

00462

1

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**EL PARTIDO ACCION NACIONAL, EL MUNICIPIO Y EL
GOBIERNO MUNICIPAL**

**PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRIA EN CIENCIA POLITICA**

**PRESENTA:
MARIA ELENA ALVAREZ BERNAL**

FALLA DE ORIGEN

1995

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

A mi esposo
ABEL VICENCIO TOVAR

*A ti, que eres de mí
lo que más vale.*

Francisco de Aldana

*A mis hijos
Felipe y Lucero;
Tere;
Machi y Alfredo;
Abel y Sandra;
Armando y Gaby.*

*Gracias por su cariño estimulante,
reconfortante y alentador.*

00462
19
29

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	11
INTRODUCCIÓN	15
CAPÍTULO I	
ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y ESTRUCTURA	
ACTUAL DEL MUNICIPIO EN MÉXICO	19
Introducción	21
El municipio en la antigüedad	21
Concepción moderna del municipio	24
El municipio en España	24
El municipio en México	26
Estructura actual del municipio mexicano	37
CAPÍTULO II	
PENSAMIENTO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	
SOBRE EL MUNICIPIO	45
Introducción	47
El municipio, su naturaleza y funciones	50
Características de los gobiernos municipales	54
Síntesis de la doctrina panista sobre el municipio	63
CAPÍTULO III	
PLANTEAMIENTOS Y PROPUESTAS DE ACCIÓN	
NACIONAL SOBRE EL MUNICIPIO	65
Introducción	67
Análisis de la realidad municipal	70
Iniciativas de reforma a la legislación municipal	98

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

CAPÍTULO IV

LA LUCHA DE ACCIÓN NACIONAL POR LOS GOBIERNOS MUNICIPALES	107
Introducción	109
Presidencias municipales ganadas por el PAN y no reconocidas por las autoridades	111
Algunas reflexiones en torno de los recursos defensivos	150
Gobiernos municipales reconocidos al PAN	154

CAPÍTULO V

EL GOBIERNO MUNICIPAL PANISTA	167
Introducción	169
Cómo habrán de ser los gobiernos municipales	173
Análisis de las administraciones panistas	180
Resultado del análisis de los informes municipales	217
Relaciones del gobierno municipal con el gobierno estatal	229

CAPÍTULO VI

ACIERTOS Y DEFICIENCIAS EN LA GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES PANISTAS	246
Introducción	247
Errores y omisiones de las administraciones municipales panistas	248
Apoyo del partido a los ayuntamientos y las relaciones personales de la dirigencia panista con los funcionarios municipales	252
Comportamiento del PRI como partido de oposición en los municipios gobernados por Acción Nacional	254

**Resultado del análisis y propuestas para mejorar
las gestiones de los gobiernos municipales
de Acción Nacional**

256

CONCLUSIONES

261

BIBLIOGRAFÍA

263

Presentación

Uno de los temas de mayor actualidad en México, es el relativo a construir un auténtico federalismo que le permita a nuestro país enfrentar con éxito sus problemas y contar con mejores oportunidades para impulsar su desarrollo.

Dentro de los diferentes foros que sobre este particular se han realizado, ha habido coincidencias en la necesidad de fortalecer al municipio como un paso inicial para que exista un verdadero equilibrio y colaboración entre los diferentes niveles de gobierno, pues luego de décadas de vivir en un sistema político centralista que ha inhibido el pleno desarrollo de los municipios y los estados, se requiere modificar las relaciones existentes entre éstos y la Federación para hacer más dinámica y eficiente la responsabilidad de gobernar.

Por eso es importante el trabajo realizado por la licenciada María Elena Álvarez Bernal, que contiene un estudio detallado sobre el desarrollo y los problemas que enfrentan los municipios de nuestro país, así como los principios e iniciativas del Partido Acción sobre el fortalecimiento de estas entidades.

En su trabajo, la autora afirma que el municipio no debe ser entendido únicamente como la base de nuestra organización política, sino ante todo como una comunidad de vida en la cual los seres humanos y las familias podemos encontrar los elementos que nos ayuden a desarrollarnos de manera integral.

Esta concepción tiene grandes implicaciones. Por una parte, exige a los ciudadanos el compromiso de participar en el desarrollo de la comunidad y, por otra, invita a la autoridad a trabajar en dos sentidos: gobernar buscando el bien común de la sociedades, a través de la construcción de aquellas con-

diciones que permitan el crecimiento integral de las personas, y administrar de manera eficiente el trabajo público con el fin de dotar a las comunidades de los servicios que eleven su calidad de vida.

Así se combinan la acción política y la administración pública, para conseguir el desarrollo integral de las personas que abarca los aspectos material, moral y espiritual.

Nos detalla también cuatro elementos fundamentales que deben ser base del trabajo que se desarrolle en los municipios; estos son la participación ciudadana, la democracia, la solidaridad y la Subsidiaridad.

Con base en el análisis de estos principios se comprende de inmediato que si queremos tener un México más fuerte y desarrollado, es necesario partir de una nueva concepción de la política, la cual debe fincarse en la conjunción de esfuerzos de todos los miembros de una sociedad y sus autoridades en la búsqueda del bien común general.

Lo anterior nos permite entender la democracia de una manera amplia y no circunscrita únicamente a la emisión de un voto en los procesos electorales, sino como un proceso a través del cual los ciudadanos tenemos la oportunidad de participar de manera cotidiana en la elaboración y aplicación de las políticas públicas.

Es lo que en Guanajuato hemos denominado como democracia participativa, que asegura el derecho que tienen los ciudadanos de decidir los mejores caminos para lograr su desarrollo, y deja la responsabilidad al gobierno de convertirse en gestor y coordinador de los esfuerzos de la sociedad.

La solidaridad y la subsidiaridad, dentro del esquema de principios de Acción Nacional que señala la autora, son también condición para un sano desarrollo municipal, pues garantizan la unión de esfuerzos en la búsqueda de un objetivo común, y el respeto y la complementariedad que debe existir entre quienes componen una comunidad. Es decir, en el caso del municipio, que exista tanta sociedad como sea posible y sólo tanto gobierno municipal como sea necesario, pero también que haya tanta autoridad como sea posible y únicamente tanto gobierno estatal y federal cuanto sea necesario.

En el análisis del fortalecimiento municipal, el trabajo presenta las propuestas que desde su fundación ha hecho el Partido Acción Nacional, y que están contenidas en sus programas de acción política, en sus plataformas de gobierno

y en múltiples iniciativas de ley presentadas por los legisladores de este instituto político.

Algunas de estas propuestas, que en su tiempo fueron calificadas por algunos funcionarios públicos y dirigentes políticos como imposibles de aplicar en el país, hoy son un reclamo generalizado de la población que ve en ellas el instrumento para lograr la verdadera autonomía de los municipios y poder superar los problemas estructurales que nos han impedido crecer y alcanzar un desarrollo integral.

A manera de ejemplo se citan, entre otras, las siguientes propuestas:

- Las relativas a garantizar la autonomía del municipio reconociéndolo como la base de nuestra organización política y administrativa, cuyas funciones no deben ser sustraídas por un organismo que suplante al ayuntamiento. Por eso, Acción Nacional propuso, entre otras cosas, que los municipios tuvieran la capacidad de impugnar aquellas leyes o actos de autoridades estatales o federales que les nieguen o escatimen los medios indispensables para cumplir sus funciones.

- Las orientadas a su fortalecimiento financiero a través de acciones como la modificación de la política fiscal para que permita una distribución justa y adecuada de los recursos públicos entre los tres niveles de gobierno, la posibilidad de robustecer las haciendas municipales por medio del cobro y administración del impuesto predial (hoy contemplado en la Ley, pero muy poco aplicado en el país), la participación en los recursos estatales derivados del comercio, la industria, las herencias, legados y donaciones cuando se trate de bienes procedentes del municipio, así como la definición de porcentajes específicos en los tributos federales, cuya recaudación deberá efectuar el propio municipio con el apoyo del gobierno estatal cuando sea estrictamente necesario.

- Las que tienen como propósito garantizar y ampliarlas atribuciones de los Ayuntamientos para decidir y ejecutar aquellas obras y servicios públicos que elevan la calidad de vida de sus habitantes, poniendo especial énfasis en la necesidad de que las autoridades municipales puedan profesionalizar sus funciones y contar con el apoyo de especialistas en diferentes materias relativas al desempeño de sus responsabilidades.

Las tendencias a impulsar la democracia en los municipios con propuestas de reforma al Artículo 115 Constitucional a fin de lograr "que la integración de los cabildos se realice totalmente bajo la fórmula de representación proporcional, con dominante mayoritario", y se implementen "las reformas constitucionales y reglamentarias necesarias para que el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular se establezcan a nivel federal, estatal y municipal, y la revocación del mandato se haga a nivel estatal y municipal".

Un análisis que enriquece el estudio de nuestros municipios es el que la autora hace sobre el desempeño de los funcionarios municipales de extracción panista en estados gobernados por el PRI y el PAN, destacando los problemas que han tenido que enfrentar y logros que han podido conseguir, pero también, y esto nos parece muy importante, un análisis sobre sus errores y omisiones, lo que permite diseñar estrategias adecuadas para solucionar los en el futuro.

Hoy que nuestro país vive una época de cambios y una crisis que ha puesto a discusión la eficiencia de nuestras instituciones para lograr el desarrollo nacional, el trabajo de la licenciada María Elena Álvarez Bernal es un instrumento importante para analizar de manera serena y responsable los cambios que se tienen que adoptar para que en México exista un auténtico federalismo que nos permita mejorar y hacer más dinámica la labor de gobernar.

Estoy seguro de que las aportaciones aquí contenidas servirán para lograr este propósito.

Ing. Carlos Medina Placencia.

INTRODUCCIÓN

El municipio no es más que una prolongación amplia de la vida del hombre, necesidad y anhelo, gravitación hacia abajo, impulso incontenible de elaboración, de superación, de acercamiento de bien y de cumplimiento de sus destinos.

Manuel Gómez Morín.

La importancia social y política del municipio fue entendida por el partido Acción Nacional desde su fundación, por ello tiene una trayectoria amplia de trabajo en su favor. Ha estudiado la institución municipal; ha aportado soluciones a los problemas que confronta y ha participado en su gobierno.

A partir de sus *Principios de Doctrina*, Acción Nacional ha desarrollado toda una enseñanza sobre el municipio. En su actividad legislativa ha trabajado en su apoyo, lo ha defendido en los debates y ha presentado tres iniciativas de ley.

El partido ha protegido la institución municipal a través de numerosas luchas en las que ha exigido su autonomía y el ejercicio de la democracia. En esa lucha ha utilizado múltiples recursos, desde el amparo y el juicio constitucional ante la Suprema Corte de Justicia, para que se resolvieran conflictos de los gobiernos estatales con los municipios panistas, hasta la resistencia civil.

Pocos partidos en el mundo pueden preciarse de un historial de reivindicaciones tan amplio como el que Acción Nacional ha acumulado en favor de la institución municipal. Todos los esfuerzos que ha realizado en defensa del municipio, los que están en curso y los que apenas son proyecto, tienden a un mismo fin: realizar el esperado cambio de la sociedad mexicana desde la base.

México es un país rico en un suelo poblado de pobres. Sus municipios podrían tener bosques, lagos, riqueza; sus habitantes podrían tener salud y bienestar, pero gran parte de esos municipios sólo son "caciquismo y mugre". Podrían ser libres, pero no han podido alcanzar la verdadera democracia.

El proyecto de municipio que Acción Nacional tiene para México, es acorde con su historia y con sus tradiciones; lo ha ido perfilando a través de luchas, derrotas y éxitos; ha formulando teorías para hacerlas vida en la práctica de sus gobiernos.

Mi propósito, al hacer este trabajo, es dar a conocer el proyecto de municipio que Acción Nacional ha formulado para el país y el ideal de sociedad que aspira a conformar, porque ninguna sociedad puede vivir sin un ideal en el cual inspirarse y sin un conocimiento claro de los principios rectores de su país, así como del futuro hacia el cual se dirige.

También me propuse investigar en qué medida se ha hecho realidad este proyecto de municipio en los ayuntamientos panistas que han ejercido el gobierno municipal; precisar si en ellos se ha hecho vida la doctrina postulada y si en la práctica se han realizado los programas generados por el partido, si la ciudadanía ha aceptado el estilo de gobierno panista y si ha expresado esa aceptación o rechazo en los siguientes procesos electorales, refrendando el mandato para seguir siendo gobernados por un ayuntamiento panista, o si por el contrario, el PAN no gana las siguientes elecciones.

Para alcanzar estos objetivos, en el primer capítulo se sintetizan los antecedentes históricos y la estructura actual del municipio en México.

En el segundo capítulo se hace una recopilación del pensamiento del Partido Acción Nacional acerca del municipio, extraído de sus *Principios de Doctrina*, del material de asambleas y convenciones, así como de las exposiciones y estudios de sus dirigentes.

En el capítulo tercero se analizan las propuestas del partido en relación con los problemas municipales, tanto en las líneas de gobierno como en las iniciativas de ley o de reformas.

El capítulo cuarto es un relato de la lucha de Acción Nacional por llegar a gobernar los municipios mexicanos. Con el análisis de 37 casos de municipios, en los cuales el partido tiene la convicción y las pruebas de haber ganado la mayoría en el proceso electoral, nos adentramos en esa desigual batalla librada por establecer la democracia en el nivel básico del sistema mexicano; en ese nivel el partido no se ha enfrentado a otro, o a otros partidos, sino al mismo gobierno con todo su poder, encarnado en un partido. Al final de este capítulo se presenta un cuadro con los 264 municipios en los cuales el partido logró que le fuera reconocido su triunfo.

