por causa grave establecida legalmente y las legislaturas tendrán que votarlas por mayoría de las dos terceras partes.
- Todo lo anterior partiendo de la garantía de audiencia. En la misma fracción se señala el procedimiento a seguir una vez substituidos los ediles y ayuntamientos:
 - Entrarán en funciones los suplentes.
 - Se convocará a elecciones.

- Se designará un consejo municipal de entre los vecinos.

Lógicamente todo ello dentro de lo previsto por la ley local.

b) En sus facultades reglamentarias.

La actual fracción II establece que los municipios poseerán facultades para reglamentar las bases normativas que definan las legislaturas, lógicamente a través de bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general. La disposición rompe con vicios tradicionales como la expedición de reglamentos municipales autónomos; la aprobación de los bandos y reglamentos municipales por parte de los gobernadores y la emisión por los presidentes municipales (no por los ayuntamientos) de ordenamientos reglamentarios.

c) En cuanto a su competencia mínima.

Por su parte, la fracción III previene la competencia mínima de la autoridad municipal y destaca que los legisladores, con base en el desarrollo y condiciones específicas de los municipios, las pueden ampliar. La ampliación de la competencia municipal puede formalizarse a través de los convenios de coordinación.

Es importante destacar que se nota la concurrencia de los municipios y de los estados en la prestación de algunos servicios públicos.

Se prevé, por otra parte, la posibilidad que tienen los municipios para asociarse y coordinarse para prestar con mayor eficacia los servicios públicos a su cargo; obviamente en este esquema puede participar la entidad federativa.

d) En cuanto a la competencia tributaria.

El artículo 115 original no aseguraba la autonomía financiera del municipio.

La nueva fracción IV enlista enunciativamente las fuentes tributarias municipales, sin perjuicio de las demás que le confían las leyes y convenios; con ello no deja a merced de las asignaciones que los poderes estatales hacen a los

municipios. Para proteger los fondos fiscales prohíbe que se otorguen exenciones o subsidios.

Por otra parte, contempla la posibilidad de que los municipios convengan con los estados para que éstos administren sus contribuciones; en otras palabras, se les presta el servicio de recaudación.

Las participaciones federales se cubrirán a los municipios según se desprende de la norma en cuestión con sujeción a lo que prevengan las leyes locales en cuanto a bases, montos y plazos, sin que ello deba interpretarse como que las administraciones se efectúan directamente. En su párrafo final, la fracción dispone, entre otras cosas, que si bien las leyes de ingresos y las cuentas públicas se aprobarán por las legislaturas, los presupuestos de egresos, por su carácter de expresión financiera de los programas de gobierno municipal, están sujetos a la aprobación exclusiva de los ayuntamientos. Cabe destacar que en el artículo original esto último era competencia exclusiva de las mismas legislaturas, lo que incidía en la reducción del ámbito de la libertad municipal.

e) En cuanto a las relaciones laborales.

En la fracción IX del artículo en cuestión, se dejan sentadas las bases para el establecimiento del régimen laboral de los trabajadores al servicio de los estados y municipios.

Tal situación nunca se previó ni en el constituyente del 17, ni cuando se adicionó el artículo 123 constitucional con el apartado b). A raíz del establecimiento de esta reforma los poderes locales deberán resolver lo siguiente:

- Las bases constitucionales locales.
- La sujeción al apartado a) o al b) del artículo 123, o bien a un dispositivo mixto.
- La expedición de leyes locales del trabajo partiendo del mencionado precepto de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, de la Ley Federal del Trabajo, o bien de una mezcla de ellas.

Es menester aclarar que las condiciones financieras de algunos estados y por consecuencia municipios, impiden que por algún tiempo sus servidores se beneficien de todas las garantías económicas y sociales que otorga el régimen federal.

f) En cuanto a la coordinación de competencias.

La fracción X del artículo en cuestión, como se comentó anteriormente, captura y concede el mayor rango normativo a los convenios de coordinación en tanto prevé que la federación y los estados 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. En esos casos, los estados estarán facultados para celebrar 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.

g) Pasamos ahora al estudio de la reforma política y su trascendencia:

La reforma al artículo 115 involucra una reforma política municipal, en cuanto dispone que, con sujeción a la legislación local, todos los ayuntamientos se elegirán ajustándose al principio de representación proporcional; esta reforma incide en la democratización de la gestión de los ayuntamientos.

La influencia de la reforma política dentro de la vida municipal ha estado destinada a consolidar desde la célula de la organización sociopolítica del país la incorporación política de las minorías, para que ellas amplíen las posibilidades de representación mediante la manifestación plural de ideas e intereses que concurren en el municipio, y, en consecuencia, en el país.

Supone la reforma política que la unidad democrática tiene su base en la pluralidad de ideas, de intereses y de propósitos, mediante la representación proporcional, pero sin excluir el sistema del sufragio mayoritario.

La adición al artículo 115 constitucional pretende que la participación de las minorías sea posible, para que éstas tengan representatividad real dentro de una sociedad plural. Obviamente que los planteamientos de la reforma política tienen estrecha relación con el verdadero problema de la democracia en México, que no es ni remotamente congruente con nuestra realidad social y política.

La citada reforma establece los regidores de partido como una innovación en el propio gobierno municipal; con la participación de los distintos sectores y de las variadas corrientes ideológicas y políticas organizadas a través de los instrumentos jurídico-políticos que son los partidos, éstos alcanzarán representación en los ayuntamientos cuando consigan en las contiendas electorales un determinado número de votos.

La necesidad de establecer el sistema de representación popular en las elecciones de los ayuntamientos busca integrar en éstos las diversas corrientes de la opinión popular y consolidar a los municipios con entidades políticamente independientes de los gobiernos locales. Obvio resulta que mientras en algunos municipios pueda implantarse el sistema de representación proporcional, en la mayoría de los municipios en México tal sistema tropezaría con innumerables obstáculos que en la realidad son insuperables.

Y nos preguntamos: ¿qué alcances puede tener la representación de las minorías y en qué forma el sistema de representación proporcional puede fortalecer la anhelada autonomía municipal?

Para el desarrollo democrático en nuestro país, es necesario extirpar el colonialismo interno; mientras no sea así, no podremos afirmar la existencia de un sistema de partidos, de una división de poderes, de un sistema federativo, y, en consecuencia de un municipio libre. Así, el sistema de representación vecinal en los ayuntamientos y la propia elección popular de los miembros de éstos, adoleciendo de formas jurídicas imprácticas, no tendrán alcance significativo dentro de la autonomía de los municipios en nuestra realidad sociopolítica.

En tal virtud, pensamos que la reforma política al artículo 115, más que reforma es una adición; es insuficiente como para garantizar la actividad política desvinculada de los intereses poderosos, internos y externos, que prevalecen en nuestro medio.

Compartimos, sin embargo, la opinión de que sin el fortalecimiento democrático no es posible la transformación de nuestras instituciones sociales, y que es precisamente en la célula de nuestra organización sociopolítica donde deben practicarse, con mayor autenticidad, las libertades y los derechos cívicos de la ciudadanía.

Pero una reforma que busque el fortalecimiento de una institución base como el municipio, debe ser integral, en lo político, en lo económico, en lo social. Una reforma estructural que se proyecte a todos los ámbitos de la vida municipal y que esté construida sobre bases sólidas y firmes, congruentes con las necesidades y posibilidades de la comunidad y que no se limite a tener un punto de partida que se falsea en defectos sustanciales que la propia reforma debe combatir.

El problema de la libertad de los gobiernos municipales seguirá persistiendo, en tanto no se garantice en forma verdadera su propia existencia, y no existan gobiernos autónomos para manejar los intereses del municipio, será inútil el pluralismo representativo, que repetimos resulta insuficiente como para extirpar los vicios y obstáculos que hasta ahora han impedido al municipio contar con una vida propia y con una política exenta de intereses ajenos al bienestar común de la célula de nuestra organización política social.

Es menester, por último, aclarar que las reformas al artículo 115 constitucional que representan un gran avance en la contribución para la reivindicación del municipio, deberán enfrentar en la práctica a situaciones como las fuerzas políticas locales, la inercia centralizadora y a problemas de hecho que presionen para que sus prescripciones no se cumplan cabalmente.

Es probable, igualmente, que la coyuntura económica no sea ajena a esa obstaculación; sin embargo, es justo plantear que los

propósitos políticos del nuevo precepto se adecuan a la actual dinámica social.

El fortalecimiento de nuestra entidad fundamental, es decir, el gobierno municipal, considerado así, por ser el más pequeño eslabón de la cadena política administrativa, se puede ver como foro de consulta para captar iniciativas y propuestas de quienes sufren los problemas, y tienen modos distintos de enfrentar los mismos para su desarrollo particular y consecuentemente del país.

Por esta situación, se busca darle la importancia que merece y para ello es que se pretende darle su verdadera valfa y solidez, fortaleciendo su esfera de acción.

En las consultas populares a nivel municipal se recogieron las inquietudes, así se conoció de las carencias de los pobladores de los diferentes municipios, el Lic. Miguel de la Madrid hizo declaraciones como: "tenemos no sólo que seguir fortaleciendo a los gobiernos de los estados, sino bajar al peldaño municipal, que es el nivel de gobierno más cercano a las demandas directas de nuestra población". 14

Con declaraciones como ésta, que pretenden corregir las desviaciones y vicios que sufre el municipio, para darle un lugar firme, iniciándolo en un sistema donde sea promotor activo en el proceso de desarrollo.

Eso significa reenmarcar sus funciones clásicas de administración y gobierno, en un amplio contexto que permita crear las condiciones ideológicas, sociales y administrativas para avanzar hacia un avance integral con mayor justicia.

El desarrollo de los municipios es preocupación del gobierno federal y para ello se elaboran programas dirigidos exclusivamente a su fortalecimiento; pero hasta hace dos años se inicia un verdadero programa con proyección en todo el ámbito nacional, donde se han adoptado medidas, entre las cuales destacan:

- Asignaciones nacionales y equitativas de los recursos disponibles.
- Formulación y aplicación de ordenamientos legales y presu-

- puestarios para resolver las necesidades municipales.
- Asistencia técnica en la selección y ejecución de obras de beneficio social.

En algunos municipios, como en el Estado de Guerrero, tales medidas han permitido alcanzar logros significativos; sin embargo, justo es decir que no se ha llegado al propósito final del programa de fortalecimiento municipal, ya que se ha caído en el error de fometar determinadas acciones con cierto paternalismo, lo que ha originado que algunos municipios adopten posiciones cómodas y descuiden la actualización de los sistemas administrativos tributarios.

La renovación trianual de funcionarios y empleados administrativos, ha provocado que los esfuerzos de capacitación y formación de recursos humanos sean estériles, pues creemos que esta acción no ha sido acompañada de un proceso democrático de renovación de poderes que conlleve a acciones de solidaridad y apoyo a las autoridades que sustituyen.

Las acciones de concientización han sido insuficientes, y el ejercicio del poder en cuanto a manejo de recursos, es deficiente trayendo como consecuencia que no se cumplan los objetivos fijados en los programas, y se origine desconfianza de los ciudadanos para las autoridades municipales.

Encontramos en los diarios declaraciones como la del secretario del Consejo Nacional Cardenista quien afirma: "los recursos y facultades derivadas de dicho programa están siendo utilizadas por los alcaldes para robustecer a los caciques regionales y estatales, ejecutando obras de beneficio social con sentido político". 15

Nuestra opinión es en el sentido de que no es posible todavía dar autonomía total al municipio en donde las personas que colaboran carecen de capacitación y están al margen de la moralidad, practicando toda clase de medidas corruptas y destructivas hacia la población.

El fortalecimiento, en este sentido de participación política ciudadana, requiere de incentivos por que se siguen dando situacio

nes en donde "el pueblo no participa en las sugerencias, ni en la elaboración de planillas. El pueblo acude a las campañas principalmente durante las votaciones, por alguna maligna razón". 16

Estamos todavía en una transición en donde es necesario seguir haciendo ajustes en materia de fortalecimiento municipal, que al abordar problemas concretos de cada municipio obliga a revisar esquemas y políticas, y replantea los avances logrados para robustecer el pacto entre federación estado y municipio.

Además, es necesario plantear el avance conforme a decisiones firmes e inmediatas en todos los ámbitos; en lo político, con el fortalecimiento de las autoridades y cuerpos municipales; en lo económico, a través de una redistribución y asignación de ingresos propios; en lo administrativo, por medio de la revisión de competencias de administración pública federal, que propicie el equilibrio de facultades y funciones entre los tres órdenes de gobierno.

El fortalecimiento de la capacidad financiera municipal se logra mediante diversos apoyos económicos a programas y acciones específicos, así como a través del impulso a su capacidad recaudatoria, insistimos en que se hace necesario para continuar con el proceso de fortalecimiento municipal, se requiere de un gran esfuerzo de organización en todas las actividades, económicas, políticas, sociales y culturales, en los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal.

1.7 El Plan Nacional de Desarrollo

Constituye el marco general de la estrategia delineada desde su campaña política por el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, de donde se tomaron planteamientos y opiniones de la población que en la consulta popular se manifestaron. Dicha estrategia contiene dos puntos principales que se retoman en la integración del Plan Nacional de Desarrollo, que son: la reordenación económica a corto plazo y el cambio estructural cuya aplicación en la economía y la sociedad es simultánea.

En el primer punto se expresa un programa inmediato de reordenación económica que pretende enfrentar la crisis actual, aplicando medidas específicas para resolver los problemas financieros, defender el empleo, proteger la planta productiva y estabilizar la economía:

1. Disminución del crecimiento del gasto público;
2. Protección al empleo;
3. Continuación de las obras en proceso;
4. Reforzamiento de las normas que aseguren disciplina, adecuada programación, eficiencia y escrupulosa honradez en la ejecución del gasto público autorizado;
5. Protección y estímulo a programas de producción, importación y distribución de los alimentos básicos;
6. Aumentos de los ingresos públicos;
7. Canalización del crédito a las prioridades nacionales;
8. Reivindicación del mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria del estado;
9. Reestructuración de la administración pública federal; y
10. Rectoría del estado bajo el régimen de economía mixta que con esta estrategia de cambio estructural buscará el plan de trabajo dar solución a los problemas de ineficiencia en ciertas ramas de la economía, la desigualdad social, la ineficiencia de ahorro y la falta de divisas, así como recuperar, sobre bases distintas a las del pasado, la capacidad de desarrollo del país, para lograr una sociedad más igualitaria democrática e independiente.

En las siete tesis encontramos la plataforma política del Lic. De la Madrid Hurtado, en donde se constituyen los criterios vectores del cambio estructural y son: nacionalismo revolucionario; democratización integral; sociedad igualitaria; renovación moral; descentralización de la vida nacional; desarrollo del empleo y combatir la inflación; y planeación democrática.

Para efectos de nuestro estudio, encontramos relación con las tesis que hablan sobre sociedad igualitaria; desarrollo del empleo e inflación; y planeación democrática, pues de ellas surgen las siguientes orientaciones que sirven de referencia a las estrategias sectoriales:

- Fortalecer la rectoría del estado.
- Preservar y proyectar el potencial de desarrollo del país.
- Avanzar hacia una sociedad igualitaria.
- Reorientar el aparato productivo.
- Impulsar la descentralización de la vida nacional.

Esta última orientación se refiere a la reorganización espacial de las acciones sectoriales unidas a las medidas de descentralización política y administrativa que repercute directamente sobre nuestro municipio.

De esa manera participarán activamente organizando sus acciones en los municipios, las secretarías de estado sobre todo el territorio nacional, planteando explícitamente criterios específicos en el marco de la estrategia global de desarrollo.

Para la política de reordenamiento territorial y de descentralización económica son considerados prioritarios los sectores industrial, agropecuario, transporte, desarrollo urbano, abasto y servicios básicos de población.

¿Ahora bien, de qué manera se pretende lograr esto? En primer lugar, en el Plan Nacional de Desarrollo, como ya lo hemos señalado, se toman como base los planteamientos hechos por quienes sufren efectivamente estos problemas, es decir los habitantes de los municipios, en segundo lugar se crea el COPLADE que es el Comité de Planeación para el Desarrollo, y se realizará de la siguiente manera:

La federación determina la planeación para los estados y éstos la llevarán a cabo a través de los Comités Estatales de Desarrollo COPLADE, que se agrupan en el ámbito local.

Estas actividades tienen un doble carácter, por un lado, responden a los requerimientos de las entidades federativas de analizar, para luego transformar de manera ordenada y racional su realidad social, de acuerdo a sus características y prioridades, y por otra, contribuyen a la definición de la estrategia de desarrollo nacional.

La aportación de los estados permitirá incorporar al Plan Nacional de Desarrollo aquellos aspectos de importancia nacional contenidos en las estrategias de desarrollo estatal y municipal, así como también concretar la forma en que dichas estrategias se ubicarán dentro de la planeación nacional del desarrollo.

La participación de las entidades federativas en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo incluirá los puntos siguientes:

- Un diagnóstico de la entidad en el que se identifiquen los problemas más relevantes del estado, su evolución histórica y los factores que han conducido a esta situación.
- La definición de la estrategia del desarrollo estatal o, en su caso, los cambios en la orientación de la misma en relación a la de años anteriores.
- La definición de criterios generales de política que sirvan de base a las orientaciones propuestas, incluyendo acciones para las cuatro vertientes de instrumentación (obligatoria, coordinada, concertada e inducida).
- Elementos para una primera definición o desglose de la estrategia sectorial.
- Las implicaciones o consecuencia esperadas a partir de que sea puesta en marcha la estrategia propuesta.

Por su parte, la Secretaría de Programación y Presupuesto contribuirá a afinar el marco de referencia para la planeación estatal, mediante la asistencia técnica en los aspectos organizativos y de contenido de la planeación estatal.

Nuestro comentario personal es en el sentido de que realmente es positivo que se tome en cuenta a la opinión de la comunidad que requiere la satisfacción de un servicio o una necesidad, ya que al final son quienes pueden tener por su experiencia y necesidad, una visión más clara de cómo resolver esos problemas, claro está, asesorados bajo un personal capacitado y supervisión en la ejecución de las obras.

B I B L I O G R A F I A

- 1 Constitución Política del Estado de Michoacán. Comisión Nacional Editorial, abril 1976.
- 2 Felipe Tena Ramírez. Derecho constitucional mexicano. México. Porrúa, pág. 127.
- 3 Ibid. pág. 144
- 4 Jorge Carpizo. "Evolución y perspectivas del régimen municipal en México", en Gaceta Mexicana de Administración Pública. México. INAP, 1983, pág. 140.
- 5 José Gamas Torruco. "Federalismo y municipalismo", en Gaceta Mexicana de Administración Pública. México. INAP, 1983, pág. 40.
- 6 Fernando Alvi. Derecho municipal comparado del mundo hispánico. Madrid. Aguilar, 1955, págs. 28-29.
- 7 Ibid. pág. 38.
- 8 Ibid. pág. 38.
- 9 Ibid. pág. 38
- 10 Ibid. pág. 31.
- 11 Ibid. pág. 124.
- 12 Juan Pérez-Abreu. "Teoría particular del municipio mexicano", en Memoria del III Congreso Nacional de Derecho (Municipal) Constitucional. México 1982: pag 250
- 13 Ibid. pág. 251.
- 14 Consulta Popular para el Fortalecimiento Municipal, en Cuadernos de Divulgación de la Consulta Popular. México. IEPES, 1982, pág. 48.
- 15 Ramiro Díaz Valadez. "Fortalecimiento Municipal", Diario Uno más Uno, 10. marzo 1985, pág. 2.
- 16 Ramiro Díaz Valadez. "Denuncia CONACAR el Fracaso del Fortalecimiento Municipal", en Diario Uno más Uno, 8 febrero 1985, pág. 4.

CAPITULO II

2. LA PARTICIPACION VECINAL Y POLITICA

2.1 La participación ciudadana en el municipio

Al pasar a la investigación sobre la participación ciudadana y la de los partidos políticos, comenzaremos por ver cuál es la participación ciudadana en el municipio; el antiguo concepto de una forma de agrupación constituida por un grupo pequeño de vecinos, que permite un fácil acuerdo de voluntades y una directa acción en la solución de los problemas, se ha perfeccionado, de tal suerte que el concepto del municipio como un centro de población con crecimiento lento y de precarias exigencias de equipamiento, se ha superado. El proceso donde se desenvuelve la vida ciudadana dentro del ámbito municipal se ha acelerado, aunque todavía en algunos municipios, por cuestión de necesidades, se retarda ese desarrollo. Como consecuencia de estos hechos y del crecimiento demográfico, surgen variados problemas que se traducen en serios desajustes en materia urbana, de servicios públicos, habitacionales, recreativos, ocupacionales, de saneamiento, etc., difíciles de solucionar las más de las veces, por falta de recursos, por mecanismos o decisiones adecuadas de funcionarios en el ámbito municipal; de esto se plantean las siguientes necesidades:

1. La mayoría de los municipios del país tienen escasez de recursos económicos, materiales y humanos, situación que dificulta su proceso de desarrollo.
2. Dados los escasos recursos económicos, materiales y humanos con que cuentan la mayoría de los municipios de México, su desarrollo debe ser impulsado en base a la participación activa de la comunidad, tanto en la elaboración de los planes como en la ejecución de los mismos.
3. Los municipios de México han impulsado su desarrollo a través del apoyo del Gobierno Federal y Estatal de acuerdo a la ayuda que se les otorgue en materia de asesoría técnica y recursos económicos y materiales.