El quinto capítulo se inicia delineando el modelo de gobierno que Acción Nacional propone para el municipio: deberá ser un gobierno subsidiario, solidario, democrático y con participación ciudadana. Con base en el modelo

descrito, se analizan los informes de 21 presidentes municipales de ayuntamientos ganados por Acción Nacional, a fin de comparar el postulado teórico con la práctica de gobernar. Finalmente, se hace un breve análisis de las relaciones del gobierno municipal panista con el gobierno estatal priista, así como con los tres gobiernos estatales del propio partido.

El sexto y último capítulo es un estudio de la gestión de los gobiernos municipales panistas, realizado desde un punto de vista crítico. En él se trata de explicar cómo y por qué Acción Nacional logra refrendar los triunfos en algunos municipios y no lo logra en otros. Se analiza también el tipo de estructuras y relaciones que han caracterizado las gestiones municipales y de qué manera éstas obstaculizan o favorecen el desarrollo del gobierno municipal panista.

Una característica de este trabajo y que habrá de tomarse en cuenta es el hecho de que fue realizado por alguien que vive y ha vivido dentro del partido Acción Nacional por casi cuarenta años y que comparte por convicción sus postulados, situación que, pese al propósito y esfuerzo por cumplirlo, pudo no haberse logrado totalmente, el de mantener en él una real toma de distancia y una absoluta objetividad, especialmente en lo relativo a la evaluación de resultados y a la crítica del gobierno municipal panista.

Finalmente, las conclusiones sintetizan los logros, aciertos y errores vividos por Acción Nacional en su trabajo de más de cincuenta años en favor del municipio mexicano.

Este trabajo no hubiera sido posible sin la asesoría profesional y la amable disposición de la doctora Jaqueline Peschard, quien pacientemente dirigió la investigación. Para ella y para todos aquellos que de alguna manera apoyaron su realización, mi afectuoso agradecimiento.

Capítulo I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y ESTRUCTURA ACTUAL DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

Introducción

*Vamos a acercarnos con gravedad, con respeto,
con anhelo reverente al manantial primero
de la vida política de la nación.*
Efraín González Luna

La palabra *municipio* aparece en nuestro idioma hacia 1490, cuando se reconocen los fueros de las comunidades primarias y municipales en España. Como casi todas las palabras de la época, proviene del latín, a partir de dos términos: *munus*, que significa obligación o tarea, y *capere*, tomar.

El sentido original de la palabra municipio es llevar los unos las cargas de los otros; es decir, llevarlas en común.

El municipio emerge como institución al mismo tiempo que el estado moderno. Por su naturaleza es célula cívica, social y política; es centro de cultura y educación y es, también, unidad de producción.

Después de la familia, es la primera agrupación natural, en la cual se realiza la convivencia y donde las virtudes se pueden fortalecer.

En el ayuntamiento las familias, por tener características similares y por coincidir en la misma tierra, aúnan sus recursos para lograr una mejor satisfacción de sus necesidades y para alcanzar la perfección relativa a la atención de sus funciones, como son las de propiciar sustento material y aliento espiritual.

El municipio en la antigüedad

En opinión de algunos autores, la primera idea de autonomía local que dio origen a la delimitación de las ciudades surgió con la religión, ya que hubo ocasiones en que entre dos ciudades por cercanas que fuesen, la diferencia de creencias las separaban más que las fronteras divisorias de los actuales estados: los dioses no eran los mismos, ni las ceremonias, ni las oraciones. El culto de

una ciudad estaba prohibido al hombre de la ciudad vecina; se creía que los dioses rechazaban los homenajes y las oraciones de cualquiera que no fuese de su grey local. Si bien es cierto que la naturaleza ejerce acción en la historia de los pueblos, las creencias del hombre tienen una acción aun más poderosa y cuando éstas se interponían entre dos ciudades vecinas, había algo más insuperable que una montaña.

Junto a esa barrera que las creencias formaba en las ciudades, estaba también latente la necesidad biológica de subsistir. Las ciudades necesitaban asegurar su autonomía y su independencia pero, como la idea de regular las relaciones de la convivencia por medio del derecho aun no se concebía, los antiguos percibían que una infiltración extranjera en su población, en sus costumbres y en sus instituciones, entregaría más fácilmente a las ciudades en manos del más fuerte. Por esta razón, las clases dirigentes animaban aún más la idea de independencia, para no pasar de dominadoras a dominadas.

Con la aparición del cristianismo se presentó una etapa de transición entre la Edad Antigua y la Edad Media. La idea de un dios universal acabó de derrumbar los rituales de las ciudades y transformó por completo la concepción localista de la vida. La antítesis de ese movimiento fue el Feudalismo y la síntesis, el Renacimiento.¹

La ciudad o municipio medieval se caracterizó por las medidas de defensa que tuvo que establecer para protegerse del bandolerismo y de las continuas invasiones; por este motivo cambiaron de los anteriores recintos abiertos, preocupados por embellecerse, a las aglomeraciones cerradas protegidas por altas murallas.

Más adelante, con el crecimiento del comercio, aumentó el poder municipal y se empezó a poner límites a las arbitrariedades del señor feudal. Con este fin se establecieron las comunas, las cuales exigieron que se fijaran las obligaciones y los derechos que les correspondían. Estas estipulaciones, redactadas en un acta, firmada por el señor feudal o por el rey, constituyeron lo que se llamó carta o fuero, y al municipio que lo recibía se le llamaba comuna aforada. A las legislaciones locales se les llamó también "cartas pueblas" y las extendían los nobles y reyes a cambio de la cooperación que necesitaban para la guerra.

¹ Moisés Ochoa Campos, *El municipio, su evolución institucional*, BANOBRAS, México, 1987, p. 69.

A mediados del siglo XV en Francia, agonizaba el feudalismo y se iniciaba la conformación de la nación; las ciudades liberadas del dominio feudal aumentaban: vivir en el campo era ser siervo y vivir en la ciudad era ser libre. De esta libertad municipal salió el viejo proverbio que dice: "El aire de la ciudad hace libre a la persona".

El desarrollo de las ciudades se debía en gran parte a las relaciones de intercambio comercial y cultural que se daban entre ellas.

Por esto, ya en pleno Renacimiento, el municipio no pudo ser autosuficiente; empieza a ser la célula de la nación y se proyecta como la base de la organización política y administrativa del Estado. De la conciencia municipal surgirán las nacionalidades; los municipios se constituyen de la esencia de la patria y las municipalidades quedan como un hecho anterior, superior y generador del Estado.

En lo material, es también en esta época cuando se inicia la idea de la arquitectura pública y se establecen los estilos de las calles sistemáticamente trazadas, con plazas y fuentes que las adornan.

En este proceso de conformación de ciudades y Estados, hay quien sueña con el modelo ideal de organización política y crea un diseño al que tiempo después se trata de darle lugar en el Nuevo Mundo. Tomás Moro en su *Utopía* basa las instituciones en el régimen comunal; describe la institución que imagina, dividiendo la isla Utopía en 54 distritos, cada uno de los cuales cuenta con una bella y amplia plaza, centro de la administración local. Los distritos tienen un mínimo de 323 kilómetros cuadrados de extensión; la administración pública está en manos de las asambleas locales y éstas designan tres representantes al Consejo Nacional que resuelve los asuntos comunes y las diferencias entre las asambleas locales.

En los distritos cada grupo de 30 familias elige anualmente un alcalde o filarca; la asamblea de filarcas elige a un superfilarca que forma parte del concejo del distrito. Ésta era la concepción del nuevo Estado ideado por Tomás Moro que buscaba un orden social más perfecto. En México una obra inspirada en la utopía de Tomás Moro fue realizada en Santa Fe de Michoacán como se describirá más adelante.

Concepción moderna del municipio

La presencia moderna del municipio con su gobierno local, aparece en el mundo al mismo tiempo que se perfecciona la figura jurídico-política del Estado, con su explicable tendencia hacia la centralización del poder.

En la segunda mitad del siglo XVIII surge una corriente de pensamiento, el despotismo ilustrado, con un impulso reformador inspirado en el lema "todo para el pueblo pero sin el pueblo" y el arma que se usó para lograr la reforma fue la centralización. Por esa razón, el municipio se vio sujeto a una absoluta centralización administrativa y fiscal.

Desde el Renacimiento, en varios países como Francia y España, se dio una tendencia hacia la centralización y hacia el aumento del poder real. Esta tendencia, nacida con la corriente del derecho romano y la influencia de los legistas, acaba casi con la autonomía municipal. Los reyes pusieron al frente de los municipios a funcionarios extraños, distintos de los jueces de fuero; así nacieron en España los corregidores, hasta que en 1835 pasaron sus atribuciones judiciales a los jueces de primera instancia y las gubernativas y económicas a los alcaldes, pues si bien hubo posteriormente alcaldes-corregidores, ni tuvieron atribuciones judiciales ni alcanzaron la importancia de los corregidores antiguos.

Pese a este proceso de pérdida gradual de la autonomía municipal, al municipio se debe la doctrina de la soberanía nacional, entendida ésta como la voluntad de todos y cada uno de sus componentes, al municipio se debe pues la aparición misma de las nacionalidades.

El municipio en España

En España, el sistema municipal y la autonomía de las ciudades desarrollaron el espíritu de independencia; gracias a éste pudo defenderse durante tres siglos del poder de Roma. Posteriormente, con la caída del imperio romano, España sufrió la invasión de los godos, pero el municipio conservó entre los visigodos la organización y la autonomía de que gozaba en los últimos tiempos del imperio romano.

En la organización municipal se practicaba la democracia directa y el concejo abierto; éste se congregaba los domingos al son de campana para tratar

y resolver los asuntos de interés general. Los municipios se agrupaban en las "Hermandades" para coordinar sus actividades, y sobre todo, para defender sus fueros y sus privilegios contra el poder del rey. Tenían también representación ante las cortes, por medio de procuradores, cuya intervención fue muy benéfica para los municipios.

Lope y Calderón recogen y revisten más tarde en su teatro, expresión suprema de la época, el alma de las instituciones municipales. *Fuente Ovejuna* exalta la solidaridad moral, la unidad inquebrantable de conciencias y voluntades, el ayuntamiento del pueblo y del Concejo que se funden en una sola persona colectiva, para el juicio y la justicia, por obra del tradicional Cabildo Abierto y que con idéntica unidad resisten victoriosamente amenazas y torturas:

- ¿Quién mató al comendador?
- Fuente Ovejuna, señor,
- ¿Y quién es Fuente Ovejuna?
- Todos a una.

Contra esta granítica cohesión, alma y escudo del pequeño pueblo titánico, se rompen los poderes extraños. Vence la unión de los hombres para el bien, para la defensa de sus bienes inmediatos e irrenunciables: la integridad personal, el decoro, la justicia, atacados por la fuerza insolente de un vicario del Estado.

Pedro Crespo, Alcalde de Zalama, el viejo labrador rudo y recto, cabeza del villorio-símbolo, dicta y ejecuta sentencia de muerte contra el militar que innoblemente le pagó la hospitalidad con deshonra, y afirma el derecho municipal frente a la perentoria conminación del ejército y ante la majestad del rey, movido por una fe incommovible en los fueros de la dignidad humana.

Al rey, la hacienda y la vida
se ha de dar, pero el honor
es patrimonio del alma
¡ y el alma sólo es de Dios!²

Un ejemplo de esa vida municipal fue el caso de los municipios aragoneses, los cuales tuvieron plena autonomía administrativa, respetada por los reyes y nobles, no obstante haber constituido una alianza, la cual lejos de limitar su autonomía la consolidó. Esto se puede ver claramente en la frase con que se consagraba a los reyes la cual decía así: "Nosotros, que somos tanto como vos y que juntos valemos más que vos, os hacemos rey con tal de que guardéis nuestro fuero y libertades; y si no, no".

² Efraín González Luna, *Humanismo político*, Editorial EPESA, México, 1991, p. 226.

El municipio español, como las demás instituciones de la cultura hispánica de la época, estaba saturado de esencias espirituales que habían sido acuñadas en un lento proceso cultural; un humanismo substancial y activo era la base de esas instituciones.

Pero la época del florecimiento de las libertades municipales en España no duró mucho; la autonomía municipal se vio continuamente amenazada por el poder central. En 1520 se reunieron en Ávila los representantes de quince ciudades y villas castellanas y formaron una "Junta santa" para defender la libertad municipal y poner límite a los excesos del emperador Carlos V. La guerra tuvo el carácter de una lucha entre las comunidades y el absolutismo: se le llamó la guerra de las Comunidades de Castilla y a los soldados municipales se les llamó los comuneros.

El 21 de abril de 1521 los comuneros fueron derrotados en los campos de Villalar y los tres jefes pagaron con su cabeza su amor a la libertad. Toledo soportó un terrible sitio de diez meses hasta que María de Pacheco viuda de Padilla, quien dirigía la defensa, logró escapar. Mucha sangre corrió en las ciudades que sufrieron la venganza de los imperialistas. El desastre de Villalar es un acontecimiento luctuoso en la historia de los municipios españoles.

En el régimen municipal español se puede hablar de una etapa pre-Villalar y de otra post-Villalar. El triunfo de Carlos V sobre los comuneros de Castilla significó la victoria del absolutismo y de la centralización.

El municipio en México

El fundador del partido, Manuel Gómez Morín, en su informe a la V Convención Nacional, celebrado el 5 de febrero de 1947, incluye algunos párrafos para apoyar la afirmación de que la institución municipal ha estado y está permanentemente establecida, como cimiento de toda la estructura jurídico-política de la Nación mexicana. Reproducimos dicho texto a continuación.

La Historia nos orienta igualmente al régimen municipal. De la misma etapa precortesiana, vienen antecedentes que merecen estudio más especializado y amoroso. Lo comprueban cédulas y ordenanzas relativas a la conservación del régimen propio de las comunidades indígenas y lo acredita la prudencia de don Vasco en sus Hospitales. Cómo olvidar, por otra parte, que el primer acto en el proceso de formación de la nueva

nacionalidad, fue un acto municipal que selló para siempre nuestra vinculación con los ideales políticos del Occidente en los que el municipio, la comuna, la ciudad, tenían ciertamente un profundo arraigo y una función capital en el ordenamiento de la vida común. A través de los siglos, la Polis nos trae el aroma de Grecia y, desde Roma, la Ciudad da a la sociedad humana la reciedumbre militar y jurídica de sus instituciones mejores y de su léxico más noble. A través de la Edad Media luminosa, con brillo peculiar resplandece la comunidad municipal. Y en el poderoso eslabón inmediato de nuestra vinculación con Occidente, en España, no terminó en Villalar la gloria del Municipio y sus posibilidades siguen siendo tal vez la mejor promesa de una noble ordenación jurídica que resuelva sus complejos problemas actuales.

Cuando en la Península se ahogaba la voz de los comuneros, el Nuevo Mundo recibía y hacía suyo el legado salvador del Municipio, de tal modo que los mismos monarcas promotores de la centralización en España fomentaron aquí en nuestra América la vida municipal, reconociendo sus instituciones, rodeándolas de protección, haciéndoles mercedes y otorgándoles con solicitud y con orgullo paternos, títulos y blasones que eran entonces gracia importante y señalada.

No terminaba el primer cuarto del deslumbrante siglo XVI, cuando el Municipio en México recibía las primeras Ordenanzas de Cortés. Esas Ordenanzas, como las que, en 1574, preparó Alonso de Cáceres para La Habana, conformándose a un capítulo de la Instrucción dada por el monarca a los corregidores y jueces de residencia y previamente vistas y examinadas por la justicia y regimiento y por todo el Cabildo del mismo Municipio, obtuvieron la aprobación real, son legítimo orgullo de nuestra tradición jurídica y siguen siendo modelo ejemplar lo mismo cuando mandan que "en las elecciones de alcaldes y otros oficios el Gobernador deje libremente elegir a los regidores sin votar él ni su lugarteniente en ello, pues asisten como jueces y lo han de ser de lo que se hiciere", o que "los tales alcaldes residan en la villa y asistan cada día a la tarde a hacer audiencia en hora y lugar diputado", o que "ningún alguacil puede entrar en casa alguna de noche sin mandamiento de juez", o que los funcionarios de la villa "den fianzas que harán residencia de sus oficios", que cuando disponen que en la obra "para traer agua de la chorrera y en otras cualesquier obras públicas, que el Cabildo nombre veedores y oficiales que anden en ellas y les constituyan y concierten los salarios", y que "en las casas del Cabildo haya un arca en donde esté el dinero de la villa y tenga tres llaves y la una tenga uno de los alcaldes y la otra el Regidor más antiguo, y otra el escribano del Cabildo" y que uno de los regidores por rucda sea Diputado cada mes para ver la carnicería y tener "cuidado que no falte carne y que se pese a sus horas y con limpieza que se dé y reparta por todos los del pueblo, y asimismo tenga cuidado de la pescadería y haga todas las posturas de vino y otros mantenimientos y cuide se dé a cada uno su peso y medida", y que el primer día de cada mes "el Diputado del mes precedente dé cuenta al Cabildo y Regimiento de lo que en su mes ha hecho y de los mantenimientos que hay, y dé cuenta, con pago, delante del escribano del Cabildo", y que el Diputado ni el Cabildo ni otra justicia "pueda poner postura ni tasa a los mercaderes que traen mantenimientos, sino que

los dejen vender libremente" y que cuando haya que informar al "Rey sobre asuntos que convienen al bien de la tierra para que el Cabildo proceda con libertad, el Gobernador y Teniente se salgan del Cabildo entre tanto se trata de negocio" y que para lograr "que mejor se trate y vea y provea lo que toca al bien público, que haya un procurador de la villa, el cual elijan los vecinos todos juntos, a campana tañida, y se pueda reelegir una y muchas veces por el tiempo que los vecinos que lo eligieron les pareciere" y asista al Cabildo y "cuando viere que de dicho Cabildo se provee cosa alguna contra la villa o contra el bien público, pueda contradecirlo y alegar contra ello y apelar y seguir la causa en nombre de la villa" y, si hubiere causa grave de importancia, "la trate y comunique con todos los vecinos, juntándose para ello.

Así, durante trescientos años, la prudencia política y el siempre generoso movimiento que presidieron las disposiciones de la gobernación de Indias, mantuvieron el régimen de la comunidad local y fundaron con ello en la conciencia popular durante aquellos tres siglos de paz que no fueron casualidad sino fruto de aptitud madura y de noble solicitud, la idea del gobierno municipal propio, de la protegida autonomía local como medio adecuado de convivencia y como reducto y garantía de libertades. Ni las desatentadas violencias de los Nuños de Guzmán, ni las desviaciones voraces de la Encomienda, ni el centralismo peninsular, pudieron desterrar de nuestro suelo este sentimiento municipal. Las instituciones que él encarna, apesar de muchas imperfecciones, sobrevivieron a todas las vicisitudes y quedó reservada al régimen que inició la enajenación del Poder Público mexicano y la traición de la autoridad enfrentándola a lo más entrañable nuestro, la triste tarea de destruir la libertad de esas instituciones privándolas de sus bienes propios o de desfigurarlas y falsificarlas sin haber logrado, sin embargo, la desaparición del viejo anhelo popular que por el contrario, con las intemperancias del nuevo régimen de moleador o falsificador del Municipio, cobró vigor más grande, como vino a probarlo el fervor popular en la Revolución de 1910 y el hecho mismo de que el Constituyente de 17, no obstante el ímpetu que ya habían adquirido las tendencias al feudalismo caudillista y al monopolio sectario del Poder, considerara indispensable consagrar el principio de la libertad municipal que indudablemente había sido uno de los guiones más importantes del sentimiento popular que dio el triunfo a la Revolución.³

Vemos ahora cómo ha evolucionado el municipio a través del tiempo.

Época prehispánica

A la llegada de los españoles, México era un mosaico étnico de más de 600 grupos indígenas que se encontraban en muy diversos estadios de desarrollo, se hablaban unas 800 lenguas...podían encontrarse diferentes economías clasificables en dos tipos fundamentales: en las estepas y desiertos del norte habitaban grupos nómadas que se dedi-

³ Manuel Gómez Morán, Diez años de México, Editorial EPESSA, México, 1983, pp. 212-215.

caban a la recolección, caza y pesca. En el resto del país había una población más densa cuya ocupación era la agricultura sedentaria.⁴

Hacia el año 1500 existían poderosos estados en el centro de México. Uno era el Azteca que imponía su dominio tributario sin imponer gobierno, idioma o religión sobre los sometidos; solamente asignaba representantes para cobrar tributo. En el sureste, entre los años 300 a 900, había florecido la cultura maya; en el siglo X ésta sufrió un colapso, sin explicación hasta la fecha.

Las culturas maya y azteca son consideradas como las de mayor desarrollo en territorio mexicano y su cultura política forma parte del origen más remoto del municipio mexicano.

Los mayas ocuparon la península de Yucatán, los actuales estados de Tabasco y Chiapas y parte de lo que hoy es Guatemala, Honduras y El Salvador. El perfil de esta sociedad se definió a partir de su organización socioeconómica la cual le permitió construir grandes y asombrosas urbes. De acuerdo con estos antecedentes, se considera que el mundo maya estableció por primera vez en Mesoamérica un sistema de localidades; las obras y las prestaciones de servicios contaban con sistemas de administración de gobierno, de participación de la población y tributación bastante avanzados.

Los aztecas, al igual que los mayas, alcanzaron un alto grado de desarrollo: su organización sociopolítica descansó en el clan y en la tribu. En la ciudad de México Tenochtitlan, la fundación de la urbe o recinto sagrado fue un acto religioso, y en torno a este recinto se extendió la ciudad dividida en barrios o *calpullis*. El *calpulli* era un clan, elevado por obra de la vida sedentaria, a la categoría de municipio rural primitivo, y en él la alianza de las familias determinó una forma de gobierno: la del Concejo. Había además varios funcionarios del *calpulli*: el *tecuhtli* o jefe militar del *calpulli*; los *tequitlatos* encargados de dirigir el trabajo comunal; y los *calpizques* o recaudadores de tributos. En cuanto a las funciones de policía, las ejercían los *centectlapixque*, elegidos por los vecinos del *calpulli*.

⁴ Enrique Semo, *Historia del capitalismo en México*, Editorial Era, México, 1979, p. 21.

Esta forma de gobierno de estilo democrático, en la práctica fue degenerando y muchas comunidades indígenas cayeron en poder de caciques que controlaban toda la vida local. Las ciudades importantes dominaban a las menores y las hacían tributarias. Los intereses locales, sin nexos, divididos y enemistados, evitaron que se integrara una comunidad de pueblos y dieron lugar a la debilidad que se exhibiría más tarde a la llegada de los españoles.

Época colonial

El municipio colonial mexicano "nació cuando la institución municipal no había perdido todavía su carácter de piedra angular en la construcción jurídica y política del imperio español, en la primera mitad del siglo XVI. Es el molde en que toma forma y consistencia la nacionalidad naciente, cuando Cortés en 1519 funda en Veracruz el primer ayuntamiento",⁵ y en 1521 el primer ayuntamiento metropolitano en Coyoacán. Por esa tradición occidental que llegó a México a través de España, el origen de la institución municipal se ubica en la libertad y el autogobierno. Sin embargo, cuando España gobernaba sus colonias en América ya había pasado para ella la época de las prerrogativas regionales y locales. Aunado a esta realidad, el temor de alzamientos indígenas que aplastaron, o pusieron al menos en peligro, la seguridad de las minorías españolas, los intereses de la metrópoli y en general la obra e instituciones de la Colonia, da como resultado que se introduzca, en la legislación y en la política, una actitud de cautela que limita las libertades municipales y acentúa la fuerza del poder central. El cabildo abierto y la permanente, o aun esporádica articulación intermunicipal, encuentran desde el principio cerradas las puertas de acceso que tan anchas se abrieron para otras instituciones o costumbres políticas de estirpe española.

Por otra parte, la utopía de Tomás Moro tuvo un principio exitoso de realización en México. Las utopías inteligentes no son, como se cree por algunos, divertimientos intelectuales; son caminos que muchos siguen hasta encontrar un lugar terrenal en donde aplicar las ideas y la imaginación creadora.

⁵ Efraín González Luna, *op. cit.*, p. 224, 225.

En México, Vasco de Quiroga, el abogado español, primer oidor y después Obispo de Michoacán, realizó una colosal obra que trascendió como idea y empresa humana iluminada por la fe, de 1531 a 1565.

La obra creada con el propósito de ayudar a los indios mexicanos a tener una vida mejor y más digna a través de su propio esfuerzo, fue inspirada, así como sus ordenanzas, en la obra *Utopía* de Tomás Moro".

Sus hospitales-pueblo, verdaderas células cívicas y familiares de convivencia y educación para la fe y para la vida, fueron organizados, aparte de la jerarquía "primaria familiar", en "ayuntamientos que miran por el bien del hospital".

Los funcionarios fueron "regidores y un principal" electos los primeros cada año y el segundo para un período de tres a seis años. Además, el principal y los regidores designaban a su vez a los demás oficiales necesarios para el gobierno del hospital.

Manifiesta esta evidencia Silvio Zavala en un ensayo sobre Don Vasco:

...Aunque Quiroga respeta el sistema de la *Utopía* no deja de emparentar el gobierno de los hospitales en su terminología y aun en funciones como la de los jurados, con el régimen de los ayuntamientos o Concejos españoles.⁶

A México llegaron también las medidas centralizadoras: se expidió la ordenanza de intendentes que estableció la intendencia de la Nueva España. Los intendentes reemplazaron a los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores; presidían los cabildos, aprobaban las ordenanzas redactadas por los ayuntamientos y éstos fueron reducidos a juntas municipales, integradas por un alcalde ordinario, dos regidores y el procurador. El intendente controlaba además las funciones judiciales.

Con motivo de la intervención francesa en España, el ayuntamiento de la ciudad de México inició un movimiento precursor de la independencia y, la tarde del 19 de julio de 1808, el Licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos, síndico del propio ayuntamiento, habló por primera vez de los derechos de la Nación para asumir su soberanía.

⁶ Silvio Zavala, *Ensayo bibliográfico en torno a Vasco de Quiroga*, Editorial El Colegio Nacional, México, 1991, pp. 9-27.

La Constitución Española de Cádiz, jurada en España el 30 de septiembre de 1812, renovó al Estado español para tratar de responder a una sociedad ya permeada por las ideas del liberalismo imperante en Europa. A través del texto constitucional se consolidó la institución municipal como instancia básica de gobierno, así como organización territorial y poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas. El ayuntamiento se conformaba por el alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico; este ayuntamiento debía ser presidido por el jefe político en la cabecera del distrito que le correspondiera.⁷

Ahora bien, la figura del jefe político es de origen francés. Éste tenía la función de representar al gobierno central en el departamento o partido, por lo que era una mezcla de organización provincial y municipal. Los jefes políticos presidían el gobierno del municipio, "sujetando a su voluntad a los propios ayuntamientos. Dichos jefes políticos llevaron también el nombre de prefectos políticos".⁸

En México se introdujo también el sistema de los jefes políticos, el cual duró todo el siglo XIX; ellos presidían el gobierno del municipio sujetando a su voluntad a los propios ayuntamientos.