4. La población no participa en el crecimiento urbano de sus municipios, dada la ausencia de mecanismos adecuados que permitan la promoción y organización democrática de la participación ciudadana.

El planteamiento de estos problemas tiene estrechas relaciones de carácter jurídico, económico, social y político, en el desenvolvimiento de la vida ciudadana, en su ámbito municipal, aquí donde el crecimiento demográfico y las actividades propias de cada municipio, con sus características individuales, dan como resultado, una gama de variados problemas que se traducen en serios desajustes en materia: ocupacional, urbanística de servicios públicos, habitacionales, recreativos, de saneamiento, etc., difíciles de corregir, muchas veces por falta de recursos o mecanismos adecuados.

La problemática municipal es variada y demanda planteamientos específicos, originándose dos tipos de problemas generales; por una parte problemas comunes a la ciudad con alto grado de desarrollo e intensa concentración demográfica, y, por otra, en un marco diferente, se encuentran problemas de los municipios básicamente rurales, en donde el desarrollo económico y social no se ha dado en la medida que lo requieren las necesidades de población.

La relación vecinal se ha tornado menos frecuente, se han acrecentado los problemas ocupacionales, derivados de la concentración demográfica; los que demandan el uso racional del suelo, para la solución de otras no menos graves como la habitación, servicios públicos, etc. En estas condiciones el desarrollo municipal ha planteado un reto a la capacidad de acción del ciudadano y a la eficacia de los órganos y estructuras del gobierno municipal.

En tal sentido la participación ciudadana, en la ejecución de obras en la planeación urbana, se contempla en la Ley General de Asentamientos Humanos que prevé: "La mayor participación ciudadana en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos". 1

Encontramos, también, que: "Las autoridades de los municipios, las entidades federativas y la federación, promoverán la participación de los distintos grupos sociales que integran la comunidad a

través de sus organismos legalmente constituidos, en la colaboración de los planes que tengan por objeto la ordenación de los asentamientos humanos..." 2

En discurso pronunciado por el Lic. Tulio Hernández, declara que en: "El nivel gubernamental, el término adoptado es el de participación o colaboración ciudadana, también denominada participación de la comunidad considerada como... una forma de democracia participativa que no se agota en las expresiones de tipo electoral y que propicia que los vecinos actúen de manera cotidiana y persistente para vigilar los servicios públicos, la conducta de los funcionarios y empleados del gobierno, así como para proponer soluciones prácticas y emprender esfuerzos de carácter solidario". 3

Del análisis de lo expuesto, deducimos que la participación ciudadana es un elemento fundamental para alcanzar el desarrollo; esto resulta así, dado que el hombre y su comunidad constituyen el eje fundamental del desarrollo, jugando el papel de sujetos y objetos, así como beneficiarios al mismo tiempo.

Como sujeto activo (hombre comunidad), constituye el motor en torno al cual se producen transformaciones.

Como sujetos de desarrollo, "son influenciados y transformados en su mente, en su sensibilidad y en sus capacidades a lo largo del amplio y complejo proceso de cambios involucrados en el desarrollo simultáneamente... con el fin, la razón de ser... de desarrollo". 4

De hecho todos los esfuerzos desplegados para lograr el desarrollo tienen como finalidad beneficiar al ser humano hacia mejores condiciones de vida.

Es a partir de este papel del ser humano y de la comunidad como agentes del cambio, que se ha llegado a reconocer que uno de los factores fundamentales del desarrollo es la participación popular. Para que la participación ciudadana sea auténtica y motor del desarrollo, tiene que llenar requisitos, como:

- Activa, es decir, la población debe ejercer su facultad de obrar, jugando un papel dinámico y diligente en todos los

aspectos del desarrollo con una intensidad constructiva y a un ritmo progresivo o creciente.

- Consciente, esto significa que la participación sea resultado de una comprensión clara y objetiva de la necesidad de participar y de la responsabilidad que conlleva, así como de las formas, medios y oportunidades en que debe producirse esta participación.
- Deliberada, lo cual implica que sea el resultado de un progreso de convicción y de un impulso espontáneo, lo cual significa que la población participe voluntariamente, y no coaccionada por el poder público o por cualquier otro mecanismo o grupo de poder.
- Organizada, dadas las responsabilidades que implica y los fines que persigue, la participación debe realizarse a través de mecanismos y procedimientos adecuados, para lo cual se exige una organización funcional y operativa que permita la participación afectiva en el momento y con la intensidad requerida.
- Decisiva, la participación debe producirse sobre todo en aspectos de interés fundamental para la población, ya que con ello se da el sentido y genera su dinámica, en tanto conduzca a resultados que tiendan a solucionar los problemas vitales.
- Intensa, es decir, para que se produzca masiva, acelerada, continua; para que la participación adquiera dinámica propia, es necesario, mantenerla a un ritmo creciente, tanto cualitativa como cuantitativamente.
Cada vez debe operarse en más frentes del desarrollo y un mayor grado de potencia.
- La participación debe producirse no sólo en los procesos de ejecución, sino también en el proceso de toma de decisiones en todos los niveles.
- Actuar con firmeza en la formulación de nuevas decisiones específicas con apoyo de los tres niveles de la federación.
- Producirse en forma conjunta a través de todos los canales funcionales posibles: partidos, sindicatos, cooperativas, asociaciones, profesionales y cívicas.

- Abarcar todos los aspectos clave de la estructura de poder, como son, mecanismos de comunicación, coordinación y procesos de forma de decisiones, etc., buscando que estos requisitos logren un paso firme y permanente. La participación ciudadana debe darse en tres niveles de acción que serían:
 - Nivel de decisión, en el que se definen la naturaleza, los alcances y los procedimientos operativos de cada proceso.
 - Nivel de ejecución, en que todas las decisiones son puestas en marcha a través de una secuela operativa entre ambos niveles de acción que operan con carácter intermedio y dan origen a otro nivel que podría denominarse.
 - Nivel de comunicación, con los directamente beneficiados; y de esta manera se produce una comunicación a través de la cual las decisiones son transmitidas a la base de operación. Esa comunicación debe tener una doble división: de las fuentes de decisión, a las de ejecución y viceversa. De esta manera, la comunidad se compromete en la gestión y en la suerte de los programas de desarrollo, los hace suyos y despliega, para lograr un exitoso cumplimiento, todos los esfuerzos y potencialidades.

Como proceso operativo "... la participación popular comienza como un lento y articulado proceso de "toma de conciencia" por el cual el individuo y la comunidad adquieren una vivencia real de su situación y de su destino en el universo social y político que les rodea, elaboran y definen una imagen de sus auténticos intereses y se enfrentan conscientemente al orden social, político y económico. A través de este proceso, el ser humano y la comunidad se descubren a sí mismos, se identifican con todo aquello que resulte compatible con su dignidad y lo que propicie la realización de ésta y se rebelan contra todo aquello que pueda conspirar contra sus intereses y sus anhelos. En tales condiciones, hombres y comunidad están potencialmente preparados para iniciar el complejo proceso de participación popular". 5

Así, pues, en la toma de conciencia, se genera la necesidad

de acción. Se inicia un proceso complementario; surge entonces la necesidad de crear un método de institucionalización que fomente los mecanismos requeridos para que ella pueda manifestarse en acción.

Para regular su curso, es menester contar con un efectivo sis tema de estatutos legales, que aseguren la sana participación.

Es indispensable que en la realización de dicha conciencia, es decir, la participación ciudadana, se dé como "regla básica" del proceso de desarrollo, tanto en el nivel de toma de decisiones, como en la ejecución de las mismas, a través de un nexo activo, consciente y deliberado de la comunidad.

La participación ciudadana en el proceso de desarrollo, puede darse por iniciativa de la propia comunidad. Pero si acaso dicha iniciativa no apareciera de manera espontánea, se deben buscar téc nicas que la hagan surgir y estimulen, con el objeto de asegurar la toma de conciencia y de su realización.

La participación ciudadana, en la elaboración de los planes, tiene por objetivo lograr la congruencia entre las soluciones plan teadas y los problemas a resolver. Esto se pretende lograr, permitiendo que la población sea quien plantea sus alternativas para re solver los problemas de cada municipio con una solución atinada, contribuyendo de manera positiva en la toma final de decisiones.

La participación, pretende, por una parte, que sean los habitantes quienes supervisen y exijan el cumplimiento de los proyectos, la adecuada utilización, conservación y mantenimiento de las obras realizadas, y, por otra parte, que los ciudadanos, mediante sus aportaciones, cubran los recursos necesarios, tanto para la realización de las obras como para la prestación de servicios públicos. A este respecto, la Ley General de Asentamientos Humanos establece, en su artículo 16 B: "Corresponde a los ejecutivos loca les tomar la participación que les asignen las leyes del estado en la elaboración, revisión y ejecución del Plan Estatal y los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, oyendo a los grupos sociales". 6

Con base en lo anterior, la mayoría de los estados, a través de las leyes correspondientes, han dado atribuciones a los municipios para promover la participación ciudadana mediante órganos tales como, juntas de vecinos, asociaciones vecinales, comités de mayoría y consejos de planeación, que tienen el mismo objetivo aunque se les dé diferente denominación.

Las medidas legales adoptadas no han sido suficientes para lograr que los municipios lleven a cabo la promoción y organización adecuada de la participación ciudadana. Mediante el análisis de las encuestas sobre participación de la comunidad, realizado por la Secretaría de Asentamientos Humanos, se observó que en la mayoría de los casos, las autoridades municipales no ejecutan la promoción de participación ciudadana, y en aquellos casos en que se lleva a cabo, se enfoca a acciones aisladas no planteadas, y deficientemente proyectadas, sin concebir programas en que contemple la participación ciudadana en la solución de los problemas del municipio.

Se ha observado que dichas deficiencias tienen, entre otras, las siguientes causas por las que la población no participa:

1. La falta de conocimiento o capacitación de las autoridades municipales sobre las técnicas y procedimientos para promover y organizar la participación ciudadana.
2. La escasa o nula comunicación entre autoridades y población.
3. En la mayoría de leyes orgánicas municipales, no se contemplan mecanismos y la estructura para promover y organizar la participación ciudadana, además, de que es difícil encontrar reglamentos o instrumentos administrativos que sirvan de guía a las autoridades municipales para poder ejercer sus atribuciones en la materia.
4. El sistema piramidal de toma de decisiones políticas en donde la estructura del poder impone al pueblo medidas en ocasiones no del todo atinadas.
5. La apatía de los ciudadanos a participar en la solución del problema, debido a la resistencia a colaborar en la

realización de acciones que no son de interés o que no satisfacen sus necesidades; así como por la actitud paternalista del gobierno federal.

6. La falta de conciencia de la población respecto de los problemas de su comunidad, aun cuando su vivencia requiere del potencial de grupo para darle solución a través de la política cotidiana.
7. La desconfianza de la población a colaborar en su gobierno que hace promesas y jamás cumple.

2.2 Las juntas de mejoramiento moral, cívico y material

Estos organismos fueron creados para encauzar la acción de los particulares, tendiente a colaborar con las autoridades en tareas de beneficio colectivo.

Se ha observado que tradicionalmente corresponde a las autoridades, la atención, desarrollo de las obras y servicios públicos. De acuerdo con este criterio, se hacía depender el progreso de cada lugar, de la calidad de los funcionarios, así como de la cuantía de los recursos oficiales que eran designados, en tanto que los particulares se limitaban a pagar sus contribuciones.

La naturaleza de la convivencia social, la importancia y extensión de las necesidades, así como el anhelo de una mejoría ha demostrado que no debe dejarse toda la responsabilidad al gobierno, cuyas posibilidades son casi siempre limitadas en comparación con la magnitud de las necesidades colectivas.

Por esto, es necesario que la ciudadanía se agrupe en una organización de carácter particular, que permita y facilite la cooperación de todos los habitantes del país, dispuestos a participar en las actividades útiles a la comunidad, con el apoyo del estado.

Mediante la participación de los vecinos se observan las cualidades de personas que sobresalgan por su generosidad, entusiasmo y capacidad, señalándose como indicados para tareas ciudadanas. La falta de participación en la vida política, social y económica, nos lleva a estériles situaciones de censura y crítica sistemática, de hallar mal todo lo existente y expresar, sin justificación, sentimientos de disgusto, escepticismo y falta de fe en los destinos de México.

Asimismo, se busca el mejoramiento moral en cuanto a elevar, dignificar la persona y su conducta; procurando que cada vez haya mejores padres, esposos, hijos, amigos y vecinos; la lucha contra los vicios; crear un ambiente de rectitud, tolerancia, generosidad y trabajo, dentro del cual encuentre la niñez buenos ejemplos a seguir; los jóvenes encaucen su exceso de vitalidad hacia actividades deportivas y culturales, y logren, los adultos la ocasión de

convivir grata y útilmente, y disfruten los ancianos de consideraciones, respeto y apoyo, a fin de que vayan aportando el caudal de su experiencia y de la serenidad que por razones biológicas, va haciéndose sentir más cuando la vida declina.

El mejoramiento cívico logra que los ciudadanos tengan un claro concepto de sus derechos y de sus obligaciones, que actúen en la vida pública con sentido de justicia social y se percaten del deber de intervenir activamente en la vida ciudadana. Se alcanza, asimismo, al rendir culto a los héroes que nos han dado patria y libertad sacrificando su tranquilidad y aún su propia existencia; al cooperar en forma incesante para que en la vida diaria prevalezcan sentimientos de tolerancia, de respeto a las opiniones de los demás, de trabajo y de cooperación en las tareas comunes, y de apego a los principios progresistas de la Constitución de la República para hacer un país cada vez más noble, limpio, generoso y respetable nacional e internacionalmente.

La elevación moral y cívica resulta, así, condición indispensable del mejoramiento material que se encamina a la realización de obras que den mayores comodidades y bienestar: construcción de jardines, arreglo de calles, instalaciones de parques para niños, etc.

Estas Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material resultaban sumamente valiosas en la vida colectiva, pues no duplicaban las tareas de las autoridades municipales, ni interferían con éstas, ni en manera alguna afectaban la libertad del municipio consagrada en la Constitución.

Hoy, ha cambiado el nombre de las Juntas de Mejoramiento, por la denominación de Consejos de Colaboración Municipal, aunque en esencia siguen con el mismo objetivo, que es representar los intereses de los diferentes sectores de la población que integra el municipio, en estrecha vinculación con el ayuntamiento.

Los Consejos de Colaboración cuentan con un presidente, un secretario, un tesorero, dos vocales y las comisiones necesarias para el desempeño de sus funciones; por cada propietario deberá haber un suplente, todos electos democráticamente en asambleas gene-

rales, donde se encuentre la mayoría de los habitantes del municipio y un representante del ayuntamiento. Son requisitos:

- Ser vecino del municipio.
- Ser mayor de 18 años.
- No tener antecedentes penales.
- No haber sido miembro del consejo anterior.

Se hace un señalamiento de los puntos importantes de cómo se estructuran actualmente estos Consejos que, como hemos dicho, en nada se diferencian de las Juntas de Mejoramiento:

1. En cada municipio se integrarán Consejos, éstos serán coordinados por el gobierno del estado; para su integración, se realizará una convocatoria abierta a todos los habitantes del municipio, sin distinción de ideología, religión, edad, sexo; se darán a conocer los motivos de trabajo que serán obviamente realizar labores de mejoramiento en sus municipios.
2. El reglamento señala, también, que, para poder reunir fondos para cubrir sus necesidades pecuniarias y cumplir con sus funciones, podrán allegarse fondos por medio de actividades que no estén al margen de la ley, como son: rifas, sorteos, etc. Asimismo, gozarán de personalidad jurídica, para efectuar sus actividades, pero para disponer de los bienes inmuebles adquiridos, necesitarán la autorización expresa del gobierno de la entidad, también se menciona que estos Consejos de Colaboración no estarán facultados para tratar asuntos de carácter religioso o de política partidista.

2.3 Los partidos políticos

Estudiar los partidos políticos tiene especial interés. Nos avocaremos, de manera breve, a analizar lo que es un partido político, y sus trabajos en el municipio.

Max Weber señala: "Llamamos partidos políticos a las formas de socialización que, descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio, a sus miembros activos, determinadas probabilidades, ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas". 7

Von Eckardt afirma que es: "Una organización para hacer posible el caudillaje político, empleando conscientemente la 'idea' como medio para la adquisición de afiliados y votos, la 'convicción' como nexo entre ellos y la disciplina de partido como medio para conservar la capacidad de acción y la magnitud de la organización". 8

El maestro Lucio Mendieta y Núñez, dice: "El partido político es una organización temporal o permanente de ciudadanos guiados por un líder y unidos por intereses comunes que tratan de satisfacer las necesidades, de acuerdo con un programa de principios, mediante la retención o la conquista del poder estatal, o ejerciendo influencia en las orientaciones del mismo". 9

En la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales encontramos, artículo 20 ... "los partidos políticos nacionales son formas típicas de organización política. En el cumplimiento de sus funciones contribuyen a integrar la voluntad política del pueblo y, mediante su actividad en los procesos electorales, coadyuban a constituir la representación nacional". 10

Considerándolos también en su artículo 21 como entidades de interés público con goce de personalidad jurídica para todos los efectos legales, dentro de ese mismo capítulo III se contempla también las acciones tendientes de los partidos políticos, que tenderán a buscar:

- I. Propiciar la articulación social y la participación democrática de los ciudadanos.
- II. Promover la formación ideológica de sus militantes.
- III. Coordinar acciones políticas conforme a principios y programas.
- IV. Estimular discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales, a fin de establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos. 11

Así, observamos que la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, concibe y define a los partidos políticos y su función en nuestra sociedad.

Al respecto, el maestro Ignacio Burgoa sostiene que los verdaderos partidos políticos se distinguen de cualquier otro grupo, y enuncia: "Un partido político por su naturaleza orgánica tiene diversas características concurrentes que la distinguen de un simple grupo político. Estas características se manifiestan en los siguientes elementos: el humano, el ideológico, el programático y el de permanencia, éstos estructurados coordinadamente de una forma jurídica". 12

Analicemos los elementos mencionados por el maestro Ignacio Burgoa.

- a) El elemento humano que nace del grupo ciudadano, cuya participación en la vida política del país debe formar una verdadera opinión pública haciendo partícipe a sus gobernantes de problemas y carencias que les rodean en su medio. La participación del elemento humano se manifiesta de múltiples formas, contenidas básicamente dentro de un mismo sector social o identidad de grupo buscando un bienestar común.

Un primer tipo de identidad puede estar condicionado por la intensidad de participación, ya sea que se trate de militantes, funcionarios o simpatizantes.

Un segundo tipo consiste en el grado de identificación de cada miembro con la ideología e imagen del partido, origi-

nado por fechas que repercuten en un reconocimiento manifiesto de la ideología en una profunda identificación de las intenciones políticas y sociales del partido, al cual se pertenece y representa una imagen.

Los participantes de un partido político organizado orientan su conducta de acuerdo con principios y programas explícitos, es decir, función de metas y métodos buscando un sentido unitario, racional y coherente a su acción. Ese conjunto de declaraciones pueden considerarse imagen que los miembros del grupo tienen de sí mismos, o que simplemente intentan proyectar al exterior o hacia sus propios correligionarios. De otra manera, son los valores manifiestos, de acuerdo a los cuales desearían ser estimados y con los que quieren ser identificados.

- b) El elemento ideológico son los intereses profundos del partido; constituyen la parte abstracta, que puede ser ideal o social que cada partido hace suya y que corresponde a las expectativas sociales del sector de la población; a él pertenecen sus miembros, sobre todo sus líderes, es en esta área de valores y grupos sociales donde se integra el partido en sus orígenes, del que se convierte en representante y defensor de las imágenes que transmite. La ideología de un partido, considerada como un inventario y jerarquización de problemas y preocupaciones nacionales y que en función de ellos, propone se unifiquen los intereses que se consideran representativos y esenciales en el país. De la eficiencia con que logra cada partido la conversión de su interés particular en interés general depende en alto grado su poder y legitimidad, es decir, su eficacia política como plataforma para la elección de los representantes de la unidad nacional.

Con frecuencia los dirigentes de un partido político pertenecen a un mismo grupo y determinado sector social, y al mismo tiempo se integran con elementos de otros sectores. En la medida en que el desenvolvimiento es más real e intenso, se incrementan los procesos de democratización y

representatividad y con ellos la supervivencia y fortalecimiento del partido.

La democratización práctica consiste, en este sentido, en la incorporación efectiva de los intereses y expectativas económicas y sociales, propios de los diversos sectores, por un sector político dirigente y conciliador.

Para incorporar los intereses reales de cada sector social en un proceso de democratización es necesario conocerlos y determinarlas en sus características específicas; de lo contrario, se corre el riesgo de considerar, por ejemplo; como necesidades del sector obrero y campesino, expectativas que definen a las clases medias, por ello resulta importante conocer las necesidades sentidas y no sólo las necesidades reales, ya que de lo contrario, al criterio de necesidad real puede ser impuesto por la jerarquía de valores del observador exterior.