Estas medidas molestaban por igual a criollos y mestizos, y las ciudades, estorbadas en su desarrollo normal por la sujeción centralista, se convirtieron en centros de revueltas para separarse de España.

Pese a todo esto, la organización municipal gozó de la suficiente autonomía como para que en ella florecieran las virtudes comunitarias regionales, muchas de las cuales fueron convirtiéndose en nacionales.

El municipio colonial, donde pudo realmente establecerse, fue limpio y constructivo, auténtico y eficaz en su tarea. "Todavía nuestras ciudades y pueblos son testimonios monumentales de lo que pueden hacer conciencias claras, voluntades firmes y manos honradas, en servicio de la comunidad."⁹ Los municipios coloniales, pequeños o medianos, en su lucha por ser y consolidarse como comunidades, iban conformando a la Nación; si observamos a distancia lo que lograron en lo material y en lo espiritual, vemos que tuvieron logros que se antojan imposibles.

⁷ Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México*, Editorial Porrúa, México, 1975.

⁸ Moisés Ochoa Campos, *op. cit.*, p. 189.

⁹ Efraín González Luna, *op. cit.*, p. 227.

Administraciones que hoy dilapidan millones, no se atreverían a proyectar siquiera lo que entonces pudo realizarse no sólo con acierto sino con perfección y sobrealabundancia de aptitud creadora que sembró al país entero de belleza barroca, expresión genuina de un nuevo sujeto social diferente, cuando casi nada se tenía y había que hacerlo todo, la Nación misma desde sus cimientos materiales y espirituales. Puentes, edificios, calzadas, algunos todavía útiles tras un servicio varias veces centenario, proclaman una extraordinaria síntesis de técnica, arte y grandeza señorial, solicitud por el bienestar del pueblo y propósito de perennidad, que sólo pueden ser fruto de un esfuerzo iluminado y encendido por el más puro fuego del amor a la casa, a la ciudad, a la familia, al municipio, el amor que hace los auténticos constructores de la Patria.¹⁰

A los cabildos coloniales debemos en gran parte, la fortuna de una vida mexicana con substancia y estilo propio, vida austera y alegre a un tiempo, recta y sosegada, de honda raigambre espiritual, despreocupada del afeite exterior, pero refinada en la esencia, verdadero tesoro moral que ha resistido un saqueo secular, que todavía nos mantiene en pie, capaces de esperanza y de salvación, a pesar de la obstinada agresión de gobiernos facciosos, de enemigos de adentro y de afuera, empeñados en corromperla y debilitarla, en torcer el rumbo de nuestro destino, cegado el cauce natural, para llevarla a desembocar en mares extraños por canales de falsedad y servidumbre.¹¹

Época independiente

Los municipios coloniales entraron a la vida del México independiente cuando la Junta Provisional, emanada del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, acordaron habilitar y confirmar a todas las autoridades existentes, dándoles facultades para ejercer funciones públicas.

La Constitución de Apatzingán de 1814 sólo toca de paso el problema municipal al establecer que "en los pueblos, villas y ciudades, continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema, a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando el mayor bien y felicidad de los ciudadanos".

El Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana elaborado por don Jesús del Valle, Fray Servando Teresa de Mier y don Lorenzo de Zavala, establecía que los ciudadanos elegirían a los miembros del ayuntamiento, los cuales serían proporcionales al número de habitantes de los municipios.

¹⁰ *Idem.*

¹¹ *Ibidem.*, p. 228.

Ni la Constitución de 1824 ni la de 1857 se preocuparon por organizar a los municipios y darles vida; por el contrario, los ordenamientos que se expidieron los afectaron profundamente, obligándolos a enajenar los bienes raíces que no estaban directamente destinados al servicio público. Los municipios de la Colonia tenían propiedades tanto rústicas como urbanas y, debido a las rentas que producían, en ocasiones no era necesario pagar impuestos para los servicios municipales; esto daba además una independencia completa a los municipios respecto de autoridades superiores. Al deshacerse de estos bienes, el capital desapareció y los municipios empezaron a vivir de contribuciones decretadas directa o indirectamente por las legislaturas de los estados.

El año de 1856 dictó Comonfort las *Leyes de Desamortización*, que producían — como respecto de tantas otras cosas — efectos desastrosos e irreparables, por lo que hace al Municipio. Macedo dice, refiriéndose a ellas, "que afectaron profundamente a los municipios, obligándolos a enajenar los bienes raíces que no están destinados directamente al servicio público, lo cual les privó de la mayor parte de sus terrenos, de algunos edificios y aun de la parte de los palacios municipales o casas de cabildo que tenían arrendadas (así pasó en México, cuyo ayuntamiento era dueño de toda la manzana de la diputación) y aun vías públicas; las plazas, sobre todo, fueron objeto de denuncias y de adjudicaciones, con lo que el espíritu de la Reforma se exageró y extremó mucho más allá de lo debido. Al lado de la necesidad legal, exagerada como acabamos de decir, se desarrolló el espíritu de la enajenación, y los municipios perdieron numerosos y extensos terrenos que eran necesarios para el ensanche de las poblaciones y que más tarde se han visto obligados a readquirir a precios muy superiores de los que ellos recibieron, como ha tenido que hacerlo innumerables veces la ciudad de México para alinear y regularizar sus calles, contruir sus colectores de desagüe y ejecutar otras obras".¹²

Otra disposición que afectó gravemente al municipio fue el haber convertido a los ayuntamientos en auxiliares de los estados y de la federación en materia electoral.

¹² Citado por Sergio F. de la Garza, *El municipio, historia, naturaleza y gobierno*, Ed. EPESSA, México, 1992, pp. 25 y 26.

La centralización también se acentuó fuertemente, pues los ayuntamientos tenían que someter a la aprobación de las autoridades políticas todos sus actos y decisiones de observancia general, o que se referían a la distribución de fondos; además había la restricción de tener que desempeñar sus funciones precisamente con los procedimientos y el personal que el superior fijaba.

En 1836 la Constitución centralista dispuso que las autoridades municipales debían ser de elección popular, pero la ley del 20 de marzo de 1837 suprimió los ayuntamientos reemplazándolos por los jueces de paz, subordinados a los prefectos y subprefectos. Aparecieron también los apoderados de los pueblos que llegarían a ser proscritos en 1845, año en que se reestablecieron los ayuntamientos.

En 1848 se expidió el Plan de Arbitrios que fue la primera legislación sobre los fondos municipales; se suprimieron los alcaldes y el Ayuntamiento se compuso de 16 ediles y dos síndicos.

Al volver Santa Ana al gobierno, los concejos municipales solamente se conservaron en las capitales de Estado. Posteriormente, la revolución de Ayutla restauró los ayuntamientos.

Con la reforma y el gobierno de Juárez el sistema municipal se estabilizó, pero la dictadura de Porfirio Díaz convirtió a los municipios en el engranaje de su dominio. La centralización ahogó la vida municipal. Los prefectos que desde hacía tiempo controlaban la vida local se convirtieron en jefes políticos de los Ayuntamientos y acabaron con las libertades municipales, pues tenían el carácter de agentes del gobierno federal y jefes natos de los ayuntamientos. El odio que despertaron tales funcionarios fue, en opinión de Tena Ramírez, uno de los motivos inmediatos de la revolución.

Época de la Revolución

La revolución mexicana, la primera del mundo en el siglo XX, sostuvo desde sus movimientos precursores la implantación de la libertad municipal. Se trataba de establecer la democracia en México desde su base, aboliendo las jefaturas políticas de la dictadura porfirista e instaurando el municipio libre. Se añoraban los trece municipios que conformaban la ciudad de México y que habían sido suprimidos por Porfirio Díaz en 1903.

El estado de Chihuahua fue el primero que estableció el municipio libre por Ley del 28 de octubre de 1911. El Decreto del 26 de diciembre de 1914 inicia la reforma municipal de la revolución, la cual prosiguió con el decreto del 29 de diciembre de ese año sobre libertad municipal.

En la apertura de sesiones del Congreso Constituyente el 10 de diciembre de 1916, Venustiano Carranza llevó su proyecto de reformas a la Constitución de 1857 y en el mensaje dirigido por el primer jefe a los constituyentes destaca la referencia municipal en estos términos: "El municipio independiente que es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista minúscula que no sólo dará libertad política a la vida municipal sino que también le dará independencia económica, ya que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndolos así de la voracidad insaciable que han demostrado algunos gobernadores."¹³

Después de muchas discusiones, fue en la sesión ordinaria número 66 celebrada el 29 de enero de 1917 en donde los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina presentaron un voto particular sobre la fracción II del artículo 115, punto que había dificultado la aprobación, y finalmente quedó como sigue:

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

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

II. Los municipios 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 las necesidades municipales.

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

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

La revolución había plasmado en leyes los anhelos del pueblo, pero todavía se estaba muy lejos de convertirlos en realidad.

¹³ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 745.

Estructura actual del municipio mexicano

El Estado Mexicano se forma por la federación de un Distrito Federal y 31 estados, los que a su vez están divididos en 2,395 municipios. El estado de Baja California es el que tiene el menor número de municipios, sólo cuatro; Oaxaca es el estado que tiene la mayor cantidad de ellos, 570.

A más de sesenta años de haberse constituido el municipio como base de la estructura administrativa y territorial de la República, éste presenta un desarrollo muy desigual y la mayoría de los municipios del país tienen graves limitaciones de recursos económicos; carecen de obras de servicios de beneficio colectivo y, por su escasa capacidad de pago así como por la gran centralización del presupuesto nacional, no participan en la programación de la inversión pública.

De los 2392 municipios que conforman el país, aproximadamente el 90% son rurales y en ellos vive alrededor del 32% de la población nacional (22 millones de mexicanos); el 6% son municipios en transición de lo rural a lo urbano y en ellos vive el 9% (seis millones); sólo el 4% restante, son municipios urbanos y en ellos vive el 45% de la población nacional (30 millones de habitantes); el 14% del total del país, vive en el Distrito Federal.¹⁴

A partir de 1957, al Artículo 115 constitucional ha sido reformado en nueve ocasiones. Anotamos a continuación cinco de ellas, las relativas al municipio.

1. La reforma publicada en el Diario Oficial, el 29 de abril de 1933, tendiente a prohibir la no reelección absoluta para gobernadores y la no reelección relativa para diputados y ayuntamientos.

2. La del 12 de febrero de 1947 otorgaba el derecho a la mujer para participar en elecciones municipales (para votar y ser votadas).

3. En la del 6 de diciembre de 1977 se implantaron fórmulas proporcionales para la elección de diputados locales y ayuntamientos cuya población alcanzaba trescientos mil habitantes o más.

4. La del 3 de febrero de 1983 adiciona algunos elementos para facilitar su autonomía económica, al señalar que formarán parte de la hacienda municipal las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de los

¹⁴ Datos tomados de *El desafío municipal*, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, 1985.

servicios públicos a su cargo; le da a los ayuntamientos la facultad de aprobar los presupuestos de egresos; reglamenta el procedimiento para la suspensión o desaparición de los poderes y abre las posibilidades de coordinación con otros municipios para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda, los cuales son enumerados.

5. La del 17 de marzo de 1987 adiciona dos puntos: introduce el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios y señala que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123.

Del análisis de los textos constitucionales se desprende que el municipio mexicano fue concebido como una instancia de gobierno local, con órganos de índole política y no simplemente administrativa, con ayuntamientos electos en forma directa y universal. Sin embargo, en las primeras definiciones que se formularon sobre el municipio mexicano, se conceptualizó como una mera figura descentralizada del Estado, dedicada básicamente a la administración de servicios públicos en un territorio determinado, concepción que no ha sido del todo superada.

En el Estado Mexicano se da la coexistencia de los tres niveles de gobierno en el orden jurídico, pero lo distinto en estas relaciones no es la subordinación sino la subsidiaridad a la que los tres niveles se encuentran supeditados únicamente limitados por la norma constitucional.

Al revisar esta normatividad encontramos que, además del Artículo 115, hay otros diez Artículos en donde se hace alusión al municipio: Artículo 3º, fracción IX; Artículo 5º; Artículo 31, fracción IV; Artículo 36, fracción V; Artículo 73, fracciones XXV, XXIX y XXIX; Artículo 108; Artículo 115; Artículo 123, fracciones XII, XXV y XXVI y Artículo 130.

El Artículo 115 de la Constitución y los demás relativos al municipio responden en alguna forma al anhelo expreso o tácito de un pueblo como el mexicano, de tener una estructura política que le permita recibir de la autoridad local, en orden y en justicia, la promoción y el apoyo que requiere para su desarrollo humano integralmente considerado y que originalmente se obtienen en la vida familiar.¹⁵

¹⁵ Abel Carlos Vicencio Tovar, *El municipio: célula política y ciudadana*, Cuaderno del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, mayo a agosto, 1986, p. 802.

Constitucionalmente el municipio es la base de la organización territorial y de la organización política y administrativa de los estados y se compone de tres elementos: población, territorio y gobierno.

La población es el conjunto de individuos que viven dentro del perímetro municipal. El territorio es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos y en el cual los individuos realizan sus actividades. El gobierno municipal se materializa en el ayuntamiento de elección popular directa y está investido de personalidad jurídica y patrimonio propio.

Integración y funciones del ayuntamiento

El ayuntamiento se integra por:

1. El presidente municipal que es el representante político y administrativo del mismo; es el responsable de la ejecución de las decisiones y los acuerdos tomados por el ayuntamiento, con base en los lineamientos establecidos por éste.

2. El síndico o los síndicos, los cuales se encargan de la vigilancia de los aspectos financieros del ayuntamiento y de representarlo jurídicamente en los litigios en los que éste fuere parte.

3. Los regidores que tienen a su cargo las diversas comisiones de la administración pública municipal, tales como obras públicas, desarrollo urbano, etcétera; la naturaleza de su función es de inspección y vigilancia.

Las competencias y facultades del gobierno municipal se encuentran señaladas en el artículo 115 constitucional, donde se establece que entre el municipio y el gobierno del estado no habrá autoridad intermedia.

El ayuntamiento tiene facultades para aprobar y expedir el bando de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de carácter general.

El gobierno municipal deberá proporcionar los servicios públicos que requiera la población para llevar una vida digna. Los servicios mínimos que habrá de prestar son: agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, abasto, panteones, rastro, calles y plazas, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, así como aquellos servicios que las legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales y socioeconómicas. En caso de imposibilidad del municipio para prestar estos servicios, deberá

ser auxiliado por el gobierno estatal; así también, cuando los municipios poseen mayores recursos, pueden asumir otro tipo de servicios para dar mejor atención a la población.

Las fracciones quinta y sexta del artículo 115, confieren a los gobiernos municipales amplias facultades, para que dentro de las leyes federales y estatales, formulen, aprueben y administren sus zonificaciones y planes de desarrollo urbano y municipal; para que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales y para que intervengan en la regularización de la tenencia de la tierra urbana. Pueden otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas y reservas ecológicas.

En la fracción sexta se señala también que los municipios podrán convenir, en el ámbito de sus competencias, lo relativo a la planeación y regulación de zonas conurbadas.

Organización interna del ayuntamiento

Para el mejor desempeño de sus funciones, los ayuntamientos se organizan en su interior en comisiones, para dar solución a los asuntos municipales y para vigilar que se ejecuten las disposiciones y acuerdos de los ayuntamientos.

Las comisiones pueden ser permanentes, obligatorias, transitorias y especiales, asignadas ya sea de manera unipersonal o colegiada.

La Ley Orgánica de cada estado señala el número y las características de las comisiones. En las 31 Leyes Orgánicas Municipales hay una gran disparidad en el número de comisiones, desde las de Coahuila y Zacatecas que establecen únicamente dos, hasta las del Estado de México, Nuevo León y Veracruz que establecen 15 comisiones obligatorias. Sólo hay coincidencia en las 31 Leyes Orgánicas Municipales en señalar como obligatorias las comisiones de Gobierno y Reglamentos, así como la de Hacienda Pública Municipal.

Sesiones

Las sesiones de los ayuntamientos pueden ser ordinarias y extraordinarias, públicas o privadas y solemnes. Todas las sesiones serán públicas, salvo porque el ayuntamiento así lo decida o porque el tema a tratar amerite que sean privadas. Las sesiones son solemnes cuando se instala el ayuntamiento, cuando se reúne para conocer el informe del presidente municipal, cuando se recibe la visita del presidente de la república, del gobernador o sus representantes, o cuando se otorgan testimonios de huéspedes distinguidos.

La periodicidad de las sesiones ordinarias en las 31 Leyes Orgánicas, va desde 8 hasta 30 días, y la anticipación con que deberán convocarse fluctúa desde 48 horas hasta ocho días.

Organización administrativa y autoridades auxiliares del ayuntamiento

Además de las comisiones, los ayuntamientos deberán contar con los siguientes organismos administrativos: Secretaría, Tesorería, Comandancia de Policía y Oficina de obras y servicios públicos.

Las autoridades auxiliares actúan en cada municipio como representantes políticos y administrativos del ayuntamiento y tienen las siguientes funciones:

1. Cumplir y hacer cumplir bandos y reglamentos.
2. Auxiliar a las autoridades federales.
3. Fungir como Oficial del Registro Civil y Agente del Ministerio Público.
4. Formular el padrón de habitantes y recabar datos estadísticos.
5. Promover la educación de la comunidad.
6. Vigilar la consecución de la salud.
7. Prestar los servicios públicos.
8. Informar al ayuntamiento sobre alteración del orden y las medidas tomadas.

Suspensión y desaparición de los ayuntamientos

Las causas de suspensión o desaparición de un ayuntamiento son tan variadas como el número de Leyes Orgánicas municipales (una por cada estado de la república). En ellas se señalan como causa de suspensión por ejemplo, "cuando el ayuntamiento ejerza atribuciones que las leyes no le confieran o rehúse cumplir obligaciones que la ley le impone; cuando el Ayuntamiento viole reiteradamente las garantías individuales y sociales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Local".

Los reglamentos municipales

La facultad reglamentaria del ayuntamiento mexicano quedó "constitucionalizada" con la reforma municipal de 1983; esta facultad es, por definición, atributo conferido a los poderes ejecutivos y la Constitución Mexicana la establece en favor del municipio. Antes de la reforma de 1983, era, en las Constituciones Estatales y en las Leyes Orgánicas donde se facultaba a los ayuntamientos para expedir sus reglamentos interiores y sus bandos de policía y buen gobierno. En algunos estados se obligaba a que el H. Congreso del Estado aprobara dichos reglamentos previamente a su expedición. En otros se requería la aprobación del Ejecutivo Estatal para dar validez a los reglamentos. Otros estados, los menos, sometían la facultad reglamentaria a que el congreso del estado dictara las bases para su expedición y también había casos en que los ayuntamientos no tenían límites para el ejercicio de su facultad reglamentaria.

Por todos estos antecedentes se juzgó conveniente consagrar en la Constitución las condiciones bajo las cuales los ayuntamientos habrán de ejercer este derecho y el texto constitucional así lo señala: "Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados ...Los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos..."

Los criterios para la elaboración de los reglamentos municipales son flexibilidad y adaptabilidad, agilidad, simplificación, justificación jurídica y control legal o principio de legalidad.

Los reglamentos de los ayuntamientos pueden ser de cuatro tipos, de acuerdo con un estudio metodológico realizado por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República en 1984:¹⁶

1. Reglamentos que establecen y regulan la integración y funcionamiento interior del ayuntamiento.

2. Reglamentos que establecen y regulan la organización administrativa del municipio.

3. Reglamentos que establecen y regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos municipales.

4. Reglamentos que regulan las actividades de los particulares que afecten el desarrollo normal de la vida comunitaria.

La importancia social, política y jurídica del municipio puede ser comprendida mejor en tanto se conozca el origen, las raíces, los avatares de historia y sus características como institución.

Los constantes cambios sociales, políticos y económicos que ocurren no sólo en México sino en el mundo entero, demandan de los gobiernos locales una transformación en su estructura y funcionamiento, que les permita atender con mayor eficacia el cumplimiento de sus funciones.

¹⁶ *Manual de administración municipal*, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1981, pp. 16-27.

CAPÍTULO II

**PENSAMIENTO
DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
SOBRE EL MUNICIPIO**

Introducción

*En el municipio nace y de ahí arranca la corriente toda de la vida cívica de las patrias.
Alimentan las linfas municipales el río magífico de la vida provincial,
y luego, en la plenitud infinita del mar nacional, todas desembocan
y ahí entregan lo que el municipio les entregó en sus fuentes.
Ahí llegan con claridad o con lodazal, o basura o luz, o ruido o música.*

Efraín González Luna

Es indispensable conocer el pensamiento del partido Acción Nacional sobre el municipio, si queremos hacer el análisis de los gobiernos emanados de él. Será necesario precisar cuál es, a su juicio, el deber ser del municipio, y una vez hecha esta precisión, se podrá confrontar ese deber ser con la forma de actuar de los gobiernos municipales, para confirmar o descartar la hipótesis de que Acción Nacional gobierna de acuerdo con sus principios de doctrina y con los planteamientos de sus plataformas.

Este capítulo contiene una recopilación y ordenación de textos relativos a lo que el PAN sostiene sobre la naturaleza, estructura y funciones del municipio, así como sobre las características que a su juicio habrá de tener el gobierno municipal.

El tema del municipio ha estado presente en la vida toda de Acción Nacional. En su ideario fundacional, es uno de los catorce puntos que conforman sus *Principios de doctrina*. Desde este texto inicial, el partido postula al municipio como base de la estructura política nacional; como fuente y apoyo de libertad ciudadana y como origen de la eficacia del gobierno y limpieza de la vida pública. Señala en él las principales características inherentes al gobierno municipal: autonomía, responsabilidad, sujeción a la voluntad y vigilancia de los gobernados y dedicación exclusiva a las funciones o actividades propias a las de su naturaleza.

En la proyección que de esos *Principios de doctrina* hace el partido en 1965, se mantiene la esencia del texto original y se adiciona con tres señalamientos que, en su momento, expresaron la realidad y necesidades del municipio; tal era el hecho de atribuirle funciones o responsabilidades regionales o nacionales y utilizarlo como instrumento de control político por parte del gobierno federal o del de los estados. Exige el reconocimiento constitucional de las funciones municipales básicas y la asignación de los recursos suficientes para cumplirlas.

Menciona, también, la necesidad de que los ayuntamientos tengan la posibilidad constitucional de recurrir las leyes o actos de otras autoridades que lesionen la autonomía del municipio o le nieguen los medios necesarios para cumplir sus funciones.

En el municipio, como en otros aspectos de la realidad nacional, el partido recoge los ideales de la Revolución; considera que no se podría volver al régimen democrático sin democratizar la base de la estructura política y administrativa del país, que es el municipio.

En los primeros años de la vida del partido, el tema del municipio motiva amplios estudios y análisis. En septiembre de 1940, primer aniversario de su fundación, se celebra, en Guadalajara, la segunda Convención Regional; en ella, Efraín González Luna pronuncia un discurso sobre la Naturaleza y funciones del municipio. En marzo de 1942, también en Guadalajara, se realiza la Primera Convención Nacional Municipal, donde nuevamente Efraín González Luna dicta una conferencia titulada "Ruina y esperanza del municipio mexicano".

En febrero de 1947, en la ciudad de México, tiene lugar la V Convención para deliberar sobre los problemas municipales: "Si en la primera convención municipal se sintetiza la miseria de la vida del municipio en la frase 'Caciquismo y mugre', esta V Convención se propone planear la acción para cambiar la realidad municipal en otras dos palabras: 'Libertad y Limpieza'".¹

En el discurso de clausura de esta II Convención, el licenciado Manuel Gómez Morín agradece "a los más de doscientos eminentes técnicos mexicanos, ingenieros, arquitectos, médicos, juristas, economistas, que han enviado trabajos para esta Convención".²

Los textos de las conferencias de Efraín González Luna, pronunciadas en estas primeras reuniones, se consideran parte de la doctrina panista sobre el municipio, ya que en ellas se profundiza en el ideario fundacional y se proyecta y aplica a la realidad nacional. Casi todos los textos que sobre el tema se han producido hasta la fecha en el partido, hacen siempre referencia y retoman los planteamientos y propuestas que González Luna ha dejado condensados en su obra *Humanismo Político*.

¹ *La Nación*, núm. 279, México, 15 de febrero de 1947.

² Manuel Gómez Morín, Versión taquigráfica de las palabras pronunciadas en la V Convención Nacional del PAN, México, 9 de febrero de 1947.

Con objeto de presentar una visión lo más completa posible de la doctrina que el partido sostiene sobre el municipio, se incluye, a continuación, el texto de los *Principios de Doctrina*, así como el de su proyección posterior; se inserta también una síntesis de las diversas exposiciones de Efraín González Luna y de otros dirigentes, referente a la doctrina municipal. Se deja para otro capítulo las partes de estos textos que aluden a la realidad del municipio y a propuestas de solución.

Principios de Doctrina

La base de la estructuración política nacional ha de ser el Gobierno de la Ciudad, del Municipio. Históricamente 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 sujeto a la voluntad de los gobernados y a su vigilancia, y celosamente apartado de toda función o actividad que nos sea la del municipio mismo.

Sólo en estas condiciones puede cumplir la administración del municipio sus fines propios y realizar con plenitud su sentido histórico. Sólo así pueden 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 sobre todo la degradación de la vida política nacional.³

Proyección de los Principios de Doctrina

El Municipio es la forma primera de la sociedad civil, con autoridades propias y funciones específicas, cuya misión consiste en proteger y fomentar los valores de la convivencia local y prestar a la comunidad los servicios básicos que la capacidad de las familias no alcanza a proporcionar.

El Municipio, base de la organización política nacional, debe ser comunidad de vida y no simple circunscripción política, fuente y apoyo de libertad, de eficacia en el gobierno y de limpieza en la vida pública.

El gobierno municipal debe tener autonomía política y recursos económicos propios, suficientes para cumplir sus fines. Por tanto, debe integrarse democráticamente y quedar sujeto de manera permanente a la vigilancia de los gobernados, sin interferencias de la Federación o de los Estados, que priven de recursos económicos a los municipios, violen su autonomía, mutilen sus funciones y fomenten la supervivencia del caciquismo.

Es contrario a la naturaleza del municipio, atribuirle funciones o responsabilidades regionales o nacionales y utilizarlo como apéndice administrativo o como instrumento de control político por parte del Gobierno Federal o de los Estados.

Para conciliar la autonomía del municipio con su integración en el sistema político nacional, se requiere el reconocimiento constitucional de las funciones municipales básicas, y la atribución de los recursos, suficientes para cumplirlas.