- c) El aspecto de programación base de todo partido político, pues es el medio por el cual se hará saber a sus afiliados cuáles son los programas a seguir, para concretar los objetivos señalados. El programa no compromete de manera rigurosa al partido y su cumplimiento no es un patrón invariable, ya que la expresión continua de propósitos puede ser remodelada de acuerdo a las necesidades que se presenten prácticamente o bien suspendidos de acuerdo a las exigencias del momento o de la época, lo verdaderamente importante es que por ningún motivo se traicionen los principios que les dieron vida a esos programas. "Las transacciones y concesiones impuestas por imperativos políticos de ninguna manera significan o importan el abandono de los principios". 13

La idea fundamental del programa es como ya lo dijimos, re presentar los intereses del grupo, y a su vez, ganar cada vez más simpatizantes buscando satisfacer los intereses sociales de la mayor parte de la población: es por esto que en ocasiones, los partidos políticos opuestos coinciden en

sus cimientos ideológicos, esto es lo que todos tratan de integrar, aunque la forma de llevarlas a cabo se dé de diferente modo, además de estos factores se requiere que se complementen en coordinación adecuada de él, con el prestigio de sus dirigentes, la seriedad de su organización, su estructura, disciplina y crédito moral de la misma, así como una buena propaganda, tendiente a llegar a el poder y conservarlo.

La organización formal de cada uno de los partidos políticos delimita su estructura interna, y manifiesta su ideología, conjuntándose con las alternativas sociales de donde se desenvuelve, a través de la estructura propia de cada partido se distribuyen las funciones respondiendo a la proyección de imagen que el partido desea crear apoyando esto en sus centros de decisión e influencia, característica de su ideología y sus procesos de desarrollo.

- d) Buscando la permanencia, es necesario que en la organización formal, los sectores sociales e ideológicos que concentran la preocupación viva del partido en su imagen, y dentro de la estructura real de organización de funciones, así como en los niveles de influencia y de poder que se distribuyen de acuerdo a sectores jerarquizados, se den con frecuencia cambios positivos, para resolver las necesidades, además de una labor constante entre la sociedad buscando renovar metas a corto y largo plazo.

El maestro Mendieta y Núñez en su libro Los partidos políticos cita J. Brice quien resume los pasos para que un partido político tenga permanencia continua de la siguiente manera:

- a) Mantener la unidad interna.
- b) Nuevos simpatizantes por medio de la acción proselitista.
- c) Fomentar el entusiasmo colectivo, mediante campañas de propaganda.
- d) Difundir la instrucción política.

A estas añade el maestro Mendieta y Núñez:

- e) Mantener relaciones de cooperación de oposición o de gestión con el gobierno del país que actúen.
- f) Orientar políticamente a la opinión pública en el sentido de los principios que sustenta al partido.
- g) Crear un ambiente social favorable a sus líderes y candidatos, a los puestos públicos." 14

A esta serie de actos, nosotros añadiremos:

- h) Hacer estudios socioeconómicos de sus simpatizantes buscando que se resuelvan problemas generales.

De este planteamiento podemos concluir lo siguiente:

La estructuración de un partido político resulta de fundamental importancia, debiéndose buscar que el planteamiento base de la organización concorde con la realidad, buscando que se conjunten en armonía perfecta el elemento humano, el ideológico, el programático y la estructura del partido.

Resulta difícil precisar reglas comunes para la organización de un partido político, pues, tienen diferentes orígenes, y, por tanto, varían sus objetivos para llegar al poder, conjuntando esto con la situación cultural y económica de la sociedad en que se desenvuelvan.

La organización de las agrupaciones políticas puede alcanzar altos grados de perfección estructural y carecer de influencia, porque su valor depende de la disciplina y consecuentemente de medios disciplinarios disponibles, originando que los representantes en repetidas ocasiones abusen del poder y defrauden a sus partidarios.

Después de haber tratado de explicar lo que es un partido, entramos a la encuesta realizada a cada partido en tanto a la participación de éstos en nuestros municipios, en nuestro siguiente punto.

2.3.1 El Partido Revolucionario Institucional (PRI)

Analizaremos los trabajos de los partidos políticos en el municipio y comenzaremos con el Partido Revolucionario Institucional.

Los días 18, 19 y 20 de enero de 1946 se celebró una Asamblea Constitutiva en que el Partido de la Revolución Mexicana, se transformaba en el Partido Revolucionario Institucional, en el Teatro Metropolitano de la ciudad de México, aprobándose en este evento estatutos, declaración de principios, así como en programa de acción del partido. En dicha asamblea no se citaron aspectos concretos para el municipio, sólo se mencionaron los comités municipales.

En las asambleas realizadas por el PRI como en la de 1950, se decía: Existe una estrecha coordinación en las actividades y en el ideario de nuestro Partido, desde los Comités Municipales y los Comités Regionales hasta el Comité Central Ejecutivo.

Se declaran empeñados en que la acción tenga por campo, el escenario municipal, al que consideramos la célula democrática de la nación.

En su segunda Asamblea Nacional Ordinaria, celebrada el 7 de febrero de 1953, el PRI, reforma su declaración de principios, programas de acción y estatutos.

En dicha asamblea, se formuló lo siguiente frente a los problemas municipales:

- a)* Procurar el fortalecimiento económico, político y administrativo de las instituciones municipales, para que se puedan prestar con eficacia los servicios públicos que la civilización y la cultura ponen a su disposición de la convivencia, como agua potable, drenaje, pavimentación, alumbrado, sanidad, recreación, etc.
- b) Apoyar a las instituciones públicas y particulares dedicadas a la construcción de viviendas populares para los obreros y la clase media y pugnar porque se obtengan oportunidades de crédito para la adquisición de las mismas viviendas.

- c) Vigilar que los patronos cumplan con la obligación que les imponen la Constitución y la Ley Federal del Trabajo de proporcionar habitación a los obreros.
- d) Impulsar cualquier medida destinada a mantener precios de los alquileres en justa y directa proporción con capacidades económicas de las clases carentes de habitación propia.
- e) Impulsar la expedición de leyes y la adopción de medidas administrativas que aseguran las debidas condiciones de higiene, comodidad y seguridad en las habitaciones de las personas que carezcan de ellas en propiedad.
- f) Realizar y fomentar toda clase de campañas de salubridad y de higiene pública y privada que tengan por objeto el saneamiento de regiones insalubres y centros poblados del país.
- g) Luchar enérgica y sistemáticamente contra el alcoholismo, juegos de azar, el uso y tráfico de enerventes y contra toda clase de vicios.
- h) Colaborar empeñosamente con los organismos creados por las autoridades federales, estatales o municipales para el mejoramiento moral, cívico y material de la comunidad.
- i) Pugnar porque en los programas de obras públicas municipales se conceda atención preferente a las que benefician a los sectores más extensos de la población a los más desamparados económica o socialmente, y porque en cada entidad federativa se coordine la ejecución de obras municipales, de beneficio colectivo fomentando la emulación entre los diversos ayuntamientos. 15

En el ámbito municipal el Partido Revolucionario Institucional realiza una tarea gestora en pro de la solución de los problemas de cada comunidad, para fortalecer la célula básica de nuestro sistema federal. Por un lado promueve la movilización popular en afán de resolución de los problemas y por otro lado a través de la participación de sus organizaciones sectoriales, induce la descen-

tralización de toma de decisiones para formular políticas de desarrollo así como la realización de obras y servicios públicos donde se utilice mano de obra y materiales locales.

Para esto, el Partido Revolucionario Institucional pugna por crear un organismo como: COPLADE (Comité de Planeación para el Desarrollo), donde los estudiosos militantes del partido realizan estudios, planteando demandas concretas y buscan solución en base a sus lineamientos.

Lógica es pensar que en su plataforma ideológica concuerde con el desenvolvimiento del gobierno y en base a la última Asamblea ordinaria que fue la número XII se estatuye "El partido tiene la voluntad política y la capacidad de organización y movilización de su amplia base popular, para impulsar el municipio libre que es premisa fundamental para avanzar en el propósito de lograr un desarrollo regional integral y una sociedad más justa e igualitaria". 16

Los objetivos que pretende dicho partido son: mejoras a la colectividad, al municipio y a su vez al país, verdaderamente positivas, sólo que muchas de las veces estos puntos se vuelven inalcanzables por la obstaculación que constituyen los funcionarios designados, por sus acciones corruptas y las más de las veces verdaderamente perjudiciales cuando aparecen los llamados caciques, quienes no permiten mejora alguna. El PRI, participa activamente en diversos frentes municipales, con la finalidad de impulsar reformas como son: la ampliación de sus facultades legales y el perfeccionamiento del marco jurídico municipal, así mismo mejorar funciones económicas, administrativas, y, la aplicación del principio de representación proporcional en todos los municipios.

A este respecto, el partido declara que el municipio es una institución vinculada estrechamente con el desarrollo histórico de México; debido a su origen, evolución y características el municipio de México contiene una extensa variedad de modalidades que expresan la manera muy particular de ser de nuestro pueblo, además de formas culturales de una gran trascendencia histórica regional.

A este respecto, textos del partido dicen que el municipio es un organismo débil, relegado de la dinámica política y económica, y se caracteriza por limitaciones en sus operaciones, por circunstancias que originan grandes deterioros en su progreso, dañado su capacidad económica y administrativa para atender las múltiples necesidades de la población, aunándose insuficiencias políticas que limitan la participación ciudadana.

Por lo anterior, el PRI busca una solución a los problemas municipales, por medio de la consulta popular, puesta en marcha durante la campaña del actual Presidente de la República. En ella fueron formulados y planteadas las siete tesis básicas, del gobierno del presidente, dos de ellas íntimamente ligados con el problema que analizamos y son:

La democratización integral y la descentralización de la vida nacional.

La demanda popular ha sido clara y por demás contundente; pretendiendo ampliación de los espacios democráticos de manera que impulse una mayor participación ciudadana y la transparencia de competencia ejercida por la federación a los estados y municipios, buscando superar la centralización que resulta ya perjudicial.

El PRI también presenta lineamientos tendientes a la correcta aplicación del artículo 115 de nuestra Carta Magna, considerando propuestas fundamentales como son:

"Las reformas al artículo 115 constituyen uno de los aspectos más importantes del proceso democratizador de la vida en que está empeñado el presidente De la Madrid. La incorporación institucional de la representación de las minorías, en los cabildos municipales promueve la democracia mexicana desde su unidad territorial básica, el municipio y la mayor participación ciudadana en los asuntos políticos municipales, representa también ampliación de los espacios democráticos del pueblo". 17

Las medidas adoptadas por el ejecutivo federal para la democratización y fortalecimiento del municipio entrañan un proceso de readecuación de la realidad política y social del país, por ello

se recomienda que "en la aplicación del artículo 115 ...las autoridades federales y estatales cumplan puntualmente con sus responsabilidades, pero sin soslayar la necesidad de diferenciación y flexibilidad correspondientes a tales procesos de manera que se realicen cambios cualitativos necesarios, sin romper el equilibrio". 18

Para esto es recomendable elaborar una tipología de los municipios de cada entidad federativa y apoyados en ella, formular modelos alternativos para la aplicación del artículo, en especial por lo que hace a la transferencia definitiva de ciertas funciones o bien a la firma de convenios.

La diferenciación clara de municipios, de acuerdo con sus características, servirá de base para determinar correctamente las nuevas modalidades y definir, así las estrategias que se precisen seguir con suficiente flexibilidad.

"... Estas reformas son una medida histórica que modifica la estructura política y social básica del país, por lo que deben establecerse mecanismos y formas de comunicación social mediante los cuales se informa claramente de la naturaleza e importancia del hecho y se contribuya a elevar la participación ciudadana en el ámbito municipal". 19

Como se desprende de los lineamientos antes escritos, el PRI pretende una mayor participación ciudadana en la vida municipal, apoyando las medidas tomadas por el presidente de la república, necesitando para esto también la franca colaboración de las diferentes autoridades en los diferentes niveles, así como realizando concienzudos estudios acerca de las características propias de cada región, buscando el desarrollo integral de la sociedad mexicana, a esto encontramos:

"El artículo 115, reformado a iniciativa del presidente De la Madrid, constituye un efectivo instrumento para avanzar en el proyecto de democratización integral, al disponer en su texto que en todos los municipios sin excepción, puedan tener cabida en sus órganos de gobierno, diversas corrientes políticas, cualquiera que sea su signo, siempre y cuando acrediten su representatividad en los diferentes niveles de participación y votación". 20

El PRI propone los siguientes tres criterios básicos en la aplicación del principio de representación proporcional en los cabildos.

- a) El número de regidurías de representación proporcional a repartir, debe cubrir la tercera parte del total.
- b) Sólo intervendrán los partidos con registro nacional o estatal.
- c) Los partidos políticos tendrán derecho a participar en cada modalidad sólo si hubieran obtenido porcentaje mínimo que les acredita como una auténtica corriente minoritaria, en relación a la votación total. 21

De resultar esto sin ninguna parcialidad, sería instrumento de democratización interna municipal, en donde los partidos políticos les toca realizar el papel de promotores y encauzadores de la conciencia y participación ciudadana, con estas medidas se daría un saludable debate político que redundaría en la defensa de los intereses populares, pues, todos los puntos de vista tienen importancia en la vida municipal.

Tarea importante es implantar un sistema o procedimiento para suspender o revocar el mandato de los ayuntamientos o de alguno de sus miembros, tendientes a que las garantías de legalidad y de audiencia sean estrictamente observadas y a esto el PRI pregona lo siguiente:

Los procedimientos seguidos en algunas ocasiones para remover las autoridades municipales y sustituirlas han vulnerado la autonomía del gobierno municipal, lesionando en algunos casos el derecho de quienes recibieron la confianza para el ejercicio de la autoridad municipal con la intención de resolver la gama de dificultades, las autoridades estatales mismas han incurrido en ocasiones en errores de procedimiento y de conceptualización ante la falta de disposiciones expresas en la ley, para resolver dichos problemas.

Nuestro comentario a este respecto es que es verdaderamente urgente; implantar un sistema de control no sólo a nivel municipal,

sino a nivel partido ya que de esta manera los candidatos contarían con medidas disciplinarias y programas de actualización tendientes a lograr mayor conciencia y responsabilidad, con esto se podrá frenar este tipo de problemas.

Una consideración más del PRI, a la participación ciudadana; es desde el punto de vista social debe tomarse en cuenta, la participación organizada de la comunidad de acuerdo a la tipología municipal, atendiendo los factores étnicos de cada localidad.

Esta organización puede revestir formas diversas; como son comunidades campesinas, sociedades de padres de familia, asociaciones altruistas, de profesionistas, de gremios organizados, cooperativas o asociaciones cívicas y culturales.

Declaran que desde el punto de vista económico se requiere un análisis municipal teniendo en cuenta la composición socioeconómica de cada población, para ser considerada en función de sus posibilidades como grupo económico, de este modo un municipio de carácter urbano industrial, tendrá en consideración los grupos formados por sectores obreros, trabajadores del sector de servicios y asociaciones profesionales que tendrán la capacidad de crear consejos, consultas mixtas de transporte, vialidad y alumbrado, para una unificación de grupos que participen en las actividades productivas.

Este criterio sería diferente con el de un municipio de características rurales, aquí se tomaría en cuenta la significación de la población campesina y sus formas de participación de los grupos agrícolas, empresariales, ganaderos, etc., que buscarían finalidades como podrían ser: suministro de agua potable, preservación del medio ambiente, centros de salud, etc.

Desde el punto de vista político el pronunciamiento que hace el PRI, es en el sentido que: el problema de representación de la comunidad en los órganos prestadores de servicios públicos, significa brindar una atención a los mecanismos a través de los cuales la voz comunitaria puede encontrar posibilidades para participar en: la definición, gestión y administración de servicios públicos municipales.

En base a este pronunciamiento se debe considerar siempre a todos los grupos existentes en los municipios ya que la participación ciudadana es imprescindible para la atinada edificación de obras y prestación de servicios.

Por otro lado, dicen que es necesario precisar en la Constitución del Estado y la Ley Orgánica Municipal, una ordenación de los servicios públicos que estarán a cargo del ayuntamiento. Destacando también la precisión con respecto a la expedición de los bandos de policía y buen gobierno, además de disposiciones administrativas de carácter general, desde luego en coordinación con la legislatura del estado: "Es preocupación del Partido Revolucionario Institucional, que las nuevas facultades conferidas a los ayuntamientos, no sean fuentes de desigualdad, de anarquía administrativa o de incongruencia programática". 22

Económicamente el PRI demanda el impulso de acciones que den verdadera suficiencia financiera a los ayuntamientos, considerando dos elementos básicos que norman el criterio del gobierno federal y estatal, en materia fiscal así como financiera, a esto declara el partido:

- Establecer una política coherente que procure el equilibrio financiero entre los diversos municipios, evitando y superando, según el caso, las tendencias que acentúan las desigualdades en el desarrollo municipal.
- Diseñar mecanismos efectivos de apoyo para que las nuevas funciones y recursos atribuidos al municipio, sean aprovechados cabalmente. 23

El PRI propone se instrumenten procedimientos, buscando no se acentúen las diferencias económicas entre los municipios, instrumentando mecanismos de equilibrio entre los que tienen elevado impuesto predial, con los de menor recaudación económica.

A este respecto nuestra opinión es que no sólo se instrumenten estos procedimientos, sino que se refuercen con programas del gobierno federal y estatal, buscando impulsar el desarrollo de acuerdo a estudios y recursos propios de la región, en colabora-

ción con la comunidad, estableciendo gravámenes para la explotación de industrias que aprovechen la ecología de cada lugar.

En cuestión administrativa el PRI, propone que el gobierno municipal cuente con una estructura orgánica y administrativa que responda eficazmente a la vez mayor demanda de servicios de la población y que los funcionarios del ayuntamiento asuman responsablemente sus facultades y atribuciones que les han sido conferidas, y declara:

"El Partido Revolucionario Institucional, demandará el más estricto y honesto manejo de los recursos del cabildo; alentará y promoverá el establecimiento de un eficiente control de destino de los recursos. Se compromete a que en cada ayuntamiento se implanten bases necesarias de supervisión y control, en el marco de una sociedad que se renueva moralmente".

Como ya lo hemos dicho anteriormente es urgente un control de los recursos, pues, como es bien sabido desde los delegados del ayuntamiento, pasando por los miembros del ayuntamiento, hasta llegar a señores presidentes municipales, se dan a menudo casos de abuso de autoridad y malversación de los fondos del ayuntamiento por estos funcionarios.

Aspecto importante es que se instituya un servicio civil de carrera para los trabajadores del gobierno municipal, buscando fomentar capacidad y desempeño laboral de los servidores públicos en la organización municipal. Para esto los ayuntamientos deberán promover programas de capacitación para sus empleados, y recurrirá la ayuda federal y estatal para su apoyo, montando institutos de capacitación o promoviendo con las universidades de enseñanza especializada.

Tal vez el aspecto más beneficioso es implantar foros, que sirvan de tribunas, donde la comunidad manifieste sus problemas y se haga saber de los trabajos que se realicen para resolver esas carencias.

2.3.2 Partido Acción Nacional

En Asamblea Constitutiva, el mes de septiembre de 1939, el Partido Acción Nacional, define su posición política y en los días 20 y 21 del mes de abril de 1940 en la ciudad de México, celebra su Segunda Convención Nacional, en donde se aprueba el Programa de Acción Política que, en su título IV: llamado Instituciones Intermedias, habla del municipio diciendo:

1. El principio de la autonomía municipal es básico para la vida de la nación; pero sólo puede ser eficaz cuando se asegure la participación real y adecuada de todos los miembros de la ciudad en su gobierno, para hacer que esta autonomía se exprese en cumplimiento verdadero de los fines municipales, y se complete y depure con responsabilidad.
2. Debe suprimirse, para los municipios, toda función de intermediación en la política general electoral.
3. Deben establecerse los procedimientos de iniciativa, referéndum y revocación en todas las administraciones municipales de la república.
4. En la reglamentación de la autonomía municipal, precisa establecer la división entre municipio rural y el urbano, teniendo en consideración la acumulación de población que implica una modificación esencial en los servicios municipales y del concepto del gobierno municipal.
5. Particularmente en los municipios rurales o en los que correspondan a ciudades de corta población, la organización ha de basarse en el régimen de consejo abierto. En los municipios que correspondan núcleos crecidos de población, deben formarse, consejos auxiliares de barrio o de zona; en todo caso, la organización municipal ha de orientarse esencialmente, a permitir y obtener la más activa, ilustrada y constante participación de los habitantes en la decisión de los asuntos municipales.

6. Los miembros de Acción Nacional, en cada municipio, desde luego, luchan organizadamente por la moralización del gobierno municipal, por la implantación y administración ordenada de los servicios y mejoras indispensable, y por la restauración de la vida municipal a su ambiente propio de independencia política, de armonía, de cordial vecindad, de generosa y pacífica convivencia.
7. Deben exigir también, desde luego, que las autoridades municipales informen periódicamente de su gestión, que oportunamente sometan a discusión pública sus proyectos, y que publiquen datos detallados de los ingresos y de los gastos del municipio. 24

Como se advierte claramente, el Partido Acción Nacional, desde sus inicios, se ha expresado en el sentido de una participación ciudadana, independencia política, participación democrática en las decisiones públicas. También en sus principios de doctrina, dice:

"La base de la estructuración política nacional, ha de ser el gobierno de la ciudad, del municipio. Histórica y técnicamente la comunidad municipal es fuente y apoyo de libertad política de eficacia en el gobierno y de limpieza de la vida pública.

El gobierno municipal ha de ser autónomo, responsable, permanentemente libre de la voluntad de los gobernadores y a su vigilancia y celosamente apartado de toda función o actividad que no sea la del municipio mismo.

Sólo en estas condiciones puede cumplir la administración municipal sus fines propios y realizar con plenitud su sentido histórico. Sólo así, puede evitarse el vergonzoso desamparo y la ruina de nuestras poblaciones, el abandono de nuestra vida local en manos de caciques irresponsables, la falta completa o la prestación inadecuada y miserable de los servicios públicos más urgentes, y sobre todo, la degradación de la vida política nacional". 25

El PAN se proclama por el "municipio libre". Dice que es cel lula vital de la nación, y se debe rescatar de la miseria y del cad ciquismo en que se debate.