³*Principios de Doctrina del PAN*, Editorial JUS, México, 1973, p. 24.

Los ayuntamientos deben tener posibilidad constitucional de recurrir las leyes o actos de otras autoridades que lesionen la autonomía del municipio o le nieguen los medios necesarios para cumplir sus funciones.⁴

El municipio, su naturaleza y sus funciones

Para conocer la definición que sobre el municipio ha hecho el Partido Acción Nacional, nada más adecuado que remitirse al pensamiento de Efraín González Luna:

Si comparásemos la sociedad con nuestro cuerpo, diríamos que la institución municipal, es alrededor del complejo sistema de tejidos, de aparatos, que constituyen el organismo, la piel misma pegada a la sensibilidad y a la vida, abarcándola, conformándola, defendiéndola... es la coraza, la protección, el escudo, la forma unida al propio ser, al propio cuerpo, sensiblemente abrazada a él, tan próximos, tan contiguos, que el tocarla es herir el cuerpo mismo, que rasgarla es abrir brechas por donde la vida se vacía y por donde la muerte llega.⁵

El municipio es la forma primera de la sociedad civil, cuando traspone ya los límites de la aglomeración familiar que, partiendo de la unidad doméstica y pasando por sus amplificaciones sucesivas, tribu, fratría, gens, llega a cubrir orbes cuyos límites no son capaces de contener ya el organismo social, cada vez más extenso, cada vez más complejo, cada vez con ímpetu vital más exuberante. Es entonces, cuando las formas familiares son superadas, cuando no sólo materialmente, biológicamente, sino espiritualmente, son insuficientes para dar una respuesta y una satisfacción a los problemas del hombre, cuando nace la comunidad municipal. Es, por lo mismo, el continente, el receptáculo, la fortaleza, la forma civil de la familia misma; pero ya con datos nuevos que traspasan las posibilidades familiares, ya un nuevo tipo de autoridad es exigido por la realidad viviente de la comunidad; y nace el pueblo, de la villa, la ciudad, el burgo, llámese como se quiere, la comunidad humana que traspuso los linderos de lo familiar.⁶

La familia, aun en su forma más extensa, llega a ser impotente para satisfacer al hombre en sus necesidades materiales y espirituales, por esto tiene necesidad de crear un círculo social más extenso que una y organice a un número más amplio de familias vecinas de la misma localidad. Esta es la primera organización propiamente civil, el municipio. Esta organización deberá dar a su miembros, salud, comodidad, seguridad,

⁴ *Ibidem*, pp. 53-54.

⁵ Efraín González Luna, Versión taquigráfica de las palabras pronunciadas en la V Convención Nacional Extraordinaria del PAN, *La Nación* núm. 279, México, 15 de febrero de 1947.

⁶ González Luna, Efraín, *Humanismo político*, Editorial EPESSA, México, 1991, pp. 206-207.

tendrá que fomentar sus posibilidades económicas y organizar el ámbito local en el que las familias puedan resolver sus problemas. El municipio resulta así una extensión espontánea de la familia. Posterior a ella, debe respetarla y ampararla, edificar sobre ella la construcción civil. No se cortan en el dintel de la casa los caminos de realización personal, que tienen en ella punto de partida y atribución indefectible de rumbos esenciales. Por el contrario, de allí debe arrancar la continuación de su trayectoria, ensanchada la capacidad, estudiado el trazo, allanados los ásperos desniveles, certeramente enfocados los objetivos, abriéndose el haz compacto de las posibilidades iniciales hacia todos los vientos, en abanico de empresas innumerables.⁷

La municipalidad es casi todavía el hogar mismo, abiertas ya las puertas a la presencia circundante de otros hogares, ligados con aquél en la comunidad civil originaria.⁸

El municipio debe ser para la familia escudo protector, atmósfera de libertad y providencia coadyuvante. La casa tendrá luz, agua, ventilación; con las demás que forman el pueblo, quedará situada en un sistema congruente de vías y espacios, de jardines y fuentes, en un organismo urbano que dará a todos los habitantes lo que cada uno no podría tener por sí; la salubridad de la comarca será cuidada empeñosamente para proscribir, en lo posible, las causas generales de la enfermedad; el intercambio económico con próximos mercados y centros de abastecimiento, quedará asegurado por medio de caminos directos y permanentes; la comunidad será dueña de pastos y bosques para provecho de quienes no los tienen propios; el culto divino, la vida religiosa común, tendrá noble recinto litúrgico y relicario de tradición y de belleza en el templo, eje y mástil del caserío y del humano afán que sus techos amparan; la escuela completará la formación de los hijos, continuará y suplirá el esfuerzo de los padres, sin usurpar su lugar, sin atacar su derecho, sin robarles el alma de quienes les deben la vida y amor insuperable; la seguridad y el orden descansarán en un servicio eficaz y honrado de policía, la autoridad que hará posible la convivencia por la justicia, será obra de la unión radical de conciencias y voluntades de los jefes de familia en el interés común, en el esfuerzo común, en el bien común: será un *ayuntamiento*.

El municipio antes de ser organismo jurídico y político, es una comunidad espiritual... nace la forma municipal para amparar y para hacer posible la realización de los destinos de la comunidad humana que, tanto como los cuerpos, lo es de espíritus. Consiguientemente, la primera idea que espontáneamente formulamos de lo que es el Municipio es ésta: El Municipio es la etapa inicial de la organización civil, con autoridades propias y específicas, cuya misión consiste en amparar y proteger los valores humanos que la comu-

⁷ *Ibidem*, p. 207.

⁸ *Ibidem*, p. 220.

nidad encierra y realizar aquellos fines que formas procedentes de vida común, las familiares, no son capaces de satisfacer...⁹

La naturaleza del municipio es esencialmente local, ya que sus fines son específicamente locales; si bien los municipios, dentro de una forma social ya plenamente desarrollada —la Nación— constituirán unidades integrantes de un sistema más amplio y más completo, no pueden de ninguna manera dar la espalda a sus fines propios y específicos para dedicarse al servicio de fines más extensos o más distantes. Por lo mismo, nunca, por ningún motivo, debe entenderse que la vida municipal tiene misiones, deberes o responsabilidades, como tampoco los tienen sus autoridades, instituciones u organismos propios, en contra o por encima de los fines propiamente municipales.

Claro está que como a su vez el municipio es unidad dentro de la comunidad nacional, tiene funciones, deberes y responsabilidades nacionales; y como la autoridad municipal es una pieza dentro del sistema más amplio de organización de las autoridades que rigen realidades también más extensas —las naciones— para constituir el Estado, debe estudiarse la función de las autoridades municipales, también desde el punto de vista de las funciones generales del Estado, pero será desnaturalizado el municipio, será falseada la función propia de sus órganos esenciales de representación y de gobierno, al atribuirle tareas regionales o nacionales que impidan, frustren o debiliten el deber inmediato y esencial de cumplir los fines de la comunidad misma.¹⁰

La gestión del bien común de los problemas municipales, evidentemente constituye una actividad política. No sólo implica vigilancia, encauzamiento y dirección de intereses públicos, sino que contiene una función específicamente política: la designación de mandatarios de la comunidad local y el ejercicio mismo de su autoridad para el bien común.¹¹

Esta actividad política es no sólo necesaria sino obligatoria. El hombre no escapa nunca al imperio de las normas éticas y tiene, consiguientemente, deberes indudables respecto al municipio de que forma parte. Ha de esforzarse porque cumpla rectamente sus fines.

Si lo abandona a la corrupción, al fraude, al abuso del poder, contribuye al entroncamiento inhumano de las fuerzas del mal, y por otra parte, resiste en sí mismo y en su familia, los efectos de esta desviación antinatural. La vida civil queda envenenada en sus fuentes.

⁹ *Ibidem*, p. 233.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 220-221.

¹¹ *Ibidem*, pp. 207-209.

La nación entera se edificará sobre cimientos dañados... Hay pues una política municipal noblemente necesaria y obligatoria, de la que nadie puede honradamente desertar.¹²

...Es también el primer peldaño en la subida hacia la plenitud social: la Nación. Con la municipalidad se salvan o se pierden todos estos valores.

El municipio acuña y pone en circulación definitivamente el tipo de relación política general que prevalece en un país y en una civilización dada. De cómo la autoridad municipal trate en la comunidad primera al ciudadano, depende cómo las autoridades todas, las formas todas del Estado, acatarán u oprimirán, o respetarán o explotarán cínicamente a la persona humana y a las comunidades naturales.

Si el municipio es lo que debe ser, así se organizará la provincia, así se organizará, magnífica, la Nación...¹³

Los fines del municipio son esencialmente locales, en virtud de su doble carácter: comunidad natural inicial y parte del organismo estatal, además del fin propio que se resume en la satisfacción de las necesidades de la comunidad. Sin embargo, el municipio deberá tener fines "delegados", consistentes en la ayuda que éste preste al Estado para la consecución de sus fines, que tienen trascendencia y repercusión en la comunidad municipal. Pero los fines propios del municipio nunca deberán ser supeditados a los fines "delegados". La administración autónoma del municipio constituirá un límite a la omnipotencia del Estado y, en última instancia, el fin que habrán de perseguir tanto el municipio como el Estado es la obtención del bien común, entendido éste como "el conjunto de condiciones sociales que permiten y favorecen, en los seres humanos, el desarrollo integral de su persona".¹⁵

La institución municipal tiene dos funciones principales, las cuales habrá de desempeñar a través de sus gobernantes y funcionarios: gobernar y administrar.

¹² *Ibidem*, p. 221.

¹³ *Ibidem*, p. 233.

¹⁴ *Ibidem*, p. 221-222.

¹⁵ Efraín González Luna, Versión taquigráfica de las palabras pronunciadas en la V Convención Nacional Extraordinaria del PAN, México, febrero de 1947.

Por gobernar se entiende la acción de conducir a los ciudadanos hacia la obtención del bien común; esto exige que la autoridad municipal sea un organismo con facultades de decisión y mando. La función de administrar, consiste esencialmente en organizar los servicios públicos municipales, los cuales se entienden como actividades dirigidas a satisfacer necesidades colectivas de carácter económico o cultural, realizadas bajo una reglamentación especial del poder público y siempre en forma regular, continua y uniforme.

Estas dos funciones, gobernar y administrar, se complementan entre sí y no puede existir la una sin la otra. No se concibe un buen gobierno sin una organización adecuada de los servicios públicos, pero tampoco puede considerarse que la única tarea de la autoridad municipal sea la administración, pues no obstante su gran importancia, se refiere a los aspectos materiales, en tanto que la función de gobernar se refiere además a un orden superior de valores.

El municipio es "la casa grande" que en su origen se constituye con la unión de las familias y, aunque adquiere independencia de éstas y rango superior en la estratificación social, no le corresponde asumir funciones que la familia pudiera afrontar con eficacia; de hacerlo, el objetivo que naturalmente se impone a la institución municipal, se vería seriamente afectado en tanto que ya no apoyaría el esfuerzo de los grupos familiares.

Características de los gobiernos municipales

Del análisis de los planteamientos doctrinarios y programáticos del partido, se puede delinear la vertebración que Acción Nacional determina para el funcionamiento de los gobiernos municipales. Este soporte rector se puede sintetizar en tres puntos: Subsidiaridad, Solidaridad y Democracia. Alrededor de estos tres ejes fundamentales habrán de girar todos los programas y todas las acciones de gobierno.

Subsidiaridad

En toda relación entre una comunidad grande y otra menor, dentro de la misma estructura social, el principio de la subsidiariedad es indispensable, pues permite la eficaz ordenación y el respeto de las jurisdicciones. Este principio impide al superior ocuparse de cuestiones que el inferior puede resolver. La

estructura municipal no actuará en nada que la familia sola pueda solucionar. La actuación de la estructura estatal sobre el municipio, será solamente para suplir deficiencias y no para sustituir esfuerzos y aportaciones válidas.

La historia demuestra claramente que por el cambio operado en las condiciones sociales, muchas cosas que en otros tiempos podían realizar incluso las asociaciones pequeñas, hoy son posibles sólo a las grandes corporaciones, sigue, no obstante, firme en la filosofía social, aquel gravísimo principio inamovible e inmutable: como no se puede quitar a los individuos y dar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden, quitar a las comunidades menores o inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada...¹⁶

El municipio está destinado a ser apoyado y suplido por los poderes estatales, que tienen una visión más general y mayores atribuciones y capacidades. Si la autoridad estatal pretendiera asumir todas las funciones que a los municipios corresponden, dejaría de tener razón de ser esta autoridad, si los municipios mantienen su jurisdicción, pero si las asume, los municipios perderían su razón de ser. Por ello, siguiendo el proceso ascendente de la ordenación y la agregación social que se inicia en la familia, la relación entre el municipio y las autoridades del Estado deberá estar regida por el principio de la subsidiariedad.¹⁷

Este principio ordenador de la convivencia entre entidades jerarquizadas entre sí, sólo puede existir cuando la autonomía, como condición de independencia y de respeto a las propias decisiones, es también una realidad vigente. "La autonomía, o sea, la posibilidad de decidir en última instancia en todas las cuestiones del ordenamiento social, dentro de la jurisdicción de una entidad, es indispensable como el aire a las plantas para que crezca frondoso el árbol de la subsidiaridad con todos sus magníficos resultados".¹⁸

La subsidiaridad exige que en todas las relaciones entre personas concretas el superior, sea cual sea la razón de su superioridad, respete la dignidad y las capacidades de propia realización del inferior, sin absorberlo ni inutilizarlo.

Toda acción de la sociedad por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social pero no destruirlo ni absorberlo.¹⁹

¹⁶ Encíclica *Mater et Magistra*, 65.