Y para lograrlo, el PAN plantea estas doctrinas para desarrollar un plan mínimo de acción política municipal:

1. Participación.- Declaran los panistas que el principio de la autonomía municipal es básico para la vida de la nación, pero, sólo puede ser eficaz cuando se asegure la participación real y adecuada de todos los miembros de la ciudad en su gobierno, para hacer que esa autonomía se exprese en cumplimiento verdadero de los fines municipales y se complete y depure con responsabilidad.
2. Municipio rural y municipio urbano.- Considera el PAN que, en la reglamentación de la autonomía municipal, precisa establecer la distinción entre el municipio rural y el que comprende a la ciudad, teniendo en cuenta que la simple acumulación de población implica una modificación esencial de los servicios municipales y del concepto de gobierno municipal.
3. Consejos auxiliares.- A esto dicen que particularmente en los municipios rurales a los que corresponden a baja población, la organización ha de bastarse en el régimen del consejo abierto. En los municipios que comprendan núcleos crecidos de población deben formarse consejos auxiliares de barrios o de zona. En todo caso la organización municipal, ha de orientarse esencialmente a permitir y obtener la más activa, ilustrada y constante participación de los habitantes en la decisión de los asuntos municipales.
4. Cordial vecindad.- Para los miembros del PAN, en cada municipio, deben luchar organizadamente por la moralización del gobierno municipal, por la implantación y administración ordenada de los servicios y mejoras indispensables, y por la restauración de la vida municipal a su ambiente propio de dependencia política de armonía de cordial vecindad, de generosa y pacífica convivencia.

5. Cuentas claras.- El PAN pide exigir también que las autoridades municipales informen periódicamente de su gestión, que oportunamente sometan a discusión pública sus proyectos y que publiquen datos detallados de los ingresos y de los gastos del municipio. 26

En los foros de consulta popular, convocados por el gobierno de la república, Acción Nacional no ha participado por considerar que es innecesario, ya que las tesis centrales sobre la autonomía municipal, ampliamente debatidas en el Congreso Constituyente y plasmadas en la Constitución General de la República, cuentan con el consenso general de los mexicanos y sólo ha faltado voluntad política para darles vigencia a partir de la observancia a tres principios claves.

Para el PAN, democracia, política, autonomía, autosuficiencia, economía, en el municipio, se conjuntan bajo el más significativo de los objetivos políticos. Acción Nacional declara el rescate de la institución municipal, como presupuesto necesario del rescate de la patria entera.

En este esfuerzo ha estado empeñado Acción Nacional desde su fundación, y por ello, en sus proclamas y en el testimonio de su lucha política, siempre ha sido la reivindicación de la soberanía del pueblo a partir del municipio lo que ha hecho a la población municipal unirse en torno a esa bandera. Acción Nacional se declara como uno de los partidos con más estudios sobre esta institución, aunque después otros sean quienes se afirmen como los verdaderamente estudiosos. Anotamos algunas de sus declaraciones:

Viabilidad democrática.- Depende de la existencia, funcionamiento y respeto a la autonomía municipal. Disfrazar la autocracia centralista con ropaje formal de constitucionalidad, hace más imposible alcanzar ese objetivo democrático y el de la necesaria autosuficiencia económica que permita al municipio cumplir con los fines de su naturaleza.

Derechos económicos del municipio.- Es obvio que como el Constituyente del 17 lo estableció, la autonomía municipal se condi

ciona en su efectividad a la suficiencia económica del municipio. Esta exigencia ha sido sistemáticamente bloqueada por el gobierno central para asegurar el control político de los municipios.

Por lo mismo, más que las leyes de coordinación fiscal que retienen el poder de decisión en el centro, se requiere el apego al término constitucional de definir fuentes de ingresos propios municipales, restituyéndose su patrimonio y medios naturales para su sostenimiento y desarrollo.

Garantía de defensa legal.- El municipio, investido de personalidad jurídica, requiere necesariamente de recursos legales ex pedidos para la defensa de sus derechos. Asediado por la tendencia centralista de los gobiernos estatales, es continuamente víctima indefensa frente a ello, por la ausencia de medios jurídicos eficaces que le permitan la protección cabal de sus derechos. Por tal motivo, se hace inaplazable una adición al artículo 103 de la Constitución de la República, para que el municipio pueda recurrir ante los tribunales de la federación por cualquier agravio a sus derechos y garantías constitucionales.

Las finalidades del municipio deben ser: "Constituir el marco de convivencia civilizada y respetuosa entre sus habitantes.

- Ser medio de preservación de los derechos de sus habitantes, frente al exceso de concentración y abuso de los poderes estatales y federales.
- Ser salvaguarda y ejemplo de la observancia de los principios constitucionales en cuanto al respeto del sufragio, a la responsabilidad y al ejercicio de gobierno, exclusivamente para el servicio de los intereses comunes municipales.
- Ser escuela de democracia el propiciar la participación de la ciudadanía en la integración de los ayuntamientos.
- Garantizar el orden público y la vigencia efectiva de las garantías constitucionales en su jurisdicción.
- Custodiar el patrimonio público municipal y administrar sus recursos patrimoniales y culturales. Con escrupulosa

honestidad, rindiendo periódicamente informes sobre su ma
nejo.

- Prestar los servicios públicos municipales al mejor nivel de eficiencia y con la más amplia cobertura en favor de todos sus habitantes.
- Impartir la justicia municipal sin excepciones, privilegios, ni influyentismos.
- Revertir los valores positivos de la comunidad municipal y ser promotor de toda iniciativa de superación y progreso.
- Satisfacer y extender hasta el límite de sus posibilidades la función educadora en la comunidad municipal, respetando siempre el espíritu de colaboración y participación de toda la sociedad, en particular de los poderes de fami
lia". 27

El PAN, en la realidad nacional, se manifiesta como un partido de derecha, y grita que en repetidas ocasiones el partido del gobierno se vale de innumerables tácticas sucias para poder obtener el poder: "Durante más de 50 años el país ha tenido que soportar el chantaje, ante la tolerancia y apoyo descubierto o de trasmano del gobierno, para que México tuviese una burguesía, que aborrió como nacional. Fue un error, y lo que está sucediendo es sólo una forma de pagar la cuenta. Sería absurdo, con los antecedentes y frente a las evidencias, transigir en demandas políticas que, in
satisfechas con haberse apoderado del desarrollo económico de Méxi
co, van conscientemente encaminadas a cuestionar la estabilidad de la sociedad en su conjunto y la soberanía de la nación".

Por los criterios panistas expuestos, concluiremos, que el PAN propone una reforma legislativa, donde se consagren, en la ley, dichos principios buscando así hacer efectiva en la práctica, la altísima función reservada al municipio mexicano. Corresponde al pueblo la muy alta responsabilidad de salvaguardar la autonomía
municipal, mediante la participación política democrática y responsable. Unica vía segura de defensa frente al acecho de la inercia oficial hacia el centralismo creciente.

2.3.3 El Partido Demócrata Mexicano

El Partido Demócrata Mexicano se forma a partir de la afirmación del presidente de la república, Lic. Luis Echeverría Alvaréz, quien proclamó que su gobierno daría oportunidad a las distintas corrientes ideológicas para organizarse en partidos políticos. La ideología del PDM se inspira en la democracia y la filosofía; se conforma en la filosofía social cristiana, que considera como base para la interpretación y solución de los problemas nacionales.

El PDM, un partido nuevo que cuenta con poca experiencia política, poca estructuración de planes, estudios o proyectos definidos para el municipio; escueta experiencia obtenida en los municipios donde ha logrado obtener la representación del ayuntamiento, declarando: "Por que cada municipio del país sea administrado honrada y eficazmente y cuente con recursos necesarios para el desempeño de sus funciones en bien de cada uno de los habitantes". 28

Sin variar el sentido de mejoramiento social de la vecindad, el PDM tiene la preocupación de que los caminos vecinales unan a la población rural, además de gestionar escuelas y mejorar sus instalaciones; quiere apoyo a todas las ramas del deporte; más y mejoras instalaciones para la policía municipal; empedrado de calles, ampliación de la red de drenaje; bordos para almacenar agua en las rancharías; nivelación de calles y caminos; y agilizar el trámite de documentos expedidos en el palacio municipal.

Así pues, el Partido Demócrata Mexicano expresa su deseo de servir en el municipio mexicano, buscando atender al ser humano atendiendo sus limitaciones, buscando su complemento y perfección, dando solución, a una exigencia natural cuya finalidad es alcanzar el bien común.

Continuando con el análisis de principios del PDM, éstos de claran: "Para el municipio queremos autonomía, entendiéndola no como el desvincularse de los poderes estatales y federales, sino la forma en que, estrechadas sus acciones con ellos, pueda libremente disponer de su hacienda y administrarse de acuerdo a las leyes y reglamentos internos". 29

De esta manera, tenemos que el PDM se manifiesta en pro de una autonomía municipal con respecto de los bienes que administra, así como de poder regir su vida comunitaria por medio de sus propias normas, sin dejar de coordinarse con los estados para la óptima materialización de objetivos.

En cuanto a la participación democrática de la vecindad municipal, afirma: "Es obvio que la autoridad municipal ha de ser resultado de las opiniones y actuaciones de cuantos organizados legalmente intervengan en el proceso selectivo democrático". 30

En el presente caso, hemos podido darnos cuenta que el Partido Demócrata Mexicano, se proyecta como un organismo que aspira al poder sustentándose en una doctrina humanística y democrática.

Busca esta democratización de México, por lo que su lucha cívica se ha concentrado en el municipio que no sólo es la célula de la estructura política del país, sino que la considera como el cimiento de la democracia de nuestra patria.

2.3.4 El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)

Al Partido Auténtico de la Revolución Mexicana se le había cancelado su registro, y nuevamente lo ha logrado. Se manifiesta como un partido que deviene de la lucha armada revolucionaria considerando al municipio como la base de sustentación de la comunidad nacional.

El PARM se proyecta como un partido con una reestructuración dinámica ascendente, como lo dice su emblema: "Una nueva era", buscando el poder para gobernar con justicia y administrar con honradez.

Retomando el tema base de nuestro trabajo, el PARM tiene pocos estudios sobre el municipio; su práctica administrativa también es muy reducida; en su programa de acción encontramos declaraciones, como: "El municipio es la comunidad política fundamental de nuestro modelo federativo. Como estructura de poder y de administración, permite a los pueblos la unificación de sus esfuerzos para resolver los problemas en que ellos viven". 31

A todas luces, el PARM también considera como célula primaria al municipio, aunque como lo hemos mencionado, no tiene penetración en la vida municipal.

El PARM pregona que los órganos judiciales deben actuar con mayores recursos que dignifiquen su misión y con la necesaria autonomía frente a los ejecutivos estatales en el afán de una impartición de justicia oportuna y certera; también declara que el poder ejecutivo, debe mejorar sus sistemas, estructuras administrativas, controles presupuestarios, y la eficacia de sus programas, y así verá que la coordinación del gobierno federal no concluye en los estados, sino que debe preocuparse también en coordinar armónicamente municipio, estado y federación.

Estos son pensamientos del PARM quien, como hemos dicho, tiene poca penetración a nivel municipal y pocos son sus estudios. Concluimos, teniendo en cuenta que sus principios básicos son la democracia, la administración justa y la consideración del municipio como principio básico para la solución de nuestros problemas políticos y administrativos.

2.3.5 Partido Socialista Unificado de México (PSUM)

El Partido Socialista Unificado de México se proclama como un partido democrático, pero esencialmente es un partido de trabajadores, dice: nuestra historia demuestra que la institución política a través de la cual debe encauzarse y canalizarse la participación de los ciudadanos en la política, su decisión mayoritaria en relación a los grandes problemas nacionales, así como sus aspiraciones legítimas a una mayor libertad y a una auténtica democracia, es a través de los partidos políticos, considerándose al municipio como la célula básica de nuestro sistema político administrativo en donde deben darse estos principios.

En sus declaraciones manifiesta que el municipio debe convertirse en una organización política en la que debe realizarse el autogobierno de nuestras comunidades, en donde sus habitantes vivan en libertad y estén cercanos al poder, donde encuentren un instrumento político para participar en las decisiones que atañen a los intereses de la colectividad; sin lo anterior, la democracia será una utopía, y declaran que es condición primaria que: "El municipio esté dotado de la más amplia y efectiva autonomía económica, que no debe ser visto como un simple pretexto para coartar derechos de los ciudadanos, a decidir en los asuntos de su comunidad, sin participar con su esfuerzo material y espiritual en la transformación del país. Independencia económica debe significar ...el derecho de las comunidades municipales a diagnosticar por su propia cuenta sus necesidades, y a decidir el modo en que los recursos a su disposición deben ser empleados para satisfacerlas". 32

A este respecto, el PSUM manifiesta que para que sea válida la autonomía, es necesario que no haya interferencia de los estados y que exista un sistema fiscal integrado en el que se dé verdadera participación al municipio.

Otro pensamiento es el de que los ayuntamientos tengan la facultad de legislar sobre asuntos de su particular interés, junto con la facultad de ejecutar sus leyes, vigilar y sancionar su aplicación proclamando: "El municipio constituye la única entidad política por su carácter comunitario de gobierno directo, en la que de

ben estar reunidos, aunque diferenciados, inclusive en su ejercicio, los tres poderes que integran el orden político: ejecutivo, legislativo y judicial". 33

Para esto se hace necesario que los estados y la federación otorguen competencia, y no sea visto el municipio como partes en las que se dividen los estados, sino miembros fundadores. Esa comunidad mayor que es el estado federado, así como ésta se entiende miembro fundador del pacto federal que da lugar al estado nacional.

Los pesumistas piensan que es causa de fracaso considerar al municipio como una comunidad originaria y primaria de ciudadanos, en que haya simples oficinas ejecutoras, donde se impone el criterio de los presidentes municipales; y, en base a estas ideas el PSUM pretende una modificación más a nuestro artículo 115 Constitucional en donde se separe las disposiciones laborales, materia del artículo 123 Constitucional y se devuelva al ayuntamiento sus facultades en los tres ordenes del ejercicio del poder: ejecutivas, legislativas y judiciales, a este planteamiento nos permitimos transcribir dicho proyecto.

D E C R E T O :

ARTICULO PRIMERO.- Se reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 115.- Las entidades federativas se constituyen adoptando el régimen republicano, representativo, popular, que es fundamento de la Constitución nacional y teniendo como base de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

1. El municipio es una entidad política original y autónoma constitutiva de las entidades federales, las que a su vez se funden en el pacto federal. Como tal, será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado. El ayuntamiento municipal tendrá, para el desarrollo de sus funciones, simultáneamente, facultades ejecutivas, legislativas y judiciales, las que, sin em-

bargo, serán claramente diferenciadas y establecidas en sus ordenamientos legales o reglamentarios. Ningún funcionario municipal podrá ejercer, al mismo tiempo, facultades ejecutivas y judiciales. Es facultad del ayuntamiento reunido en Cabildo el dar las leyes que requiera el buen gobierno del municipio. Con ese fin, las constituciones de los estados precisarán la competencia de los ayuntamientos en materia legislativa.

II. El ayuntamiento estará integrado, de acuerdo con la población del municipio, de la siguiente manera: en municipios de hasta diez mil habitantes el ayuntamiento constará de veinticinco ediles, comprendidos el presidente municipal y los síndicos; se agregará un munícipe por cada cinco mil habitantes más o fracción mayor de quinientos habitantes en municipios de hasta cien mil habitantes; a éstos se agregará uno por cada veinte mil habitantes o fracción mayor de diez mil habitantes en municipios de hasta un millón de habitantes y a éstos uno por cada cincuenta mil habitantes o fracción mayor de veinticinco mil habitantes en municipios cuya población sea de más de un millón de habitantes.

Los ayuntamientos municipales serán electos por el sistema de representación proporcional. La repartición de los cargos edilicios se hará dividiendo la votación general por el número de los cargos municipales de elección popular que corresponden al municipio y distribuyendo el número de éstos entre los partidos y asociaciones políticas contendientes según la votación que hubieran alcanzado, sobre la base de cocientes enteros y rectificadas, así como de restos mayores. El presidente municipal será el que encabece la planilla triunfante en la elección y los síndicos corresponderán a los partidos políticos y asociaciones políticas cuya votación será inferior en orden descendente.

El ayuntamiento se reunirá por ley una vez cada dos meses o en un lapso menor, siempre que se trate de sesiones ordinarias, en la forma de Cabildo abierto en municipios cuya población no supere los diez mil habitantes. En municipios con una población mayor el ayuntamiento se reunirá en Cabildo ante una asamblea popular municipal integrada por representantes de los vecinos de los diferen-

tes sectores o cuarteles en que se divida el municipio. Las Leyes Orgánicas Municipales establecerán el número de representantes que integrarán la Asamblea Popular, el que en ningún caso será inferior a mil.

La reunión de Cabildos será convocada con una semana de anticipación mediante Bando Solemne que será fijado en lugares especialmente destinados para ello y se realizará, en todo caso, en la plaza principal de la cabecera municipal.

III. La organización del municipio estará dada por su Ley Orgánica Municipal, misma que expedirá cada ayuntamiento y que será aprobada y sancionada por la mayoría de los ciudadanos del municipio en reunión de Cabildos. Las Leyes Orgánicas Municipales estarán en todo a lo dispuesto por esta Constitución y las Locales de los Estados.

IV. Los ayuntamientos durarán en su encargo tres años y sólo podrán ser removidos, en parte o en su totalidad, por voluntad de la mayoría absoluta de los ciudadanos del municipio, en referéndum que decida la Asamblea Popular Municipal o la Asamblea de la totalidad de los ciudadanos, según la naturaleza del Cabildo, y siempre por causas fundadas y previstas en la Ley Orgánica del Municipio.

El derecho de revocación de los mandatos, sin embargo y siempre mediando causa justificada prevista en la ley, no debe desvirtuar o atacar el sistema de la proporcionalidad en la integración del ayuntamiento. El partido mayoritario, a pesar de un juicio político adverso que se lleve a cabo en contra de un miembro del ayuntamiento que, a su vez, son representante de un partido minoritario, no podrá aumentar, por esa vía, el número de sus representantes en el ayuntamiento. En ese caso, habrá de elegirse un candidato que sea miembro del mismo partido afectado por el juicio político de la ciudadanía del municipio cuando se trate de una impugnación del ayuntamiento en su conjunto, por violaciones a la Constitución General de la República, a la Constitución del Estado o a la legislación vigente, de parte de la mayoría absoluta de los ciudadanos, la revocación del mandato operará en contra de todos los

miembros del ayuntamiento o y, en ese caso, deberá convocarse a elecciones generales para integrar un nuevo ayuntamiento. Al efecto, se nombrará en la asamblea de los ciudadanos un comité encargado de hacer la convocatoria y vigilar las elecciones, que se integrará por un número igual de representantes de cada uno de los partidos y asociaciones políticas con presencia permanente en el municipio. El nuevo ayuntamiento cubrirá el tiempo que haya faltado al anterior ayuntamiento para cumplir la suya, siempre que sea mayor de la mitad de los tres años para los que fue designado. Si el tiempo a cubrir fuese menor de un año y seis meses, la asamblea de ciudadanos elegirá en pleno un consejo municipal que gobernará al municipio por lo que falte del período regular, de acuerdo siempre con las bases establecidas por esta Constitución y las Locales de los Estados. Dicho consejo estará integrado por un representante de cada uno de los partidos o asociaciones políticas que tengan presencia permanente en el municipio de que se trata, con sus respectivos suplentes. El consejo municipal será un órgano cuyas resoluciones se tomarán por mayoría de votos.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los suplentes para los cargos municipales podrán ser elegidos como propietarios para el período siguiente: los propietarios no podrán ser elegidos, en ese caso, como suplentes.

V. Los funcionarios municipales serán designados por el ayuntamiento en reunión de Cabildos y su nombramiento será sancionado por la mayoría de los ciudadanos reunidos en asamblea. Al entrar en funciones y al abandonarlas harán manifestación razonada y comprobada de sus bienes.

VI. El sistema judicial del municipio quedará integrado por los juzgados municipales. Los jueces y funcionarios de los juzgados serán designados por los ayuntamientos en reunión de Cabildos. La justicia municipal conocerá de las relaciones jurídicas derivadas de la legislación que es propia de los municipios, así como de la aplicación de la legislación local con la competencia que se les reconozca en la Ley Orgánica del Poder Judicial de cada entidad,

siendo recurribles sus resoluciones en ambos casos ante el Supremo Tribunal de Justicia en el estado.

VII. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos.

De las controversias que se suscitan en el orden administrativo entre los estados y los municipios conocerá el pleno del Supremo Tribunal de Justicia de la entidad; en este caso, los municipios podrán recurrir en revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda cuando se trate de invasión de facultades constitucionales otorgadas a los municipios, los ayuntamientos podrán recurrir directamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

VIII. La fuerza pública municipal estará integrada por la policía preventiva y estará siempre bajo el mando del ayuntamiento y de los funcionarios que éste designe para su dirección.

IX. 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 esta Constitución y las Constituciones y las Leyes de los Estados establezcan en su favor. En todo caso:

- a) Percibirán en su totalidad las contribuciones que establezca la ley relativa de los estados sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Las administraciones fiscales de los estados, a solicitud de los ayuntamientos, se harán cargo de la recaudación de esas contribuciones en las condiciones que convengan.
- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas a los municipios directamente y de acuerdo a las bases montos y plazos que serán fijados por la Ley de Coordinación Fiscal respectiva. En ningún caso las participaciones serán inferiores al veintiuno por ciento de los ingresos fiscales de la federación.

- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.
- d) Los ingresos derivados de las empresas públicas municipales y de la participación en empresas de derecho privado. Las leyes federales y las locales en ningún caso limitarán la facultad de los ayuntamientos para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c) de esta fracción, ni concederán exenciones en relación con las mismas. Sólo los bienes de la nación a cargo de la federación, los estados o los municipios estarán exentos de dichas contribuciones. Tanto las leyes de ingresos como los presupuestos de egresos municipales serán, para su aprobación y ejecución de la competencia exclusiva de los ayuntamientos reunidos en Cabildos.

X. Los municipios tendrán a su cargo los siguientes servicios:

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastros;
- g) Calles, parques y jardines;
- h) Vivienda popular y producción de materiales y construcción;
- i) Seguridad pública y tránsito;
- j) Transporte urbano; y
- k) Los demás que el ayuntamiento y la ciudadanía del municipio estimen necesarios para el bien de la comunidad.

Los municipios, cuando lo estimen necesario, solicitarán el concurso de los estados para la mejor prestación de estos servicios. Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo de sus ayuntamientos y con sujeción a las leyes, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

- XI. 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.
- XII. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federales 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.
- XIII. 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.

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 aún con el carácter de interinos provisionales, substitutos o encargados del despacho. Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

- a) El gobernador substituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falla absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, suple las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

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

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de cuarenta y cinco diputados.

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 reelectos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

Los diputados a las legislaturas de los estados serán elegidos de acuerdo con el sistema de representación proporcional. La repartición de las curules de representantes populares se hará dividiendo la votación general por el número de los puestos de diputados que correspondan a la entidad y distribuyendo el número de éstos entre los partidos contendientes según la votación que hubieren alcanzado, sobre base de cocientes enteros y rectificadas y de restos mayores.

XIV. Las relaciones de trabajo de los estados y los municipios con sus trabajadores se regirán con base en lo dispuesto por el artículo 123 de esta Constitución.

XV. 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.

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

2.3.6 Partido Popular Socialista

Al realizar entrevista con miembros del Partido Popular Socialista, nos decían que este Partido declara: que el municipio me xicano ha sido víctima de agresiones constantes a cargo de las ins tuciones locales, al establecer obligatoriamente a los ayunta- mientos.

1. "Formar sus presupuestos de ingresos y egresos y enviarlos al Congreso para su examen y aprobación.
2. Quedar sujeto, a revisión de inspectores del ejecutivo local la contabilidad de las tesorerías municipales, con el fin de verificar entradas y salidas de los fondos y su aplicación conforme a los presupuestos aprobados.
3. Rendir cuentas periódicas al ejecutivo del estado, o bien estableciendo el derecho a las legislaturas locales, revisar la cuenta pública de los ayuntamientos municipales." 34

Declaran los socialistas que de esta forma se viola la Cons titución, en específico sobre nuestro artículo 115, y dicen que ahora hasta esa agresión se ha legalizado. Además se les ha delega do la prestación de otros servicios como son transporte urbano, gas y otros de importancia para la población.

El PPS aplaude el hecho de que se incorpore al artículo 115, la obligación de elegir ayuntamientos en todos los municipios, apli cando el principio de representación proporcional y que se fije es tas disposiciones en las constituciones locales y leyes electora les locales.

Adentrándose en estudios de este partido nos encontramos afirmaciones como:

La institución del municipio fue trasladada de Europa a Mé- xico y ha sobrevivido como una organización política casi clandes tina, porque sus núcleos de población aborigen conservan sus tradi ciones, aunque muchas de éstas hayan sucumbido en parte, ante las leyes de tipo occidental, y que no han sido asimiladas y menos aún convertidas en prácticas civiles.

El PPS señala que el problema del municipio no sólo se limita de la disparidad en la distribución, sino que la división político territorial se ha mantenido inmóvil sin tomar en cuenta el desarrollo de nuestro país; en muchas regiones del país se encuentran las cabeceras del municipio en regiones con buenos climas, pero, improductivas, el resto del territorio municipal corresponde a zonas potencialmente ricas; pero insalubres. El resultado ha sido que las cabeceras vivan de los pocos impuestos que producen sus habitantes, en donde carecen de los servicios públicos más elementales. Y aunque se dice han sido liquidados los prefectos y jefes políticos caciquistas, subsisten múltiples vicios en los juzgados de primera instancia y oficinas federales, el problema se agrava porque la cabecera municipal se convierte en una comunidad de categoría superior, complicándose esto aún más pues existen zonas industriales y pequeños poblados distantes que tienen que acudir a tramitar diariamente sus asuntos, los más de las veces, padeciendo una falta de comunicación total.

¿De qué manera resolver esta situación? El PPS nos dice que para resolver esta problemática, que es fundamental para ese fin, hacer coincidir el territorio de los municipios en zonas económicamente homogéneas, por ser imposible reagrupar el territorio nacional al PPS propone el criterio de que aplique su similar al que opera en las jurisdicciones de las oficinas de correos.

Por este motivo se ha hablado de crear nuevas entidades federativas, con zonas geográficas y económicas, semejantes como podrían ser las Huastecas, las Mixtecas, las regiones de los desiertos y bolsones, el istmo de Tehuantepec, las regiones fronterizas, ciertos territorios de carácter marítimo, etc., y con esta unificación el PPS sostiene que la administración sería mejor.

El PPS sostiene la tesis de que el gobierno estatal o federal no intervenga en las elecciones municipales, pues, anulan la vida democrática de la comunidad, y ésta se vuelve incrédula y recelosa a ejercer su prerrogativas de elegir a sus gobernantes. Cuando este vicio se supere el régimen democrático, avanzará de abajo hacia arriba y no sólo de arriba hacia abajo, a pesar de que la Cá

mara de Diputados del Congreso de la Unión, ya ha dado el primer paso en ese sentido, gracias al cual en esta legislatura están representados todos los partidos nacionales, es evidente la importancia de esta medida. Por eso es fácil imaginar la trascendencia que para la vida democrática de nuestro país tendrían las elecciones municipales sin interferencia.

Hasta antes de la aparición de los partidos políticos era difícil encontrar una forma eficaz para garantizar la libertad política de los municipios, esto se ha facilitado pues los partidos nacionales y locales que tengan vida en el municipio, intervienen en el proceso electoral, principiando por la formulación de los sufragios aplicando el principio de que a la mayoría de votos corresponde la mayoría de regidores.

El PPS piensa que el mejor apoyo popular que pueden tener los gobernadores de los estados y el presidente de la república, "es una vida democrática básica que permita la designación de autoridades respetadas por las mayorías y las minorías, que juntas harán posibles los servicios públicos y la promoción del desarrollo económico. No es exagerado decir que a una verdadera vida democrática municipal, corresponderá de una manera espontánea conciente y activa una vida democrática nacional". 35

La proposición que hace este Partido consiste en tal virtud, en confiar a una comisión electoral municipal la preparación, la vigilancia y la calificación de las elecciones en los ayuntamientos, con algunas condiciones y modalidades que surjan de la experiencia ya vieja de nuestro pueblo.

Los regidores deben ser autoridad única en el municipio, ellos deben designar al alcalde y podrán privarlo de su cargo conservándole el de regidor, para impedir que se creen caciques por encima de los cabildos. También declara el PPS, que ha llegado al momento de hacer innovaciones en la vida política municipal, para que sus autoridades se sientan ligadas al conjunto de la población y ésta tenga siempre el derecho de subsistir a los funcionarios que no cumplan con sus deberes. A esto el PPS propone "El derecho de

iniciativa y el derecho de renovación del mandato, como prerrogativa a la mayoría de ciudadanos del municipio y la obligación del ayuntamiento de someter a su aprobación, en referéndum al plan de la administración". 36

Coincidimos con las ideas del PPS en que estas medidas darán libertad política a los municipios, harán a sus habitantes factores activos, a través de sus partidos políticos en la gobernanación de sus intereses comunes y convertirán a las autoridades en verdaderos administradores honestos y respetuosos de los intereses generales.

2.3.7 El Partido Socialista de los Trabajadores (PST)

La encuesta realizada a los miembros del PST, nos dice: que este Partido se constituye como un destacamento organizado del pueblo trabajador, como instrumento de organización y lucha de la clase obrera, buscando el poder político para constituir un gobierno de trabajadores; una vez entendidos carácter y fines del partido, buscamos el conocimiento sobre la labor de este, en el tema de nuestro estudio, y nos percatamos que la penetración en el municipio a poco más de 10 años es escasa, aunque tiene grandes proyectos acerca de nuestra célula vital que es el municipio, encontramos enunciados de sus diputados, César Humberto González Magallón en la discusión del proyecto de decreto celebrada el 10. de febrero de 1983 en la Sala de Comisiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión. Comenzó su discurso diciendo: "El municipio no sólo es la aglomeración de personas asentadas en un territorio determinado y sujetas a una autoridad común. La iniciativa de reformas al artículo 115 constitucional tiene como medidas de fondo hacer concurrir en la realidad de todos los municipios las necesarias relaciones de vecindad que hagan surgir un sistema de preocupaciones, generadores de servicios comunes, y cuando estos se sumen el fortalecimiento a la libertad jurídica y política de elección popular, con el objeto de satisfacer las necesidades del orden económico y político de la población que conforma el municipio. Consideramos que ello representa un avance importante que revitaliza este núcleo fundamental, esa célula territorial política y administrativa en que se sustenta nuestro sistema estatal y federal".³⁷

Una vez determinada la concepción de nuestro municipio por parte del diputado pesetista pasaremos a su programa de acción en donde encontramos postulados sobre cómo fortalecer la vida democrática en el municipio.

Declaran que: De manera especial, pugnan por ampliar los cauces de participación popular en el gobierno y en los municipios, luchando por la generalización del principio de representación proporcional en la integración de los Cabildos, restableciendo las facultades y derechos constitucionales del municipio libre, demandan

do de los gobiernos federal y estatal las garantías de su autonomía económica, que posibilite, de manera real, la ejecución de programas de desarrollo social para sus habitantes, contando a la vez con la participación activa de las organizaciones de trabajadores y vecinales, como una expresión del poder soberano, cumpliendo así con lo señalado por el artículo 115 de la Constitución Política.

"Por el establecimiento del sistema de elección popular y directa de los delegados y agentes municipales". 38

Este partido, como ya mencionamos, poca es su experiencia en la participación política municipal, su manera de ganarse simpatizantes es: capacitando gente que posteriormente comisionan a donde pretenden hacer labor de campo y su método de resolución de los problemas que les plantean, según nos mencionan es puramente práctica, ya que su poco presupuesto y como aseguran el constante fraude electoral, no los permite hacer una labor profunda en el municipio.

2.3.8 Partido Mexicano de los Trabajadores

El Partido Mexicano de los Trabajadores es un Partido que poco tiene que decir en su participación municipal, aunque como ellos mencionan llevamos diez años luchando, pero no para alcanzar el registro sino, para tomar el poder.

Y es que básicamente el PMT, se ha dedicado a penetrar en la clase obrera, en donde brinda asesoría jurídica y de donde básicamente reúne ingresos para su sostenimiento; realmente su participación en el municipio mexicano es nula, aunque ellos argumentan que hacen labor en los municipios para allegarse simpatizantes y por supuesto votos.

Analizando sus principios básicos, encontramos que basan su organización administrativa en el municipio y dos de sus puntos im parten dentro de su Programa de Acción son: "38. Luchar por una mu nicipalización de los transportes públicos urbanos". 39

Así también 53. Luchan porque desaparezca : la fracción IX del artículo 115 constitucional para que todos los trabajadores queden incluidos en el apartado A.

En base a este último proyecto citado del PMT, nos damos cuenta que se canaliza básicamente hacia una penetración dentro de las líneas obreras como medio de identidad, aunque se declaran en apoyo de las verdaderos candidatos democráticos del municipio.

Cabe hacer la conclusión, que en base a su poca edad política y por sus objetivos, que son básicamente hacia la clase obrera, el PMT no tiene estudios ni experiencias concretas acerca de nuestros puntos de estudio que es el municipio mexicano.

2.3.9 El Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT)

Ahora pasamos al estudio de este Partido, en relación sobre su participación en el municipio mexicano. El Partido surge de la fusión de dos organizaciones previas: la Liga Comunista Internacionalista y la Liga Socialista, fundándose el 18 de septiembre de 1976.

En su declaración de principios encontramos que su plataforma ideológica descansa sobre las bases del socialismo marxista, y se declara sobre un socialismo de acuerdo a nuestra legislación, con características propias de nuestra población. El socialismo que pregona el PRT, se enfoca a la protección de las clases obreras y campesinas en el afán de obtener una mayor infiltración en nuestra población.

Por su poco tiempo en la vida política, carencia de medios para elaboración de planes o dedicación a la vida municipal, este partido nos pudo proporcionar acerca de su labor en el municipio, aunque como se nos dijo que es un Partido contra el cacicazgo y considera que la vida municipal, sigue estando determinada por los designios estatales y federales, sin la más mínima autonomía por parte de los pobladores de cada entidad municipal, afirman que los funcionarios priístas utilizan los ayuntamientos como simple trampolín político, no sólo están de acuerdo, sino que fomentan esta situación, en su afán de ser más serviles a los gobernadores en turno.

Declaran que es menester luchar por:

- "Por un municipio libre y autónomo, en que los pobladores decidamos realmente nuestros propios destinos".
- "Debemos acabar con el municipio entendido como trampolín político de arribistas comenzando con la realización de cabildos abiertos al pueblo". 40

Esto es lo que se nos proporcionó, y podemos concluir que lo que más apura a éste como a otros Partidos Políticos, es luchar por su permanencia, que realizar penetración o estudios acerca del municipio, pues son pocos sus recursos con los que cuentan.

2.4 Resultado de la encuesta realizada a los Partidos

Después de la encuesta realizada a todos los Partidos Políticos registrados, con respecto a su participación en los municipios, encontramos: hay juego político entre los partidos PRI y PAN principalmente, en tanto que los demás partidos su proyección en los municipios ha sido incipiente y para otros definitivamente nula.

A pesar de la Reforma Política de 1977, la campaña realizada por los nuevos partidos políticos con el objeto de incrementar su radio de acción y romper así, con viejos moldes ideológicos de años atrás, ha sido poco menos que inútil, lo que revela que la Reforma Política del 77 no ha dado los frutos deseados.

Nos encontramos también, que son únicamente los Partidos PRI, PAN, PSUM, PBM, quienes cuentan con medios suficientes para realizar esta labor en nuestros municipios y por lo que toca a los demás partidos se concretan a permanecer expectantes de lo que sucede, por no contar con recursos para realizar su proyección política.

Esto, aunado a las causas por las que la ciudadanía no participa como son: el mal uso de que las autoridades hacen de los puentes públicos y el hecho de que, no existe buena voluntad de parte de los funcionarios en la mayoría de los municipios por que no hay aún autonomía política, ni económica para realizar proyectos de desarrollo municipal, provocando una incredulidad cada vez mayor hacia los gobiernos locales, lo que se acentúa en los municipios en donde las autoridades elegidas muchas veces no son del agrado de las autoridades estatales, ya sea por pertenecer a otro partido político o por no formar parte de un sector del partido con el que simpatizan.

Esta situación pone de manifiesto que el supuesto conocimiento y apoyo de la gente a los partidos políticos, se realiza sin tener los conocimientos generales de lo que es cada partido, así como cuáles son sus ideales que conforman su plataforma política.

De donde resulta que existe ineficacia en el sistema político mexicano a nivel municipal, sin poder dar una canalización efectiva

va a las protestas de los ciudadanos, generándose así, como hemos dicho incredulidad de la población en el actual sistema político y consecuentemente, apatía en su participación, esto por la falta de concientización política a la ciudadanía de parte de los partidos políticos.

B I B L I O G R A F I A

- 1 Ley General de Asentamientos Humanos. Artículo 3°, fracción IX. México. Porrúa, 1976.
- 2 Ibid. Artículo 6°.
- 3 Departamento del Distrito Federal. Junta de vecinos esfuerzo común, discurso pronunciado por el Lic. Tulio Hernández, Delegado en Azcapotzalco, 28 abril 1977. México. pág. 5.
- 4 Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Glosario de términos sobre asentamientos humanos. México, 1977, pág. 101.
- 5 Ruben Utría. Desarrollo municipal, participación popular y desarrollo de la comunidad en América Latina. España. CREFAL, 1969, págs. 28 y 29.
- 6 Ley General de Asentamientos Humanos. Artículo 16 B. México. Porrúa, 1976.
- 7 Max Weber. Economía y sociedad. México. Fondo de Cultura Económica, Tomo I, 1970, pág. 299.
- 8 H. von. Eckardt. Fundamentos de la política. Santiago de Chile. Ercilla, 1933, pág. 49.
- 9 Lucio Mendieta y Núñez. Los partidos políticos. México. Porrúa, 1980, pág. 20.
- 10 Ley General de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Artículo 20. México. Comisión Federal Electoral, 1985.
- 11 Ibid. Artículo 21.
- 12 Ignacio Burgoa Orihuela. Régimen constitucional de los partidos políticos. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1975, pág. 10.
- 13 Lucio Mendieta y Núñez. Ob. cit. pág. 56.
- 14 Ibid. págs. 61 y 62.
- 15 Declaración de principios, programa de acción y estatutos del Partido Revolucionario Institucional. México. PRI, 1953.

- 16 Demandas populares. Pronunciamiento del PRI en la 12a. Asamblea Nacional. México, 1984, pág. 32.
- 17 El PRI y el municipio mexicano. Tesis y pronunciamiento del CEN en torno a las reformas al artículo 115 constitucional, discurso pronunciado por el senador Adolfo Lugo Verduzco, 17 noviembre 1983, pág. 17.
- 18 Ibid. pág. 18.
- 19 Ibid. pág. 18.
- 20 Ibid. pág. 20.
- 21 Ibid. pág. 23.
- 22 Ibid. pág. 30.
- 23 Ibid. pág. 31.
- 24 Programa mínimo de acción política del PAN. México, 1952.
- 25 Efraín González Luna. Principios y doctrina del PAN, naturaleza y funciones del municipio, inciso XII. México, 1969.
- 26 Declaración de propuestas a las mejoras del municipio, PAN. México. PAN, pág. 4
- 27 Ibid. pág. 4.
- 28 Boletín I Revista Informativa de la Fracción Parlamentaria Democrata, PDM. México, 1984, pág. 15.
- 29 Declaración de principios del Partido Demócrata Mexicano. México, 1984, pág. 10.
- 30 Ibid. pág. 10.
- 31 Programa de acción del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana. México. PARM, pág. 4.
- 32 Exposición de motivos del proyecto de decreto del grupo parlamentario del Partido Socialista Unificado de México. México. PSUM, 1983, pág. 14.
- 33 Ibid. pág. 14.

- 34 Boletín de la Secretaría Política Electoral del Partido Popular Socialista No. 7, México, 1983, pág. 3.
- 35 Ibid. pág. 14.
- 36 Ibid. pág. 14.
- 37 Programa de acción del Partido Socialista de los Trabajadores, punto 103. México, pág. 154.
- 38 Ibid. pág. 154.
- 39 Programa de acción del Partido Mexicano de los Trabajadores. México, 1983, pág. 5.
- 40 Folletos Bandera Socialista No. 22, Órgano Informativo del Partido Revolucionario de los Trabajadores. México, 1984, pág. 4.

CAPITULO III

3. REESTRUCTURACION DEL MUNICIPIO HACIA UN DESARROLLO INTEGRAL

3.1 El desarrollo municipal

Es evidente que la administración municipal tiene que desempeñar un papel trascendente en la planificación del desarrollo, no pudiéndose limitar a ser sólo destinatario parcial, sino que ha de ser también y básicamente protagonista de ese desarrollo.

Ahora bien, ese cometido activo ha de llevarse a cabo, en primer término, mediante sus órganos y estructuras propias; y, en segundo lugar, a través del respaldo popular a sus decisiones medidas y actuaciones, ya que de otra manera no sería tan efectivo al ayuntamiento contar con normas perfectas, estructuras adecuadas y dirigentes eficaces si no se contase con el apoyo popular "la resistencia del pueblo a que los gobernantes tomen decisiones crfticas, es menor cuando experimentan la sensación de que el pueblo participa en tales decisiones". 1

Por otro lado, se necesita, como exigencia fundamental para que el gobierno municipal pueda realizar una función eficaz, llevar a cabo una planificación del desarrollo, como afirma Muñoz Amato: " planificar no es otra cosa que la programación del trabajo". 2

A esto diremos que todos los trabajos, cualquier clase de actividad que efectúen las corporaciones municipales para cumplir, completar o complementar, los objetivos del plan de desarrollo dentro de la esfera o en el ámbito de la competencia municipal, están creando, o si se quiere mejor, definiendo, la problemática municipal en la planificación del desarrollo.

Para nuestro entender, está claro que tanto las necesidades generales, a que los planes de desarrollo han de referirse como objetivos socioeconómicos, como las aspiraciones ideales de la comunidad, deben plantear la problemática a resolver y así canalizar la administración municipal, en la planificación del desarrollo.