¹⁷ Encíclica *Quadragesimo Anno*, 79.

¹⁸ Abel Carlos Vicencio Tovar, *El municipio: célula política y ciudadana*, cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, mayo a agosto de 1986, p. 803.

¹⁹ *Idem*.

La entidad federativa no debe hacer lo que pueda y deba hacer el municipio; ni la federación debe quitar a las entidades federativas las actividades que éstas deben y pueden realizar; de acuerdo con su capacidad y competencia.

La proporción que vincula a la subsidiaridad como dique contra el superior, sirve como incentivo de cumplimiento, pues a mayor presencia de ese dique deberá corresponder mayor eficacia del inferior.

La experiencia efectivamente atestigua que donde falta la iniciativa personal de los particulares hay tiranía política; pero hay, además, estancamiento de los sectores económicos destinados a producir sobre todo la gama indefinida de bienes de consumo y de servicios que se refieren no sólo a las necesidades materiales sino también a las exigencias del espíritu: bienes y servicios que ocupan de un modo especial la genialidad creadora de los individuos. Por otro lado, donde falta o es defectuosa la debida actuación del Estado, reina un desorden irremediable, abuso de los débiles por parte de los fuertes menos escrupulosos, que arraigan en todas las tierra y en todos los tiempos, como la cizaña en el trigo.²⁰

Sólo la subsidiaridad integral puede evitar los extremos antagónicos: por una parte la tiranía política y el descuido del ilegítimo consumo de los particulares; por otra, el desorden y los abusos de particulares prepotentes en el ambiente de la anarquía propiciada por la ausencia o debilidad del Estado. La auténtica subsidiaridad no equivale a la hostilidad contra el Estado en cuanto tal, ni a la exigencia de supresión del mismo. Toda actitud antisubsidaria es negación de la libertad responsable y predominio injusto del poder desbordado. Por eso en el municipio deberá darse tanta libertad personal y social cuanto sea posible y tanta restricción de esta libertad cuanto sea justificadamente indispensable.

Solidaridad

Acceptando el hecho básico del pluralismo democrático como la unidad en la diversidad y como respeto del pensamiento y la libertad de actuación de los hombres, es indispensable que haya, entre todos los que conforman un municipio, un principio dinámico que los una y los impulse a la búsqueda del bien común. Este principio es el de la solidaridad.

²⁰ *Encíclica Cuadragésimo Anno*, 79.

En el municipio debe darse la posibilidad de encontrar un medio para reunir las buenas voluntades dispersas, los entusiasmos contradictorios... debe propiciarse el hecho de que haya una multitud de gentes que puedan trabajar juntas en vez de negarse y combatir; que haya una orientación, una razón de ser común en los acontecimientos.²¹

El municipio puede lograr todo esto, cohesionado por la solidaridad, llevando los unos las cargas de los otros, llevándolas en común, que esto es la virtud de la solidaridad.

Para que la relación entre iguales sea constructiva debe basarse e inspirarse en la solidaridad, que sobre el fundamento de la benevolencia, el respeto y la colaboración, establece valores y fines comunes, que vinculan a los desiguales. Por esto, la subsidiaridad se puede definir como la solidaridad entre desiguales.²²

Cuando en el municipio, que surgió naturalmente por la agregación social, surge la conciencia de comunidad, aparece la virtud de la solidaridad. Fácilmente pueden formarse agregaciones de hombres libres, pero si no se toma conciencia de esa agregación, no florecerá en esa comunidad el espíritu solidario.

Por la solidaridad, la sociedad y sus miembros personales dependen recíprocamente entre sí, en el ser, en la actividad y en los efectos de la misma. Esta solidaridad es ante todo un hecho; un hecho o realidad en el orden del ser.²³

El ejercicio de la solidaridad dentro de cada sociedad es válido sólo cuando sus miembros se reconocen unos a otros como personas. Los que cuentan más al disponer de una porción mayor de bienes y servicios comunes, han de sentirse responsables de los más débiles, dispuestos a compartir con ellos lo que poseen. Estos, por su parte, en la misma línea de solidaridad, no deben adoptar una actitud meramente pasiva o destructiva del tejido social y, aunque reivindicando sus legítimos derechos, han de realizar lo que les corresponde, para el bien de todos.²⁴

La solidaridad es la empresa de la buena voluntad de los hombres, gracias a ella se da la amistad, entendida como la búsqueda del bien común, de la verdad y de la belleza, sentimiento que une no para combatir a nadie, sino para ayudar a todos a evitarles el dolor ya que la carga de los que sufren es la carga más pesada.

²¹ *Encíclica Mater et Magistra*, 57.

²² Manuel Gómez Morán, *1915 y Otros Ensayos*, Editorial JUS, México, 1973, pp. 134.

²³ Efraín González Morfín, *Manual de Doctrina Social Católica*, p. 129.

²⁴ *Ibidem*, p. 123.

El municipio solidario es la solución para evitar los males evitables y para suprimir las heridas innecesarias. Con leyes y con organización social el municipio solidario podrá evitar el dolor evitable "no el dolor que viene de Dios ni el dolor que viene de una fuente inevitable, sino el dolor que unos hombres causamos a los otros, el dolor que origina nuestra voluntad o nuestra ineficacia para hacer una nueva y mejor organización de las cosas humanas."²⁵

La interdependencia debe convertirse en solidaridad, fundada en el principio de que los bienes de la creación están destinados a todos.

La interdependencia percibida como sistema determinante de relaciones en el mundo actual en sus aspectos económico, cultural, político y religioso, y asumida como categoría moral; cuando la interdependencia es reconocida así, su correspondiente respuesta, como actitud moral y social, y como "virtud" es la solidaridad. Esta no es pues un sentimiento superficial por los males de tantas personas, cercanas o lejanas; al contrario, es la determinación firme y perseverante de empeñarse por el bien común; es decir, por el bien de todos y cada uno, para que todos seamos responsables de todos...²⁶

En el municipio se habrá de ser consciente, también, de que los ciudadanos no sólo tienen derechos que se deben respetar, sino además, deberes ineludibles que han de cumplir para el bien de todos. Si quieren beneficiarse de la acción de la sociedad, deberán colaborar para que el municipio subsista y realice sus funciones eficazmente. Sin distinción de clases sociales, credos, opiniones, banderas políticas, todos están obligados en su propio campo y de acuerdo a sus posibilidades, a trabajar por el bien común; ésta será la auténtica solidaridad.

La autoridad es el elemento que impulsa y coordina los esfuerzos solidarios que surgen en el municipio; como toda comunidad, el municipio tiene sus órganos a través de los cuales ejercita la autoridad de que está investido. Por simple y espontáneo que se suponga, el municipio requiere de la autoridad y de su ejercicio para mantener la cohesión de sus integrantes, para alcanzar sus fines y para lograr la prevalencia del bien común.

No son suficientes los lazos naturales que unen a la comunidad municipal por la tradición, por la cultura, por las costumbres, por los intereses, que no todas las veces son comunes, se hizo desde siempre indispensable la erección de la autoridad y el ejercicio recto de ésta

²⁵ *Encíclica Sollicitud Rei Socialis*, 39.

²⁶ Manuel Gómez Morín, *op. cit.*, p. 30.

para lograr sus fines. Así los lazos naturales son reforzados por lazos jurídicos y políticos que convierten a la espontánea, natural comunidad original de vida, en una agrupación ordenada, formalizada y jerarquizada.²⁷

La autoridad es indispensable para perfeccionar y dar consistencia a lo que naturalmente nació, y los habitantes del municipio que como comunidad natural en ella coordinan sus intereses, son ciudadanos y están ligados por un conjunto bien definido de derechos y obligaciones que deberán ejercitarse y cumplirse respectivamente. Ubicado así el municipio como célula política; donde se ejerce originariamente la autoridad, el municipio se convierte, por el desarrollo del Estado moderno, en base de la organización política de la nación.

Sin embargo, la nación no es, ni podría ser, una simple suma de municipios. Los estados de la federación representan otra gran división territorial que de, alguna forma, responde a las diferencias antropológicas y culturales de sus habitantes; esta división requiere también del ejercicio de la autoridad a través de los gobiernos estatales, lo cual es indispensable, ya que los municipios no son suficientes para establecer las bases de una vida cívica y social plena ni cuentan con todos los recursos para atender los aspectos culturales, económicos y materiales.

Democracia

Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre.²⁸

Este texto constitucional pone los cimientos de la estructura jurídica y política para el desarrollo democrático del país. El municipio, dentro del Estado moderno, es la base de la organización política de la nación, es la célula originaria donde se ejerce la autoridad más sencilla, la más ligada al pueblo. Es en el municipio donde los ciudadanos van a vivir realmente la democracia, no sólo en la elección de sus autoridades, sino en todo el proceso de administración y gobierno.

²⁷ *Enciclica Sollicitud Rei Socialis*, 39.

²⁸ Art. 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para Acción Nacional el concepto de democracia es fundamental en su filosofía general de vida humana y de vida política. Así lo precisa en la proyección de sus Principios de doctrina:

La democracia requiere la participación eficaz de las personas en las actividades colectivas que condicionan su propio destino personal. Porque la democracia como sistema de vida y de gobierno se funda en la igualdad esencial de todos los seres humanos, es la forma superior de legitimación del poder político y el sistema óptimo para respetar la dignidad humana, que en lo material debe sostenerse en la suficiencia económica de todos, y en lo espiritual en la posibilidad real de acceso a los valores de la cultura y en el respeto a la libertad del hombre para responder ante su conciencia y ante Dios, del propio destino y del de sus semejantes.²⁹

La democracia como sistema de vida y forma de gobierno, deberá permear la vida toda de la institución municipal, no sólo en lo que se refiere a la elección de los gobernantes y a la forma de ejercer el poder, sino también en lo que concierne a la planeación y administración de las funciones del gobierno del municipio. Los ciudadanos del municipio deberán ser consultados antes de tomar decisiones sobre obras públicas, antes de hacer los planes de desarrollo urbano, etcétera. Naturalmente, la democracia tiene sus momentos más trascendentes en la elección de los gobernantes.

La democracia exige elecciones libres y respetadas, pero esto no es suficiente. Tampoco podría reducirse sólo a postulados legales o a la formulación de principios sin eficacia real para la mayoría de los ciudadanos, sobre todo para lo más débiles. La democracia deberá garantizar a todos los ciudadanos del municipio el acceso a los bienes necesarios para una vida humana digna de tal nombre.

Participación ciudadana

Los objetivos de la democracia sólo pueden alcanzarse con la participación de todos. *Participación* es la palabra clave en la democracia: todos los ciudadanos tienen que ser coautores del orden jurídico y político que proteja mejor los derechos de todas las personas en la vida pública, a fin de lograr para todos, no sólo para unos cuantos privilegiados, que el uso efectivo de los derechos humanos sea una realidad .

²⁹*Principios de Doctrina del PAN*, Editorial EPESSA, México, 1985, p. 46.

Con la participación plena de los ciudadanos en la vida pública municipal, se abren más amplias posibilidades de alcanzar el bien común, ya que los gobernantes, al ponerse en contacto y dialogar con los gobernados, pueden conocer mejor lo que es más adecuado para alcanzar ese bien que a todos beneficiará.

Para que pueda darse esta efectiva participación de la ciudadanía en la vida pública de su comunidad, se requiere de capacitación y de entrenamiento, a fin de que el ciudadano pueda ver que las cosas del gobierno y la administración pública son entendibles y cercanas a él, y nada mejor para dar y recibir esta preparación democrática que la vida municipal. Por esto al municipio se le ha llamado "escuela de ciudadanía", "escuela cívica", "universidad del gobernante". El gobierno municipal tiene la posibilidad de proporcionar a los ciudadanos una educación cívica haciéndolos colaborar en la administración pública y suscitando su interés en los asuntos del Estado.

El municipio es un verdadero laboratorio en el que se ensayan, investigan y construyen los grandes sistemas nacionales de gobierno. Desde luego, ahí puede verse el resultado de la acción; donde la responsabilidad se precisa inmediatamente y puede hacerse concreta y exigible; la experiencia social puede ser realizada y aprovechada más directamente. El municipio es la escuela en la cual se aprende la democracia y el ámbito donde ésta se practica originariamente.

No hay posibilidad de vida cívica real ni podrá existir gobierno municipal democrático si los ciudadanos no son preparados para la función cívica y para una participación activa y orgánica en la resolución de los problemas de su comunidad local.

La mayor riqueza del municipio son los ciudadanos del municipio. Con bienes o sin ellos, el municipio florecerá si los ciudadanos ponen en ello su empeño y su constancia.³⁰

Se engañan quienes piensan que la ciudad puede pasar inadvertida para las fuerzas del mal y defenderse con el silencio y la pasividad. La ciudad no es solamente la estructura armoniosa de nuestras casas y de nuestros monumentos; éste es el signo aparente de una oculta esencia. La ciudad es, ante todo, una viviente asamblea de espíritus. Esta fórmula no es metáfora, es historia, no es poesía, es realidad sociológica indiscutible.

Las ciudades no se defienden solas, necesitan que sus moradores las defiendan; nosotros mismos, nuestras conciencias, nuestros brazos, nuestra decisión.

Somos substancia y muralla de la ciudad, y si abandonamos la guarda de sus puertas, mal podemos quejarnos de que entren por ellas a saco y la arruinen las fuerzas del mal.

³⁰ Antonio L. Rodríguez, Versión taquigráfica de las palabras pronunciadas en la V Convención Nacional Extraordinaria del PAN, México, 9 de febrero de 1947.