Ahora bien, la existencia de necesidades sociales, económicas y políticas, para su solución efectiva es menester, elaborar un plan de desarrollo de trabajo, que pretenda tener enlace de confluencia económica-política sobre un marco jurídico; lo anterior debe moverse dentro de un proceso selectivo de necesidades, cuya planificación se realizara sobre estudios bien definidos y métodos prácticos sistematizados, obligados a su programación en cuanto a la consecución de objetivos, por lo que la gama de necesidades pudiese ser resulta.

De lo anterior, remarcaremos que en todo proyecto de programación, existen necesidades sociales que configuran la sociedad, tal como el funcionario lo concibe, unas necesidades económicas netas a las que quiere llegarse y unas necesidades políticas, nacidas en el caso de nuestro estudio, del hecho de estar en la vida municipal inserta en la vida del estado, y de tener las posibilidades de actuación un carácter marcadamente político.

Por otra parte, es necesario que exista una cooperación y coordinación; federación, estado y municipio para el desarrollo; ésto se hace más patente cuando se trata de coordinar criterios de política general con criterios de política local, resultando requisito indispensable para la coherencia y aplicación exitosa de los planes de desarrollo, que los mismos sean elaborados con conocimiento exhaustivo de los problemas y necesidades nacionales, regionales y locales a los cuales es función del plan solución, a través de un desarrollo integrado y prudente.

Por esta razón, no debe reducirse el marco del municipio a so lo un administrador o informador de lo que sucede, sino que, aún durante el proceso de elaboración del plan, puede y debe actuar como generador de crecimiento económico, social y político a nivel local.

A esto, el Dr. Carlos Mouchet, dice: "Los municipios pueden ser factores de progreso industrial y del desarrollo agropecuario, minero y comercial, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en concurrencia con los organismos nacionales y provinciales". 3

En el período de ejecución de los planes, la intervención de los municipios es también esencial. La construcción de viviendas de interés social, la promoción, integración y superación de iniciativas comunitarias acordes con el plan y muchas otras gestiones de similar importancia, tienen en el municipio su realizador ideal.

Como ya hemos expresado, es a nivel de los municipios que pueden ser recogidas las observaciones y críticas derivadas de los efectos de la planificación del desarrollo; que sirven para adecuar las directivas provenientes de los niveles superiores de decisión.

Finalmente, añadiremos que todas las funciones descritas pueden ser cumplidas por los municipios a través de oficinas de planeación, previamente instaladas e integradas en un sistema nacional de planteamiento, para hacer del municipio no un ejecutor de decisiones, sino un útil colaborador en las tareas de elaboración, aplicación y permanente actualización del plan.

También creemos que es menester crear una jerarquización de oficinas municipales a efecto de llevar a cabo lo anterior, resultando necesario la adecuada dotación material y humana, así como también la ejecución fiel de los programas, en consonancia con los directamente responsables de los estudios previos.

3.1.1 El aspecto social

En este marco convergen múltiples factores originando problemas que se relacionan entre sí, como son: educación, salud, higiene, asistencia médica, ocupacional, vivienda. La educación está definida, y el estado y la federación son quien se encarga de darla, aunque en el marco rural también participa el clero; en la investigación hecha, encontramos que una de las razones por las cuales la niñez no asiste a la escuela, hasta terminar su primaria, es la dispersión de los poblados y su pequeñez; de 100 localidades en el municipio mexicano, 30 tienen primaria completa, la cabecera cuenta con secundaria, los municipios con mayor población con alguna preparatoria y sólo en la capital del estado, profesional.

En este círculo vicioso, la miseria y la educación juegan un papel importante; el atraso de muchos municipios se debe a la poca cultura de la gente, y a menor cultura mayor miseria: "... es cierto que en los países ricos pueden dedicar grandes partidas de su presupuesto a educación; pero en cierta manera su misma riqueza se debe a que su misma riqueza depende del hecho de disponer de una fuerza laboral de nivel alto y la educación y los estudios llevados a cabo en sus universidades son factor fundamental de desarrollo económico". 4 La educación tiene íntima relación con la producción y con el desarrollo político y económico, y en general con todos los factores del desarrollo. "El desarrollo económico en el mundo moderno depende del incremento en la especialización laboral de los obreros o campesinos y de la rápida asimilación de las nuevas técnicas industriales y agrícolas... engranar las instituciones educativas, con la demanda creciente de personal especializado a medida que gana impulso la industrialización" 5, es una de las principales metas de la política del desarrollo.

En nuestros municipios tenemos una enorme reserva de inteligencia inexplorada y la poca que se desarrolla no actúa en ellos; existe lo que podemos llamar fuga completa de cerebros; esa reserva de inteligencia sin explotar, origina que las técnicas agrícolas sean anticuadas, que en las tierras mal cultivadas haya desperdicio de recursos, tanto humanos como materiales debido a escasa industrialización.

De la calidad de los recursos humanos de que disponga una región, dependerá el desarrollo que logre, pues, falta el elemento humano capacitado que aplique técnicas eficientes para explotar los recursos naturales.

Otro renglón importante, dentro del marco social, es: la salud, higiene y asistencia médica; la salud es requisito para el desarrollo; sin ella los pueblos no progresan y permanecen estancados. La salud, depende de los hábitos higiénicos existentes, por lo que es conveniente organizar programas constantes de limpieza, fumigación de corrales, limpieza de calles y promover que en todas las casas haya fosa séptica, etc. En el municipio existe una alta incidencia de enfermedades gastrointestinales, debido al consumo de alimentos en mal estado o de productos no pasteurizados, como la leche, o el agua que en muchos casos no es potable. La falta de hábitos higiénicos también ayuda al desarrollo de las enfermedades.

Un elemento determinante para la buena salud, es, sin duda, la alimentación, y en ese renglón, vemos que en nuestros municipios es deficiente, y la base principal, son el maíz, el frijol y el chile. Aún siguen siendo actuales las palabras de Humboldt "... un tercer obstáculo contra los progresos de la población de la Nueva España, y acaso el más cruel de todos es el hambre. Los indios americanos, están acostumbrados a contentarse con la menor proporción de alimentos necesarios para vivir y su número crece sin que el aumento de subsistencias sea proporcional al número de la población". 6

Según el censo, podemos decir que un 50% de la población está desnutrida. La desnutrición: engendra la falta de capacidad de trabajo, y con la disminución de la producción viene un descenso de las insuficiencias alimentarias, de modo que la nación subdesarrollada si no se organiza y se ayuda, se encamina hacia un mayor subdesarrollo. Hay disminución en la inversión material e intelectual, aumentando las enfermedades endémicas, se disminuye la sanidad, creándose problemas sanitarios, y las posibilidades de trabajo decrecen.

La desnutrición es causante de "... la escasa capacidad pa-

ra el trabajo. Y me refiero tanto a la capacidad física como a la mental; la desnutrición afecta dolorosamente nuestros recursos humanos y conspira contra el desarrollo del país". 7

Dice el Dr. Daniel Juárez médico del DIF en Tenango del Valle, Edo. de México: las razones de la mala alimentación en nuestros municipios son varias: a) La gente desconoce dietas balanceadas y cuando tiene hambre, come lo que encuentra o lo que hay en casa; b) la falta de responsabilidad de los jefes de familia al privar a sus hijos y su esposa de alimentos, pues frecuente que en tiempo de cosecha, los hombres desperdician su dinero en borracheras y dejan su familia sin comer; c) la gente no se preocupa por criar animales que les proporcionen beneficios como conejos, peces; aunque es común la crianza de gallinas y cerdos, éstos, regularmente, no son para consumo sino para vender; d) el factor económico es otra causa de la mala alimentación, pues debido a la escasez de las fuentes de trabajo, existe la desocupación agrícola estatal; y e) los alimentos que se consumen, son de poco valor nutritivo y los que se expenden en la calle, carecen de las normas mínimas de higiene. La Secretaría de Salud, encargada de efectuar el control sanitario de los alimentos, realiza deficientemente esa labor, por lo que muchos alimentos se consumen en mal estado, y ocasionan altos índices de enfermedades gastrointestinales. Las autoridades municipales deben reforzar ese control, y, en general, efectuar todas aquellas funciones que ayuden a fomentar el bienestar público.

Un programa de alimentación debe basarse en los siguientes principios:

1. Educación de la gente en dietas balanceadas, haciendo ver que la buena alimentación repercute en la producción.
2. Crear fuentes de empleo, que ocasionen una derrama de sueldos y aumentar el poder adquisitivo de la gente.
3. Fomentar granjas, colmenas, huertos familiares para consumo doméstico y no para la venta. Cría de gallinas, guajolotes, cerdos, pescados, conejos y cultivo de hortalizas.

4. Que el municipio promueva y garantice la higiene de los alimentos y que se oriente sobre cómo consumirlos. Por ejemplo, prohibir vender leche cruda, que sea pasteurizada; que la carne se sanifique en rastros bajo inspección sanitaria de un médico veterinario.
5. Promover en el municipio la paternidad responsable, la educación, y el ahorro para que la gente viva en mejores condiciones.

También, dentro del aspecto ocupacional para satisfacer necesidades y evitar el desperdicio de los recursos humanos, encontramos que la mano de obra se puede canalizar a cubrir necesidades como la vivienda. El crecimiento y mejoramiento de casas habitación en el municipio normalmente no está hecho con diseños apropiados y las necesidades de luz, calor, ventilación y desecho de excretas, muchas veces no se satisfacen con las normas más elementales de higiene.

En el desarrollo anterior hemos visto algunos de los elementos o variantes que influyen en el desarrollo. Existe relación muy estrecha entre ellas. La alimentación influye en la salud, en la educación, en la producción, en los deportes y cada uno de estos elementos se encadena para lograr el desarrollo.

No obstante, con este tipo de relaciones debemos establecer una jerarquía entre dependencia y subordinación de cada factor o variable. Para determinar esa dependencia puede ser usada la técnica de la formación de jerarquías a partir de las necesidades más elementales.

Los factores o variables que deben ser tomados en cuenta son: alimentación, salud, educación, organización, producción, vivienda, servicios municipales, ecología, deportes, bienestar social y distribución.

3.1.2 Aspecto económico

Los problemas que se dejan sentir más y que tienen mayor relevancia en la gente son los económicos. Con el dinero se consiguen: alimentos, vivienda, vestido, transporte, educación, medios para conservar la salud; se afirma que el dinero es la llave para lograrla. Es posible vivir sin educación, sin religión, sin paseos; pero, en el sistema en que vivimos, no podemos vivir sin dinero.

El desarrollo económico es todo aquello que reporta bienestar a la población; es el nivel de vida de la población, el nivel palpable de ese desarrollo, y, según hemos visto, estamos lejos de lograr un estado aceptable dentro del desarrollo que podemos llamar desarrollo integral.

Es innegable que el municipio haya tenido progreso: la educación y la cultura en general, se ha incrementado, la vivienda ha mejorado, la alimentación se supera, las vías de comunicación nos han abierto al mundo exterior; pero todavía nos encontramos distantes de poder afirmar que la miseria, el hambre, el analfabetismo, la falta de hábitos higiénicos, han desaparecido de nuestro municipio. Las siembras se hacen por rutina, el ganado crece y se reproduce sin salud y sin técnicas adecuadas; no hay organización para la producción. Punto fundamental de nuestra tesis es que la organización de la comunidad es la base principal para el desarrollo de nuestro municipio.

La promoción y la capacitación de la población es necesaria para que dediquen sus esfuerzos y sus recursos a lograr un desarrollo económico para ellos, su familia y el municipio.

La política de desarrollo propugna, implícita o explícitamente, una distribución de ingreso; esta distribución no debe olvidarse a ninguna persona, por eso se pretende la organización de ejidos y fomentos de cooperativas de consumo y de producción. No pretendemos una distribución igual para todos, sino un incremento en los ingresos de todos.

"El desarrollo económico lleva consigo no sólo un incremento en los recursos económicos, sino que va a la par del desarrollo político, social y cultural, y para esto es necesario que todos

los proyectos que se deben realizar se hagan estudios de factibilidad técnica, económica y social; no se debe emprender ningún proyecto si antes no esta bien planeado". 8

Incentivos proyectos sobre la agricultura, ganadería, especies menores y todas aquellas actividades propias a los municipios, con respecto de sus características y estudios previos.

3.1.3 Aspecto político

Para este desarrollo es necesario contar, como hemos dicho, con un efectivo sistema de organización; las autoridades municipales y la población deben discutir y precisar sus propias metas, que son la base para la planificación de las actividades que han de acelerar el desarrollo, función principal de toda administración municipal.

Los programas propuestos para contribuir al logro de los objetivos municipales son: programas de desarrollo político, económico y social; este último renglón es el más grande, pues se necesitan hacer programas de acuerdo a las necesidades más patentes de cada localidad que serían vivienda, alimentación, asistencia médica, etcétera.

Si deseamos realizar en nuestro país un desarrollo creciente y sostenido, se requiere que la gente esté organizada y que se concientice para que participe en la solución de sus problemas; es tan necesario, que es prácticamente imposible que un sólo grupo pueda concretarlo. Tomando en cuenta también los períodos de los dirigentes municipales de tres años, en contraste con una organización municipal permanente, que formaría una asociación y sucesivamente colaboraría con las autoridades municipales en sus funciones.

La organización de la población no debe estar al arbitrio de los presidentes municipales; por esto creemos que sería provechoso que las juntas de colaboración fueran impuestas por los habitantes de los municipios con base en elección popular; acrecentando este sentimiento entre la población se daría un gran paso que al desarrollo de la familia de su municipio y de su patria.

La asociación podrá constituirse, "en enlace de los diferentes gobiernos municipales, y a petición de los mismos con el propósito de que los diferentes programas de desarrollo no queden inconclusos con motivo de las renovaciones de ayuntamientos". 9

Es recomendable que la asociación esté formada de preferencia por grupos de profesionistas de las diferentes áreas como son:

1. Un abogado que oriente sobre los marcos legales administrativos, civiles y penales.
2. Un administrador público, que asesore a las autoridades, a la administración municipal, y en general a la organización de la población.
3. Un economista como promotor económico, investigando proyectos factibles y haciendo los estudios económicos, sociales, y financieros para realizarlos.
4. Un ingeniero agrónomo, útil para proporcionar ayuda a campesinos y ganaderos, en la mejora de semillas técnicas y mejora de crías.
5. Un médico cirujano para realizar planes de salud, preventiva y curativa.
6. Un sociólogo que estudie las características sociales, costumbres y mecanismos de participación en el desarrollo.
7. Un pedagogo dando normas de educación infantil y para adultos y que promueva programas masivos de educación y alfabetización.
8. Un médico veterinario que conjunto con el ingeniero agrónomo desarrollen planes de sanidad.
9. Maestros que en colaboración con el pedagogo realicen planes.
10. Un ingeniero industrial, que oriente y promueva actividades económicas en la industria, apoyado por el economista.
11. El presidente municipal y su ayuntamiento estén constantemente actualizados, buscando que en las iniciativas que apoyen, sean los principales promotores en aspectos sociales, económicos y políticos.
12. Veinte o más personas de la población, que la misma gente elija para ser representada en los problemas, y buscar soluciones.

Estos son los integrantes de la asociación y la organización de la población como sigue:

Habrá un encargado, por cada manzana y cada diez manzanas, formarán un equipo y elegirán un representante común, que formará parte de la directiva de la asociación.

Esto podrá ser igual para todos los pueblos y rancherías, para aquellas que sean más pequeñas de diez manzanas, sólo tendrán un representante común. La forma legal recomendada, es la asociación civil y su estructura administrativa estará formada por un presidente, un secretario, un tesorero y tres vocales, y tantos encargados cuantos sean los proyectos que se promuevan. Los encargados de manzana, en unión de la gente, son los responsables de plantear problemas y proponer, y esta será el agente para promover aquello que tenga alguna relación con el bienestar de la población.

La creación de la asociación deberá hacerse según las siguientes etapas:

1. Hablar y convencer a las autoridades municipales para que la promuevan.
2. Invitar a los profesionistas que se necesitan para que participen en la formación de las mismas.
3. División del municipio en grupos de diez manzanas y promoción en cada una de ellas, para nombrar sus representantes.
4. Capacitación en:
 - a) Cooperativismo.
 - b) Sistemas administrativos y contables.
 - c) Servicios que ofrecen las secretarías de estado y otras instituciones para el desarrollo de la comunidad.
5. Estudio socioeconómico.
6. Elaboración e implantación de las constitutivas y reglamento interno.
7. Nombramiento y designación de puestos y actividades.

8. Asambleas de balance y planeación.

En aquellos municipios donde su naturaleza, sea ejidal, es necesario apoyar a la organización colectiva del ejido de acuerdo a las costumbres y condiciones básicas de sus habitantes; una medida es la organización colectiva de los ejidos, que llevaría los siguientes pasos sobre capacitación en:

- a) Ley Federal de Reforma Agraria.
- b) Manuales de organización.
- c) Créditos y seguro agrícola.
- d) Distribución y comercialización.
- e) Organización de sociedades.
- f) Capacitación e incentivos de métodos para un mejor aprovechamiento del medio propio del municipio, es decir incrementar la producción (huevo, carne, semillas, etcétera.)

3.2 Legislación municipal

La base legal de los municipios la podemos ubicar en los niveles siguientes:

- Constitución Federal.
- Constituciones Estatales.
- Ley Orgánica Municipal.
- Reglamentos Municipales.

La Constitución Federal

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115, establece que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados miembros de la federación.

También señala a los municipios algunas características y les asigna facultades y atribuciones específicas encaminadas a la atención de los servicios públicos y al desempeño de las tareas de la administración pública en el ámbito de su competencia.

El artículo 115 establece:

"Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley ..."

"... Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado ..."

"... Los presidentes municipales, regidores y síndicos de ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato ..."

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

En estos párrafos, el artículo 115 constitucional denota básicamente:

La autonomía municipal en su aspecto administrativo y político.

Por lo que se refiere a las funciones y atribuciones del municipio, la constitución establece:

En materia de hacienda pública:

"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". (Artículo 115, fracción II).

Por otra parte, el artículo 73, fracción XXIX, señala que el Congreso tiene facultad para establecer impuestos o contribuciones especiales sobre diversas actividades, y precisa que:

"Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine"; aclara, además, que "las legislaturas lo cales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica".

Finalmente, el artículo 117, fracción VIII, estatuye que:

"Los estados y los municipios no podrán celebrar empréstitos, sino para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos".

En materia de educación, el artículo 3º constitucional indica que:

"La educación que imparte el estado-federación, estados, municipios tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia", y agrega que:

"... El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la república, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las

sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan".

El Congreso de la Unión, de acuerdo con la fracción XXV del artículo 73, tiene facultades "para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la federación, los estados y los municipios, el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la república ..."

En materia de desarrollo urbano, el artículo 115, fracción IV de la constitución señala:

"... Los estados y municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia", más adelante, en la fracción V, agrega:

"... 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 al desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia".

En esta misma materia, la fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional hace mención de la facultad que tiene el Congreso de la Unión. "... Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta constitución".

En materia de trabajo:

"... El servicio para colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de

trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular". (Artículo 123, fracción XXV).

"Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación adonde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante". (Artículo 123, fracción XXVI).

En materia de cultos:

"El encargado de cada templo, en unión de diez vecinos más, avisará desde luego a la autoridad municipal quién es la persona que esté a cargo del referido templo. Todo cambio se avisará por el ministro que cese, acompañado del entrante y diez vecinos más. La autoridad municipal, bajo pena de destitución y multa hasta de \$ 1,000.00 por cada caso, cuidará del cumplimiento de esta disposición; bajo la misma pena llevará un libro de registro de los templos, y otro de los encargados. De todo permiso para abrir al público un nuevo templo, o del relativo al cambio de un encargado la autoridad municipal dará noticia a la Secretaría de Gobernación, por conducto del gobernador del estado ..." (Artículo 130).

En materia de deberes ciudadanos:

"... Asistir en los días y horas designados por el ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar". (Artículo 131, fracción II).

"... Contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". (Artículo 31, fracción IV).

"Inscribirse en el catastro de la municipalidad manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsiste; así como también inscribirse en los pa-

drones electorales, en los términos que determinan las leyes". (Artículo 36, fracción I).

"... Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde reside, las funciones electorales y las de jurado". (Artículo 36, fracción V).

Las constituciones estatales:

Estas dedican un capítulo específico al municipio; obviamente por lo que hace a su competencia territorial, actuación legal y facultades administrativas todas ellas se inspiran del artículo 115 de la constitución federal.

En este capítulo las constituciones estatales prevén:

- El número, denominación y límites de sus municipios.
- La categoría de sus poblados.
- Y las condiciones para la creación o supresión de un municipio.
- El patrimonio y la hacienda pública municipal.
- La integración, elecciones, instalación y duración de los ayuntamientos.
- Y en algunos casos, las facultades y obligaciones. Tanto de los ayuntamientos, como de las dependencias municipales.

Es importante destacar que las disposiciones contenidas en estas constituciones son de carácter general e intrínsecamente contemplan la necesidad de la existencia de una ley específica que trate en mayor detalle todo lo referente al municipio.

Ley orgánica municipal:

Ordenadamente contiene las disposiciones que regulan la vida municipal y se refieren principalmente a:

- El funcionamiento, facultades y obligaciones de los ayuntamientos.
- Las facultades y obligaciones de los presidentes municipales, síndicos y regidores.

- La integración de comisiones y ramos de la administración municipal, cuya vigilancia estará a cargo del ayuntamiento.
- La suplencia o inhabilitación de sus miembros.
- Las divisiones del territorio municipal y sus poblados.
- Los órganos auxiliares o de colaboración del municipio.
- Las principales dependencias de la administración municipal.
- Los servicios públicos municipales.
- Las condiciones para contratar, realizar empréstitos, adquirir o enajenar bienes.

También establece la ley orgánica lo referente a la expedición de reglamentos y bandos específicos, las sanciones, medidas de seguridad y recursos administrativos y las condiciones y facultades para celebrar convenios de coordinación con otros municipios, con el estado y con la federación.

Los reglamentos municipales:

El nivel reglamentario, que emana de los acuerdos de los ayuntamientos como órganos colegiados y deliberantes y que rige la vida municipal con apego a las disposiciones tanto constitucionales como orgánicas.

Surge así, para los ayuntamientos, la facultad reglamentaria apoyada en las respectivas constituciones de los estados y en las leyes orgánicas municipales.

Gracias a esta facultad: los municipios ejercen su autonomía en la expedición de un sinnúmero de reglamentos que ordenan el funcionamiento del ayuntamiento y la vida comunitaria.

Los reglamentos pueden agruparse en cuatro tipos:

Los que establecen y regulan:

- La integración y funcionamiento interior del ayuntamiento.
- La organización administrativa del municipio.
- La organización y funcionamiento de los servicios públicos.

- Las actividades de los particulares que afectan el desarrollo normal de la vida comunitaria.

3.3 El gobierno municipal

Integración del ayuntamiento: facultades y obligaciones. El ayuntamiento es un órgano colegiado y deliberante, de elección popular, encargado de la administración del municipio y que se integra por:

Un presidente municipal.

Uno o más síndicos.

Y el número de regidores que establezca la Ley Orgánica Municipal.

Ayuntamiento también se le conoce como cabildo o consejo; es importante destacar que sólo como cuerpo colegiado puede administrar, pues ninguno de sus miembros puede hacerlo en forma individual. Los ayuntamientos residirán en las cabeceras municipales. Del análisis de diversas Leyes Orgánicas Municipales vigentes en el país, podemos aprender en forma genérica la siguiente facultad y obligaciones del ayuntamiento; expedir y publicar su reglamento interior de policía y buen gobierno, y en general los reglamentos que requiera el municipio para el cumplimiento de sus funciones para la organización y funcionamiento de los servicios y establecimientos públicos municipales.

Esta facultad ha sido identificada como una función de legislar, y obviamente ha despertado polémicas entre los estudiosos del derecho y los dogmáticos jurídicos; mientras aquéllos lo aceptan, los otros realizan tal afirmación por anticonstitucional.

Estas son facultades del ayuntamiento:

Iniciar leyes y decretos ante las legislaturas locales y federales en materia municipal.

Dividir o modificar la división existente del territorio municipal, para efectos administrativos.

Convocar a elecciones de los miembros de los consejos de colaboración municipal.

Nombrar las representaciones del ayuntamiento en las divisiones territoriales del municipio.

Solicitar la expropiación de bienes por causa de utilidad pública.

Nombrar al secretario del ayuntamiento y al tesorero municipal a propuesta del presidente municipal, y removerlos por causa justificada.

Formar anualmente la iniciativa de ley de ingresos remitiendo la al Congreso Estatal para su aprobación.

Formular anualmente el presupuesto de egresos.

Administrar su hacienda en los términos de la ley y controlar, a través del presidente y el síndico o regidor correspondiente, la aplicación correcta del presupuesto de egresos.

Resolver los recursos en contra de los acuerdos dictados por el presidente municipal o por el propio ayuntamiento.

Rendir al Congreso del Estado la cuenta del gasto público del año anterior.

Adquirir bienes.

Acrecentar los bienes patrimoniales, los valores sociales y culturales; así como fomentar las actividades deportivas del municipio.

Auxiliar a las autoridades sanitarias en la aplicación de las disposiciones relativas.

Reglamentar y proporcionar los servicios públicos.

Conceder licencias y permisos.

Reglamentar y vigilar los espectáculos públicos.

Cuidar y mantener las vías públicas.

Formular la estadística municipal.

Auxiliar en sus funciones a las autoridades federales y estatales, cuando así lo soliciten.

Proveer en la esfera administrativa, todo lo necesario para la creación y sostenimiento de los servicios públicos municipales.

Conceder licencias a sus miembros hasta por treinta días.

Suspender a sus miembros en caso de proceso por responsabilidades provenientes de faltas o delitos oficiales.

Promover y auxiliar al cumplimiento y ejecución de los planes nacionales y estatal de desarrollo urbano.

Participar en la planeación y procesos de conurbación.

Ejercer las atribuciones en lo referente a la elaboración y aprobación del plan municipal y a la expedición de resolutorias de probables usos, reservas y destinos.

Ejecutar el plan de desarrollo.

Celebrar convenios con las autoridades federales y estatales para la realización de obras o la prestación de servicios públicos.

Rendir informe anual sobre el estado que guardan los negocios municipales.

Prevenir y combatir toda actividad que implique una conducta antisocial.

Autorizar transferencias de partidos presupuestales.

Vigilar que los manejadores de valores municipales cuiden su manejo.

Simplificar procesos administrativos.

Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales en materia de elecciones, cultos y consejos de tutelas.

Sancionar las infracciones a las leyes o reglamentos municipales vigentes.

Cuidar del embellecimiento de los centros de población.

Establecer y regular el funcionamiento de asilos, casas de cuana, guarderías, escuelas, correccionales y proveer lo conducente para su sostenimiento.

Fomentar las actividades económicas en su municipio.

Aceptar herencias, legados y donaciones que se hagan en el municipio.

Enviar al congreso local para su estudio y aprobación los proyectos de contratación de empréstitos que afecten los ingresos posteriores a su administración municipal.

Designar la oficialidad y la gendarmería y empresarios de ésta, excepto en los casos en que la cabecera municipal sea la capital del estado.

Las demás que le encomiendan las leyes y reglamentos vigentes.

Es evidente que, en general, las facultades y obligaciones de los ayuntamientos incidan en actividades de servicios públicos, gobernación, hacienda, de trabajo, económica, agrícola, de educación, de obras públicas, de salubridad, en fin en todos aquellas en las que el gobierno federal y estatal tienen interés en desarrollar.

Por otra parte, el ayuntamiento sólo funciona en asamblea, cuyo mínimo es la mitad más uno de los miembros que lo integran. Estas sesiones deben ser públicas (excepto en los casos en que su reglamento interior determine lo contrario). Además, las asambleas pueden ser: ordinarias (a celebrarse cuando menos cada quince días).

Extraordinarias (cuando lo crea conveniente el presidente municipal o uno de los regidores).

En general, las determinaciones y acuerdos de los ayuntamientos se toman por mayoría de votos de los miembros presentes (quienes no pueden abstenerse de votar). En caso de empate, se resuelve el asunto en la sesión siguiente; si no existe, se tiene por desechada la proposición.

Presidente municipal facultades y obligaciones:

Es el miembro del ayuntamiento, encargado de ejecutar los acuerdos del mismo y de realizar la administración del municipio, con base en los criterios y políticas establecidas por el ayuntamiento.

Como tal, es el único medio de comunicación entre el ayuntamiento y las demás autoridades, los empleados municipales y el público.

En forma genérica y derivadas de las Leyes Orgánicas y Municipales de nuestro país, podemos establecer como facultades y obligaciones del presidente municipal.

Cumplir y hacer cumplir la Ley Orgánica Municipal, los reglamentos y las resoluciones del ayuntamiento.

Ejecutar las determinaciones o acuerdos del ayuntamiento.

Convocar y presidir las sesiones del ayuntamiento, teniendo voz y voto para tomar parte en las discusiones, y voto de calidad solamente en caso de empate.

Convocar al ayuntamiento a sesiones extraordinarias cuando asuntos urgentes lo motiven o lo soliciten, cuando menos la cuarta parte de sus necesidades.

Celebrar, a nombre del ayuntamiento y por acuerdo de éste, todos los actos y contratos necesarios para el despacho de los negocios administrativos y la atención de los servicios públicos municipales.

Ordenar la publicación de las leyes, reglamentos y demás disposiciones de observancia general o concernientes al municipio, ya sean estas federales, estatales o municipales.

Proponer al ayuntamiento los nombramientos del secretario, tesorero y representantes del ayuntamiento en las divisiones del territorio del municipio.

Nombrar y remover a empleados y funcionarios, cuya designación no sea privativa del ayuntamiento.

Cuidar que los órganos administrativos municipales, se integren y funcionen de acuerdo con la legislación vigente.

Inspeccionar las dependencias municipales, disponiendo lo necesario para mejorar sus funciones.

Dirigir y vigilar el funcionamiento de los servicios públicos municipales y la aplicación de los reglamentos correspondientes.

Vigilar el cumplimiento de los planes nacionales y estatales de desarrollo urbano.

Someter en nombre del ayuntamiento al ejecutivo estatal, la aprobación del plan municipal de desarrollo y la declaratoria de producciones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

Dirigir y supervisar el cumplimiento del plan nacional de desarrollo urbano.

Disponer de la fuerza pública, para asegurar las garantías individuales, la conservación del orden y la tranquilidad pública.

Vigilar la recaudación en todas las ramas de la hacienda municipal y que las inversiones de los fondos municipales se hagan en estricto apego al presupuesto.

Resolver sobre las peticiones de los particulares en materia de permiso para el aprovechamiento de las vías públicas.

Ejercer la vigilancia sobre los templos y ceremonias religiosas en los términos del artículo 130 de la Constitución.

Calificar y sancionar a los infractores de los reglamentos municipales.

Visitar los poblados del municipio por lo menos una vez al año.

Solicitar autorización del ayuntamiento para ausentarse del municipio por más de quince días.

Informar al ayuntamiento una vez al año del estado que guardan los negocios municipales.

Los demás que le otorguen las leyes y reglamentos vigentes.

El síndico o síndicos, son los integrantes del ayuntamiento, encargados de vigilar los aspectos financieros del mismo, de procurar los intereses municipales y de presupuestarios jurídicamente; usualmente asumen funciones del ministerio público en los municipios en donde no existen estos.

Igualmente del análisis de las diferentes Leyes Orgánicas Municipales podemos definir como facultades y obligaciones de los síndicos.

La procuración defensa y promoción de los intereses municipales.

La representación jurídica del ayuntamiento en los litigios en que éste sea aparte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.

La revisión y firmas de los cortes de esta, de caja de la tesorería y la vigilancia de la aplicación del presupuesto.

Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la tesorería y hacer que se presente con oportunidad al congreso local, la cuenta pública.

Legislar la propiedad de los bienes municipales e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de bienes muebles e inmuebles del municipio, haciendo que se establezca los registros administrativos necesarios para su control.

Asistir a las sesiones del ayuntamiento y participar en las discusiones con voz y voto.

Fungir como agentes del ministerio público en los casos en que el municipio no exista éste, o como auxiliar de estas funciones en caso de que exista.

Las demás que le otorguen las leyes y reglamentos vigentes.

Los regidores son los miembros del ayuntamiento encargados de vigilar los ramos de la administración pública municipal y la prestación de los servicios públicos.

Entre otras facultades y obligaciones de los regidores podemos destacar:

Asistir puntualmente a las sesiones del ayuntamiento participando en las discusiones con voz y voto.

Desempeñar las comisiones que les encomiende el ayuntamiento, informado a éste de sus resultados.

Proponer al ayuntamiento los acuerdos que deban dictarse para el mejoramiento de los servicios municipales, cuya vigilancia les haya sido encomendada.

Vigilar los ramos de la administración que les encomiende el ayuntamiento informando personalmente de sus gestiones.

Suplir en las ausencias temporales al presidente municipal en el orden de preferencia numerica en que hayan sido electos.

Concurrir a la ceremonia cívica y a los demás actos a que fueron citados por el presidente municipal.

Las demás que le otorgue la ley y sus reglamentos.

3.3.1 El gobierno municipal y economía privada

Una de las causas por las cuales no ha habido desarrollo en los municipios mexicanos, es la ausencia de proyectos, individuales, pues "es obvio que cualquier módulo de producción futura deberá concretarse en última instancia, en un grupo de proyectos individuales, en gran parte dentro de la iniciativa privada. Llegamos aquí a la esencia misma del desarrollo. Una de las razones por las que no habido desarrollo en varios países es la ausencia de suficientes proyectos espontáneos de la clase y que se necesitan, la política de desarrollo, debería aspirar a inducir a los productores individuales y a los inversionistas individuales a emprenderlos". 10

Creemos que junto con la decisión del gobierno federal de descentralizar administrativamente la vida nacional se deberán dar más incentivos y prerrogativas a particulares para, que invirtieran en zonas elegidas de las grandes concentraciones humanas, y a su vez se conjuntara con la investigación intelectual, que es factor esencial de desarrollo; necesitamos técnicos, profesionistas, administradores y empresarios. Es común la falta de espíritu empresarial, no sólo en el municipio sino en muchas regiones de México, e incluso podemos decir que la inestabilidad del mexicano es no empresarial. En gran parte tiene la culpa la falta de educación, de esta mentalidad no empresarial. En el municipio hay grandes capitales dormidos, pero sus poseedores no desean invertirlos. No existe en nuestra gente el sentido de utilización productiva del capital. Falta promoción de la educación, sobre todo en el sentido rural.

3.4 La planeación del desarrollo urbano y ecológico

"El derecho y la planeación, son fecundos instrumentos de cambio y promoción de bienestar de una sociedad y de una nación, cuando se dan en marco de participación y libertad, y son ejercidos por un gobierno democrático que se sustenta en la voluntad popular y que encuentra en el pueblo su fortalecimiento y legitimidad. El sig tema de planeación de desarrollo urbano en nuestro país, es una pie za más del sistema de planeación nacional, que se conforma a través de la formulación, publicación y puesta en vigor del plan global de desarrollo, los planes sectoriales y los planes estatales y municipales; mediante la operación, perfeccionamiento y continua revisión de instrumentos específicos de política regional, tales como: El convenio unico de coordinación, el programa integral para el desarrollo rural, el programa nacional para el desarrollo de las franjas fronterizas y zonas libres y los comites de planeación del desarrollo estatal". 11

Así, pues, el sistema nacional de planeación en general y el sistema de planeación del desarrollo urbano en particular, expresan y desarrollan la vocación federalista de nuestro país, en donde nuestro estado tiene la función primordial de procurar un bienestar creciente a toda la colectividad, comprendido de ésta manera el federalismo; la planeación viene a ser un instrumento para su fortalecimiento.

De esta manera, tenemos que, la Ley General de Asentamientos Humanos, instituye técnica y jurídicamente el sistema de planeación del desarrollo urbano, ya que de acuerdo con el artículo 4°, se establece que, la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, se llevará a cabo a través de:

- I. El plan nacional de desarrollo urbano.
- II. Los planes estatales de desarrollo urbano que operan en el ámbito interno de las entidades federativas y se regularán por las leyes correspondientes que los gobiernos ex pidan al efecto.
- III. Los planes municipales de desarrollo urbano.

IV. Los planes de ordenación de las zonas conurbanas, previstos en la fracción V del artículo 115 constitucional.

Este sistema de planeación, se da también en razón al principio jurídico que establece la concurrencia y coordinación de los tres niveles de gobierno: municipios, entidades federativas y federación, para planear, ordenar y regular los asentamientos humanos en el territorio nacional.

En este sentido, el artículo 8° de la Ley de Asentamientos Humanos determina que: "Las atribuciones que en materia de asentamientos humanos tiene el estado, y que son objeto de esta ley, serán ejercidas de manera concurrente por las autoridades de los municipios, estados y de la federación, en el ámbito de su jurisdicción y competencia". 12

De tal suerte que las citadas autoridades, en la esfera de sus respectivas competencias, proveerán el cumplimiento de sus planes de desarrollo urbano y la observancia de esta ley y las demás que se dicten conforme a ella.

Ahora bien, conforme a este sistema de planeación y de acuerdo a la ley, el plan nacional de desarrollo urbano, el artículo 10, fracciones III, IV y VI expresan las bases, objetivos, políticas y metas nacionales, en base al diagnóstico de la situación del desarrollo urbano del país: "La problemática que enfrentan los asentamientos humanos, estableciendo sus causas y consecuencias, las proyecciones de la demanda global previsible para todos los sectores económicos de las áreas urbanas", y "la estrategia general para alcanzar los citados objetivos, de acuerdo con las circunstancias que priven en las diferentes regiones del país y bajo las condiciones que tales metas sean compatibles con los recursos y medios disponibles para lograrlos".

Se establece, además, que en el gobierno federal, el jefe del ejecutivo, es representado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología quien puede celebrar convenios en materia de acciones e inversiones del desarrollo urbano, con los gobiernos estatales y municipales, asimismo corresponde a esta secretaría, coordinar la

elaboración, ejecución y revisión del plan nacional de desarrollo urbano.

En consecuencia, el plan nacional, señala las líneas generales del desarrollo urbano y las diversas opiniones para su oportuna realización. En tanto que los planes estatales y municipales, lo desarrollan y adecuan, conforme a su problemática socioeconómica estatal, y toman como norma tales bases, objetivos, políticas y metas nacionales.

Al respecto, la citada ley determina que las autoridades estatales, deberán coordinar su plan estatal con el nacional de desarrollo urbano y coadyuvar con las autoridades federales en el cumplimiento del citado plan. (Apartado B, fracciones II y III del artículo 16 de la Ley General de Asentamientos Humanos).

En cuanto a las autoridades municipales, la misma ley en su artículo 17, fracción VIII, señala que, éstas deberán de proveer y auxiliar al cumplimiento y ejecución de los planes nacional y estatal de desarrollo urbano, en lo que el ayuntamiento compete.

Lo expuesto hasta aquí, es lo relativo a los planes nacional, estatal y municipal y su forma de coordinación; por lo que falta por señalar, la base jurídica y la forma de relacionamiento de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), cuando éstos se ven involucrados en el fenómeno de conurbación y que por tal motivo deben de desarrollar y elaborar su plan de ordenación de zona conurbada.

La referida ley, determina que el fenómeno de conurbación se presenta cuando dos o más centros de población forman o tienden a formar una unidad geográfica, económica y social, que por tal motivo, este fenómeno de conurbación, debe ser formalmente reconocido, mediante declaratoria; y que cuando los centros de población conurbados, se localizan dentro de los límites de un estado, compete al ejecutivo estatal o local la expedición de la declaratoria; pero cuando esos centros de población se localizan en más de una entidad, la expedición de la declaratoria compete al presidente de la república.

Una vez determinada y reconocida mediante declaratoria la conurbación, se inicia el proceso de elaboración del plan de ordenación de la ya declarada zona de conurbación.

Aquí entra una vez más a funcionar el principio jurídico de la concurrencia y coordinación de los diferentes niveles de gobierno, ya que para la elaboración del citado plan deberán coordinarse las autoridades federales, estatales y municipales de los centros de población correspondientes, cuando es una conurbación entre estos.

De tal suerte que los diferentes planes de las autoridades involucradas en la conurbación, deberán de hacer congruentes sus objetivos, políticas y metas, para que en una acción de planeación de conjunto, se logre la ordenación de la zona conurbada y surja, dentro de ese contexto, el plan de ordenación de la zona.

En el desarrollo del presente apartado, se tratará de delinear el proceso de planeación del desarrollo urbano, en el municipio, conforme a lo dispuesto por las leyes en la materia.

Para tal efecto fijar^á, en primer instancia, las etapas que conforman este proceso, las cuales son: elaboración, aprobación, publicación, registro, ejecución, revisión periódica y modificación en su caso de los planes municipales, de desarrollo urbano.

Señaladas las diferentes etapas, determinará el fundamento jurídico de cada una de ellas.

De la elaboración de los planes municipales:

La Ley General de Asentamientos Humanos en su artículo 17, determina que: "Corresponde a los ayuntamientos tomar la participación que les asignen las leyes del estado en la elaboración y revisión del respectivo plan municipal de desarrollo urbano, oyendo a los grupos sociales que menciona el artículo 6° de la presente ley, y ejercer sus atribuciones en lo referente a la aprobación de dicho plan y a la expedición de las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos.

De este artículo se desprende que en la elaboración de sus planes municipales, el ayuntamiento deberá consultar y promover la

participación de los distintos grupos sociales que integran la comunidad, a través de sus organismos legalmente constituidos. Con ello la ley determina las bases de una planeación democrática que debe hacerse realidad en México y principalmente en los municipios.

Para lograr la participación ciudadana, en la elaboración de los planes, es fundamental, hacer viva la infraestructura de participación de la comunidad municipal que se encuentra plasmada dentro de nuestras leyes, principalmente lo contemplado en la Ley Orgánica Municipal.

Así tenemos que el ayuntamiento, como autoridad máxima, órgano representativo de la comunidad y conoedora de la misma y de las leyes que rigen, debe de organizar a la comunidad de acuerdo a las aptitudes de sus integrantes y formas de organización que le permitan las leyes.

Para tal efecto, la Ley Orgánica Municipal de los Estados, determina la conformación de órganos y autoridades auxiliares municipales para que el ayuntamiento cumpla con sus funciones.

Para la planeación del desarrollo urbano municipal, dicha ley señala la integración de comisiones de planificación y desarrollo, como órganos técnicos auxiliares.

Además de este organismo y estas autoridades auxiliares, considero que la participación de la comunidad, debe de integrarse genéricamente por las siguientes entidades:

- Consejos de colaboración o participación ciudadana;
- Delegados municipales;
- Jefes de manzana;
- Promotor social; y
- La comunidad en general.

De tal suerte que, mediante esta determinación de organización territorial de la comunidad y el otorgamiento de nombramiento por parte de las autoridades municipales, la participación de la comunidad toma una forma diferente y ésta se convierte en autoridad y organismos auxiliares.

Para tener una idea clara de la forma en que intervendrían esos organismos y autoridades auxiliares, de manera breve: señalaré algunas de sus funciones y la coordinación entre ellos.

Las comisiones de planificación y desarrollo.

Dicho organismo es el encargado de elaborar y revisar los planes y programas municipales, en base a la información que le proporcione el o los consejos de colaboración municipal.

Formulará recomendaciones al ayuntamiento para mejorar la administración municipal o la prestación de servicios públicos. Comparcerá ante el cabildo cuando éste lo requiera o cuando las comisiones lo estimen conveniente.

Propondrá previo estudio, a las autoridades municipales, la realización de obras, creación o mejoramiento de los servicios públicos. La referida ley determina que para la integración de tales comisiones quedarán incluidas personas que tengan conocimiento de la localidad o aquellas con mayor calificación técnica en cada especialidad, cuidando en todo caso que esté formada por profesionales, técnicos y representantes de agrupaciones civiles del municipio.

Es importante mencionar la reforma al artículo 63 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México que fue publicada el 12 de marzo de 1982 en la Gaceta de Gobierno del Estado, la cual dispone que: "Los ayuntamientos integrarán las comisiones de planificación y desarrollo con todos y cada uno de los presidentes de los consejos de colaboración y participación ciudadana de su correspondiente municipio ..."

Desde mi particular punto de vista, creo que esta reforma en la práctica difícilmente funcionará, ya que desvirtúa el sentido y espíritu de la norma que crea tanto a las comisiones de planificación y desarrollo, como a los consejos de colaboración, porque considero que cada uno de ellos tiene unas características y funciones diferentes; que si bien es cierto que en determinado momento se complementan; esto no implica que deban de fusionarse, sino que únicamente se deben de coordinar, como lo marco en este proceso de participación de la comunidad en forma organizada. Además de que a tra-

vés de esa fusión, se genera una nueva institución y se perderá de hecho otra que es de vital importancia para promover la participación de la comunidad, como lo son los consejos de colaboración. Por lo que me atrevo a proponer que, el citado artículo, debe ser nuevamente reformado, claro que para tal efecto es necesario fundamentar con mayor amplitud y precisión tal propuesta, lo cual no es el objetivo primordial del presente trabajo, pero si estimo que se debe tener en consideración para otros estudios de esta naturaleza.

Los consejos de colaboración o participación ciudadana. Este organismo cumplirá un papel de importancia, ya que coordinara la promoción de la participación de la comunidad, así como de sus actividades, principalmente las enfocadas a la captación de información y a coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados.

Delegados municipales, para los efectos de la presente estructura, en determinado momento organizarán a la comunidad de su delegación, para que aporten datos que representen la problemática socioeconómica y con esta aportación de datos, estén participando en la elaboración de los planes y programas municipales, y posteriormente en la aplicación de los mismos. Por cada delegado existirá cuando menos, un dubdelegado y un suplente.

Jefes de sector o sección. Son autoridades auxiliares del ayuntamiento y dentro de sus atribuciones está la de mantener el orden y tranquilidad de los vecinos del lugar en donde actúan. Para el efecto de este proceso de participación de la comunidad, su función es importante, ya que en determinado momento deberán organizar los jefes de manzana para una real participación, tanto en la elaboración como en la ejecución de los planes y programas. Además de ello, deberán de elaborar, revisar y tener actualizado un censo de población del sector que le corresponde.

Jefes de manzana. Los jefes de manzana son la autoridad más cercana a la comunidad; son quienes conocen perfectamente bien de los problemas de su manzana; además de que, también deben de elaborar, revisar y actualizar un censo de población de su manzana. Por el conocimiento que tienen de sus vecinos, pueden influir para que

ellos participen, tanto en la elaboración como en la ejecución de los planes.

Estas autoridades serán el conducto más efectivo para llegar, motivar y concientizar a la comunidad municipal, en su compromiso que tienen para llevar a cabo una participación real y efectiva en la planeación democrática del desarrollo urbano municipal.

Promotor social. Primeramente cabe señalar que, el ayuntamiento deberá formar un grupo de promotores sociales, quienes coadyuvarán con los jefes de sección o sector y los de manzana en las tareas de encuestamiento. Es decir, que para conocer en forma real la problemática municipal, se deberá diseñar una encuesta, que deberá ser aplicada por los promotores sociales con la ayuda de los jefes de manzana y de sector, quienes con anticipación, ya realizaron o debieron realizar una labor de concientización y promoción, entre las personas que representan. Así tenemos que estas autoridades auxiliares, presentarán a los promotores con la comunidad para que ésta no tenga en determinado momento desconfianza.

Es recomendable que para la formación del grupo de promotores, se invite a las diferentes escuelas del nivel medio superior: secundaria, preparatoria, normal o escuelas técnicas. Con la participación social de los estudiantes, éstos iniciarán un proceso de identificación e involucración en la problemática que enfrenta su comunidad.

Comunidad en general. La comunidad en general, dentro de la primera etapa (elaboración del plan), participará aportando la información que se les requiera, la cual con el proceso de concientización, deberá de ser veraz.

De la aprobación del plan municipal de desarrollo urbano. Para que el plan nacional sea aprobado por las autoridades correspondientes, primeramente las autoridades municipales deberán de:

1. Consultar a la comunidad, a través de los grupos sociales debidamente establecidos en el municipio.

2. Una vez realizado lo anterior y tomando en consideración lo que determina la Ley Orgánica Municipal en sus artículos 12, 13

y 14, el plan deberá someterse a la aprobación del ayuntamiento en sesión de cabildo. Cuando los planes y programas afecten a bienes inmuebles propiedad del municipio o se comprometa su erario por un término mayor al de su gestión, el ayuntamiento deberá someter sus planes y programas para su aprobación definitiva a la legislatura local. Lo mismo sucederá cuando estos planes y programas excedan del período constitucional de las autoridades municipales.

3. Tanto la Ley Orgánica Municipal como la Ley de Desarrollo Urbano de los Estados, no determinan cuál es el procedimiento para que las autoridades municipales, hagan llegar su plan a la legislatura local. Pero en la práctica se ha registrado que una vez aprobado el plan en sesión de cabildo por parte del ayuntamiento, éste lo envía con el ejecutivo estatal o gobernador del estado, para que se señale si es o no congruente con los de carácter estatal, y en caso afirmativo, él mismo es el conducto para hacerlo llegar a la legislatura de los estados.

Publicación del plan nacional de desarrollo urbano. Aun cuando la Ley General de Asentamientos Humanos, en su artículo 17, fracción II, señala que: "Corresponde a los ayuntamientos, dar publicidad a los planes municipales una vez que sean aprobados". Ahora bien, como en los estados existe la modalidad de que la legislatura estatal es quien decreta la aprobación de los planes, las autoridades municipales no son los únicos que realizan esta acción de dar publicidad a los planes municipales de desarrollo urbano, sino que también es la legislatura, quien una vez decretada la aprobación del plan, deberá de remitirlo al ejecutivo del estado para su publicación y ejecución.

Aun cuando se realice esa publicación en el Diario Oficial del Estado (Gaceta de Gobierno), las autoridades municipales, deberán realizar su publicación dentro de su circunscripción territorial.

Registro de los planes de desarrollo urbano. En aras del cumplimiento de la inscripción, fe, publicidad y seguridad jurídica que se les debe otorgar a los actos jurídicos relativos a la propiedad, las autoridades municipales, deben de cumplir con este princi-

pio de legalidad. Por ello, en el Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Estado; en la Sección IV, intitulada: "Planeamiento y Ordenación del Suelo", se determina el procedimiento de inscripción de los planes de desarrollo urbano y de las declaraciones de usos, reservas, destinos y provisiones.

Para tal efecto, en el Registro Público de la Propiedad de los Estados, para la inscripción de los documentos y constancias a que se refiere la Ley de Desarrollo Urbano del Estado y otros ordenamientos de la materia, se llevan los siguientes libros:

- I. Del plan nacional de desarrollo urbano.
- II. Del plan estatal de desarrollo urbano, sus parciales y especiales.
- III. De los planes municipales de desarrollo urbano, sus parciales y especiales.
- IV. De los planes de ordenación de zona conurbada, sus planes parciales y especiales.
- V. De las declaraciones de provisiones, usos, reservas y destinos.

Conforme a lo dispuesto por el citado reglamento, las autoridades municipales cuentan con un libro especial para la inscripción de sus planes.

Para realizar tal acción, primeramente deben de realizar una solicitud por escrito, la cual deberá de dirigirse a la oficina registral que corresponda por razón del territorio, la cual deberá acompañarse por el original y una copia del documento con los anexos correspondientes.

Asimismo, para cumplir con lo dispuesto por el citado reglamento, los planes municipales deberán señalar el período de su vigencia, términos o plazos en que deba realizarse su evaluación, revisión de los objetivos, estrategias, procedimientos, programas y el sistema que deba seguirse para evaluar los resultados.

Ahora bien, con la finalidad de que la inscripción de los planes municipales no sea negada, la solicitud deberá ser presentada y firmada por el ayuntamiento, además de que deberá de estar au-

tentificado por el ejecutivo del estado y la legislatura local, ya que estas autoridades intervienen en la publicación y aprobación de los planes.

En caso contrario, cuando las autoridades municipales, deseen la cancelación de sus planes, podrán hacerlo, cuando sucedan los siguientes casos:

- I. Cuando el ayuntamiento acuerde su cancelación.
- II. Cuando se elabore, apruebe, publique y registre en los terminos de las leyes de la materia un nuevo plan.
- III. Cuando por diferentes cancelaciones o modificaciones parciales, de que haya sido objeto el plan registrado, éste haya quedado sin materia o se vuelva irrealizable por razones técnicas y económicas.

Una vez realizadas las cancelaciones en los casos señalados, el registrador procederá de oficio, a cancelar las inscripciones de los planes parciales o especiales, siempre y cuando la urgencia de estos planes derive del plan cancelado.

La cancelación de la inscripción de los planes parciales y especiales, además de los casos señalados, opera: cuando se hayan realizado las obras u obtenido el objeto materia de estos planes, tomando también en consideración, la comunicación con que el ayuntamiento deberá dirigir al Registro Público de la Propiedad; cuando por razones de fuerza mayor, caso fortuito o imposibilidad técnica o económica se tornen irrealizables; cuando lo ordene la autoridad judicial en sentencia ejecutoria.

Este es el procedimiento que se ha instituido en el referido reglamento y que deben de observar los ayuntamientos tanto en la inscripción, modificación, como en la cancelación de los planes municipales de desarrollo urbano y los parciales y especiales que se deriven de éste.

B I B L I O G R A F I A

- 1 M. Cupling y Allen H. Center. Revista de relaciones públicas. Madrid, España, 1961, pág. 109.
- 2 Pedro Muñoz Amato. Introducción a la administración pública. México. Fondo de Cultura Económica, 1956, 2a. edición, pág. 75.
- 3 Carlos Mouchet. Las tendencias actuales de las instituciones municipales en América. Argentina. Abeledo-Perrot, 1970, pág. 37.
- 4 John Vaizey. La educación en el mundo moderno. México. Mc Graw Hill, 1975, pág. 26.
- 5 J. Bhawati. La economía de los países subdesarrollados. Mc Graw Hill, 1965, pág. 51.
- 6 Salvador Zubiran y Otros. Ensayo político sobre el reino de la Nueva España, citado en la desnutrición del mexicano, Testimonios del Fondo de Cultura Económica. México, 1974, pág. 30.
- 7 Ibid. pág. 30.
- 8 Perfiles NAFINSA. Estudios realizados por el Banco de México. México, 1968, pág. 14.
- 9 Reglamento del Instituto de Desarrollo Municipal del Estado de México, A. C. artículo 4° inciso L.
- 10 Jan Timbergen. La planeación del desarrollo. México. Fondo de Cultura Económica, 1973, pág. 26.
- 11 Secretaría de Programación y Presupuesto y Lic. Eduardo Pesqueira Olea. Aspectos jurídicos de la planeación en México, tema: Sistema Nacional de Planeación en el Ambito del Desarrollo Regional. México. Porrúa, 1983, págs. 157 y 158.
- 12 Ley General de Asentamientos Humanos, Artículo 8°. México. Porrúa, 1978.

CONCLUSIONES

I. El origen del artículo 115 está en el Constituyente de 1917, quien toma como base, las circunstancias económicas, políticas y sociales, para dar al municipio mexicano un sentido trascendental como pilar de nuestra división territorial y organización política.

II. La institución del municipio, trasladada de Europa a América, ha ido tomando forma propia, aunque en su estructura íntima conserva los caracteres que le dieron origen. En nuestros días, hablar del municipio universal en un estado particular es hablar de un municipio particular; por tanto, el municipio mexicano es una institución con peculiaridades propias que merecen un tratamiento especial.

III. Jurídicamente el municipio es base fundamental del pacto federal, producto de la lucha de nuestros héroes y esfuerzo de los hombres que ofrendaron su vida en la consumación de la revolución.

IV. La ubicación del municipio, en el contexto nacional, se identifica: como organismo político y administrativo más directo con el cual los ciudadanos están más directamente relacionados en su vida diaria; donde, por su naturaleza y singularidad, es más fácil organizar a los individuos, para la resolución de problemas que les aqueja. Es el lugar más propicio para despertar en la población una acción cívica positiva y permanente que dé como resultado un desarrollo constante y sostenido.

V. Los municipios deben cumplir, entre otras funciones: la prestación de servicios públicos, la resolución de problemas sociales del mismo y el desarrollo de su comunidad. Más sin embargo el municipio se ve imposibilitado para cumplir, ya que en gran medida sigue existiendo dependencia del ejecutivo estatal y subordinación al partido oficial que no permite libertad al mismo, consecuentemente

no puede ser un administrador eficaz de los bienes de los vecinos, y, a la vez, no es un buen conductor de la vida política de su comunidad.

VI. Los partidos políticos surgen como asociaciones naturales, en las que el hombre se interesa participar organizadamente en programas cuya actividad tienda al mejoramiento de su colectividad; por tanto, los partidos políticos son formas de organización política reglamentados en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, su función es pues, integrar la voluntad política del pueblo, representar los intereses comunes de la comunidad y establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los funcionarios públicos.

VII. La razón de ser de los partidos políticos encuentra su primer campo de acción en el municipio; es aquí donde debe jugar un papel importante, convirtiéndose en factor primario, que represente los intereses agremiados e impulse el desarrollo de sus localidades, dando apoyo a los líderes locales que conozcan las necesidades de su lugar de origen. Ahí se requiere que los partidos políticos que elaboren programas que solucionen los problemas de cada localidad en colaboración con la población.

VIII. En cuanto a la participación de los partidos políticos, sigue siendo juego político de quienes tienen recursos para efectuar labor política. Esos partidos son: PRI, PAN, PSUM, y PDM principalmente, ya que los demás como por sus escasos medios de subsistencia solo buscan afanosamente su permanencia. Consecuentemente, el pluripartidismo intentado en la reforma política es incierto.

IX. La Reforma Política de 1977 abrió los caminos para la participación de un mayor número de corrientes ideológicas en las contiendas electorales; sin embargo, no existe verdadero juego político donde los partidos participantes representen genuinamente los intereses de los diversos sectores sociales. Esta falta de expresión de democracia propicia imposición de funcionarios, proyectos

y decisiones, quedan como resultado la pérdida de interés de los vecinos para participar en la vida política de su municipio.

X. Por lo que respecta a los convenios que a partir de 1978 se han firmado entre la federación, los estados y los municipios, si bien están fundados en la voluntad de las partes, siguen implicando intermediarismo. Por ello es necesario que los ayuntamientos tengan cabal conocimiento de sus funciones y las ejerzan firmemente. De lo contrario degenera en la pérdida de esa autonomía. Conviene que quienes ocupen cargos de elección popular estén plenamente capacitados, o en su defecto se les capacite previamente, para que conozcan la personalidad de que están investidos los ayuntamientos.

XI. Pieza importante para el desarrollo del país es la institución del municipio; para fortalecerlo, es necesario llevar a cabo un proceso de centralización que elimine los círculos viciosos en los que sigue envuelto. Este procedimiento para que de resultado, debe ser a corto plazo teniendo como metas: lograr una mejor democracia por medio de mayor concientización política, tarea a cargo de los partidos políticos, y, por otro lado, más independencia en las decisiones a cargo de los funcionarios del ayuntamiento, en los problemas particulares del municipio.

XII. El municipio es potencialmente, el primer polo de desarrollo de la nación, por tanto se deben crear empresas en él, que propicie la redistribución equitativa de la riqueza en sus diferentes sectores.

XIII. El creciente centralismo ha motivado el abandono del campo y la concentración de la industria, ocasionando una crisis agrícola e industrial en el municipio y en el país. Es necesario revertir esta tendencia mediante programas que eleven el nivel de productividad, de consumo, de calidad de vida; esto se puede lograr por medio de la creación de mercados regionales en donde se origine un cambio en que participen los municipios más débiles, con esto se

disminuiria los costos de transporte y originaria otros beneficios como: mayor comunicaci3n, intercambio cultural y tecnol3gico; mayor capacidad financiera y desarrollo agrcola e industrial.

XIV. Finalmente, diremos que no solo es necesario revertir la tendencia centralizadora hacia el municipio, sino que adem as, es necesario iniciar acciones encadenadas que den como resultado progreso a nuestra c3lula fundamental; es decir un desarrollo del municipio creando beneficios a sus habitantes al asegurar autosuficiencia alimentaria, mejor vivienda, protecci3n a la salud, mayor nivel educacional que traeran como consecuencia un municipio mas productivo, ciudadanos con mayor conciencia polftica, y logicamente un desarrollo equilibrado del pa3s.

B I B L I O G R A F I A

- Alvi, Fernando. Derecho municipal comparado. Madrid. Aguilar, 1958.
- Castorena J. Jesús. El problema municipal mexicano. México. Colec. Clásicos del Municipalismo Mexicano BANOBRAS, reedición 1982.
- Calzada Padrón, Feliciano. El municipio libre, fortalecimiento del federalismo. México-UNAM, ENEP-Acatlán, 1983.
- Colin, Mario. El municipio en México. Toluca. Divulgación Histórica, Serie Chimalpán, 1949.
- Conchello, Angel. Los partidos políticos en México. México. Fondo de Cultura Económica, 1975.
- Duverger, Maurice. Los partidos políticos. México. Fondo de Cultura Económica, 1965.
- Fraga, Gabino. Derecho administrativo. México. Porrúa, 1967.
- González Luna, Efraín. El municipio mexicano. México. Jus, 1953.
- Jiménez de Ottalengo, Regina. Los municipios de México. México. UNAM, 1979.
- Vendieta y Núñez, Lucio. La administración pública en México. México. Porrúa, 1942.
- Los partidos políticos. México. Porrúa, 1981.
- Moreno Díaz, Daniel. Derecho constitucional. México. PAX, 1978.
- Montaño, Agustín. Manual de administración municipal. México. Trillas, 1978.
- Ochoa Campos, Moisés. La reforma municipal. México. Porrúa, 1979.
- Rodríguez Araujo, Octavio. La reforma política y los partidos políticos en México. México. Siglo XXI Editores, 1982.
- Silva Herzog, Jesús. Breve historia de la revolución mexicana. México. Fondo de Cultura Económica, 1972.

- Tena Ramírez, Felipe. Derecho constitucional mexicano. México. Porrúa, 1983.
- Muñoz, Virgilio - Ruiz Massieu, Francisco. Elementos jurídicos históricos del municipio en México. México. UNAM, 1979

ARTICULOS EN REVISTA

- Burgoa Orihuela, Ignacio. El régimen constitucional de los partidos políticos. México-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1975.
- Crónica del XIV Congreso Interamericano de Municipios. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Municipal, 1973.
- Delhumeau Arrecillas, Antonio. México realidad de sus partidos políticos. México. Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A.C., 1970.
- El desafío municipal. México. México. Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, 1985.
- Las juntas de mejoramiento moral cívico y material. México. México. Secretaría de Gobernación, 1958.
- Cuadernos de política y administración pública No. 29. México. IPONAP, 1984.
- Boletín Instituto Nacional de Administración Pública. México. Varios Números.
- Fortalecimiento y desarrollo municipal. México. Secretaría de Programación y Presupuesto, Varios Números, 1984-1985

PUBLICACIONES PARTIDISTAS

- PPS - La autonomía municipal y la demanda revolucionaria. México. Boletín Sría. de Política Electoral No. 7, 1983.
- PRI - El Partido Revolucionario Institucional y el municipio mexicano, Tesis y Pronunciamientos del CEN en torno a las Reformas al Artículo 115 Constitucional. México, 1983.
- PDM - Principios programas y estatutos del Partido Democrata Mexicano, México s.f.
- PST - Principios programas y estatutos del Partido Socialista de los Trabajadores. México s.f.
- PRT - ¿Qué es el PRT? Folletos Bandera Socialista, México s.f.
- PARM - Programa de acción, México, 1984.
- PAN - Municipio libre, México, s.f.
- PSD - Declaración de principios, México, s. f.
- PSUM - Declaración de principios, México, s.f.

L E Y E S

- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, México. Porrúa, 1984.
- Ley General de Asentamientos Humanos, México. Porrúa, 1986. 7a. reedición.
- Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, México. Porrúa, 1985.
- Ley Orgánica Municipal, México. Ed. Sría. de Gobernación, 1982.

PERIODICOS

- El Universal.
- El Día.
- UNO más Uno.