Para defender y salvar la ciudad, como para defender y salvar la nación, que es una gran ciudad en cuyo seno viven los municipios y las demás comunidades naturales, necesitamos purificar las fuentes del Estado; purificarlas no por medio de críticas estériles y de quejas medrosas en el rincón de nuestras casas, sino por una lucha dura, fatigosa, grave.

Es preciso emprenderla. No llegaremos a ningún resultado sin recorrer el camino áspero, pero claro y luminoso, del cumplimiento del deber político.³¹

No podemos permitir que los que ejercen el poder se laven las manos y no cumplan con su obligación...si nosotros no podemos construir los mercados, si no podemos higienizar los establos, si podemos orientar a la opinión pública, organizar grupos de vigilancia municipal para que estén exigiendo de los Ayuntamientos constantemente la realización de esos programas, que desde el gobierno son perfectamente realizables...debemos orientar una labor de vigilancia y fiscalización política, de gestiones constantes, de planteamientos a las autoridades, ya sean de la Federación, de los Estados o de los municipios para que se atienda a las necesidades de los miserables municipios mexicanos, nutridos sólo de las migajas del Estado y de las grandes ciudades... Esta labor la tendremos que hacer como un apostolado personal y colectivo de Acción Nacional, pero no sólo como mira de apostolado, sino como prestación de soluciones concretas y prácticas.³²

Comunidades intermedias

Junto con esta toma de conciencia individual, que todo ciudadano deberá tomar para participar en el gobierno de su ciudad, en la vigilancia de éste y en la solución de los problemas comunitarios, el partido señala también que dicha participación será más eficaz a través de comunidades intermedias, las cuales darán mayor fuerza a la acción individual.

Sabemos bien que no basta para la defensa de la dignidad de la persona humana, el empeño por rodearla de garantías que aislada e individualmente la protejan; porque no es cierto que la sociedad esté integrada por personas individuales y esa falsa versión conduce, como lo ha mostrado la dolorosa experiencia, a las más equivocadas concepciones de lo social y de lo humano, a la paralización de la autoridad para el bien y a su crecimiento asimétrico y desproporcionado hacia la opresión. Precisa reconocer y fomentar a las comunidades intermedias entre la persona y el Estado y, simultáneamente, definir y estructurar esas comunidades para que no pierdan su naturaleza ni se desvíen de su fin y

³¹ Efraín Gonzáles Luna, *El Municipio Mexicano y Otros Ensayos*, Editorial JUS, México, 1974, p. 173.

³² Gonzalo Chapela, Versión taquigráfica de las palabras pronunciadas en la V Convención Nacional Extraordinaria del PAN, México, 9 de febrero de 1947.

para que, con coherencia orgánica, sean el sustento del Estado equilibrado y armonioso que anhelamos y el apoyo permanente para que la persona pueda cumplir mejor su misión temporal y su vocación eterna.³³

Síntesis de la doctrina panista sobre el municipio

El pensamiento de Acción Nacional respecto al municipio se puede sintetizar en los siguientes puntos:

1. El municipio es una comunidad natural con su propia sustancialidad sociológica, independiente del Estado, ya que es anterior a él y en él se apoya.

2. El municipio tiene un doble carácter: comunidad inicial natural y pieza del organismo estatal; célula cívico-social y célula política, entendido no como dos realidades distintas, sino como dos caras de la misma moneda (*civitas* de raíz latina y *polis* de raíz griega tienen el mismo significado: *ciudad*). El municipio es la ciudad en su expresión más sencilla, comunidad que aúna y coordina la acción de los hombres y las familias, comunidad que con el tiempo, y formalmente estructurada por el derecho y la política, se convierte en la *polis*.

3. La esencia del municipio es la comunidad de intereses locales a los que se encuentran ligados y dependientes todos los miembros de la comunidad, tanto en lo social como en lo económico y político.

Esta asociación de vecindad, constituida por vínculos locales basados en el domicilio, tiene derecho a un gobierno propio, reconocido por el Estado como base de su organización política y administrativa.

4. El municipio es escenario y ambiente de la vida diaria del ciudadano; en él se sienten las carencias y ahí las personas y las familias descubren la política corrupta o inepta o eficaz. Es la prolongación del hogar. El municipio es como la piel de la persona que le cubre desde que nace hasta su muerte. La enfermedad política más grave es la que ataca a la célula municipal.

5. El municipio habrá de proteger y fomentar los valores de la convivencia local, deberá crear un ámbito que propicie y exija el cumplimiento de las responsabilidades sociales y políticas para prestar a la comunidad los servicios básicos que las familias no puedan proporcionar, ni cada una, ni sumándose.

³³ Manuel Gómez Morán, *Diez años de México*, Editorial EPESSA, México, 1991, pp. 207-208.

6. El municipio deberá ser fuente y apoyo de libertad, eficacia y limpieza en la vida pública y deberá crear una estructura social que propicie la capacitación para la acción plena de los ciudadanos en la vida pública nacional.

7. El fin último del municipio es la gestión del bien común; para lograrlo, el desarrollo del gobierno y de la comunidad municipal, se basará en tres características esenciales: solidaridad, subsidiaridad y democracia.

La solidaridad se entiende como la empresa de la buena voluntad de los hombres que los lleva a buscar el bien común en un ambiente de amistad, que evita que unos combatan contra otros y propicia la ayuda mutua, para suprimir, en todo lo posible, el dolor humano. La solidaridad crea una interdependencia fundada en el principio de que todos los bienes de la creación están destinados a todos.

La subsidiaridad se entiende como el principio ordenador de la sociedad que impide al superior ocuparse de cuestiones que el inferior puede resolver. La autonomía es condición indispensable de la subsidiaridad. La auténtica subsidiaridad no equivale a la hostilidad contra el Estado en cuanto tal ni a la exigencia de supresión del mismo. En el municipio deberá darse tanta libertad personal cuanta sea posible y tanta restricción de esta libertad cuanta sea justificadamente indispensable.

La democracia en el municipio se entenderá como el reconocimiento al pluralismo y el respeto al pensamiento y a la libertad de actuación de cada hombre; presuponiendo la solidaridad y la subsidiaridad, la democracia deberá ser sistema de vida y forma de gobierno.

8. Los objetivos de la democracia sólo pueden alcanzarse con la participación de todos, pues la democracia no se reduce a tener elecciones libres y respetadas en sus resultados; tampoco a la posibilidad de formular principios sin eficacia real para todos. La democracia deberá lograr que el bien común sea una realidad para todos y no solo para algunos; también logrará el respeto total a los derechos humanos. Esto será posible con la participación de todos los ciudadanos, tanto en la elección de sus gobernantes, como en la vigilancia permanente que ejerzan sobre sus acciones de gobierno. La participación ciudadana será más eficaz si se hace a través de las comunidades intermedias, cuidando que no pierdan su naturaleza ni se desvíen los fines propios de cada comunidad.

Capítulo III

PLANTEAMIENTOS Y PROPUESTAS DE ACCIÓN NACIONAL SOBRE EL MUNICIPIO

Introducción

El tema del municipio es el más hondo, entrañable y benéfico para la vida de México. Los edificios se coronan con la cúpula pero no se comienzan por ella; se asientan sobre cimientos que ahondan su base en la tierra misma; los municipios son los cimientos de la vida política de México, sin los cuales no sería posible coronar una cúpula gloriosa que desafíe al cielo, el edificio de la estructura política mexicana.

Manuel Herrera y Lazo

Las ciudades coloniales en México fueron focos de civilización y cultura; varias de ellas alcanzaron formas muy acabadas de organización, lo que les permitió lograr los objetivos de la función municipal de arraigo y orden, así como dar satisfacción, en forma bastante adecuada, a los problemas más concretos de la vida del hombre. "Los municipios fueron determinantes en la consolidación de la nación mexicana".¹ Sin embargo, esta situación no se prolongó hasta nuestros días.

Los cambios políticos, sociales y económicos del país fueron deteriorando, poco a poco o violentamente, la vida municipal; ya para 1939, año de la fundación del partido, los problemas municipales eran considerados prioritarios. Es por esto que Acción Nacional propone el tema del municipio en sus *Principios de Doctrina*. En 1940, inspirado en estos principios, el partido elabora el *Programa Mínimo de Acción Política*, en el que se incluye un capítulo que fija los objetivos esenciales para la renovación municipal.

En 1966 se revisa este programa y se mantiene el capítulo especial sobre el municipio. En 1979 se reformula el documento, bajo el título *Programa Básico de Acción Nacional*, en el cual se incluye un párrafo en el que se insiste... en la necesidad de dar la autonomía y suficiencia económica a los municipios "víctimas de un centralismo que en lo político es imposición y en lo económico es dependencia".²

¹ Efraín González Luna, Versión taquigráfica de las palabras pronunciadas en la V Convención Nacional extraordinaria del PAN, México, 8 de febrero de 1947.

² Programa mínimo y programa básico de acción política, Editorial EPESSA, México, 1989, p. 52.

Los textos sobre el municipio en los dos primeros documentos son los siguientes:

Programa mínimo de acción política, 1940.

b) Municipio

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 esa autonomía se exprese en cumplimiento verdadero de los fines municipales, y se complete y depure con la 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 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 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 comprendan núcleos crecidos de población, deben formarse consejos auxiliares de barrio o de zona. En todo caso, la organización municipal ha de orientarse esencialmente, a partir de 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, deben desde luego, luchar organizadamente por la moralización del gobierno municipal, por la implantación y administración ordenadas de los servicios y mejoras indispensables, 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 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.

Programa básico de acción política, 1966.

II. Municipio

Acción Nacional orientará sus actividades para favorecer el desarrollo de la vida municipal, asegurar la función primordial que compete al municipio como base del orden político nacional, y conseguir:

³ *Ibidem*, pp. 13-14.

1. El ejercicio de la autoridad y la organización de los servicios municipales con el propósito de garantizar a sus gobernados la vigencia plena de los principios proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

2. La adecuada y eficaz organización administrativa que le permita el cabal cumplimiento de sus funciones y evite definitivamente aquellas deficiencias que han propiciado la creación de organismos de otro tipo que suplantian al ayuntamiento en el desempeño de sus funciones específicas.

³ El respeto al principio constitucional de la autonomía municipal y su eficaz garantía mediante el juicio de amparo contra la intervención de los gobiernos estatales o de la federación en detrimento de dicha autonomía, de las funciones municipales específicas, o en perjuicio de la percepción oportuna y completa de sus recursos fiscales.

4. Que la autoridad municipal se mantenga al margen de toda participación de actividades políticas.

5. La participación necesaria de los ayuntamientos en toda reforma a la Constitución de su Estado.

6. La definición constitucional que otorgue, competencia exclusiva a los ayuntamientos sobre los asuntos específicamente municipales así como su derecho exclusivo a obtener recursos fiscales provenientes de impuestos, derechos, arbitrios y aprovechamientos cuyas fuentes le correspondan.

7. Una participación equitativa en los recursos que ingresen a los fiscos federal y del estado, procedentes de fuentes impositivas que provengan del territorio municipal respectivo.

8. Los auxilios de la federación y del estado que en forma particular sea necesario otorgar a un municipio determinado, para la prestación de los servicios esenciales, y la formulación o ejecución de planes generales de desarrollo, de alcance regional, concebidos de manera que la mejoría económica marche de acuerdo con el progreso social, que se respeten la autonomía y las peculiaridades de cada municipio, las funciones de los grupos intermedios, la dignidad de la persona y estimulen la participación activa de éstos en dichas actividades.

9. Que puedan asociarse con otros municipios para la organización y el desempeño de servicios comunes, siempre y cuando pertenezcan a una misma zona geográfica o demográfica y que conserven en todo lo demás, su autonomía y su competencia específicas.⁴

⁴ *Ibidem*, pp. 32-33.

Análisis de la realidad municipal

Acción Nacional ha analizado ampliamente la realidad municipal y ha presentado propuestas de solución a su problemática. El abundante material que sobre el tema ha originado en convenciones nacionales y estatales, así como en plataformas políticas y en jornadas de estudio, se puede clasificar, con fines metodológicos, en cinco temas:

1. Autonomía municipal.
2. Carga indebida a los ayuntamientos con tareas extrañas a la función municipal.
3. Carencia de recursos económicos.
4. Servicios públicos municipales.
5. La democracia en el municipio.

A continuación analizaremos cada uno de estos aspectos.

Autonomía municipal

El postulado del "municipio libre" como bandera enarbolada por la Revolución, se encuentra en México casi al mismo nivel de importancia que el de "no reelección". Así como el sistema político mexicano ha logrado desvirtuar este principio manteniendo la continuidad a través del partido-gobierno, igualmente mantiene y enaltece en el discurso el postulado del "municipio libre", pero en la práctica ha sido letra muerta.

Este hecho no sólo ha sido señalado por la oposición; Rodolfo González Guevara, siendo subsecretario de Gobernación, en 1982, presidía, en Monterrey, una reunión de evaluación del "Programa de Fortalecimiento Municipal"; tras la siguiente afirmación de un presidente municipal: "somos municipios libres pero no autónomos por carecer de recursos", respondió: "Es indudable que los recursos no llegan oportunamente para satisfacer las necesidades mínimas del ayuntamiento, para fincar sobre esos recursos el principio de la autonomía, y así la libertad política y administrativa del municipio se ha visto igualmente estorbada. Por esto, la concepción integral del municipio, particularmente en lo que se refiere a la autonomía, no se ha

realizado plenamente en nuestro país ... No es posible mantener al municipio con recursos que entrega el gobierno federal a través de los gobiernos de los estados, sin que se establezca con toda claridad cuánto y cómo obtener los recursos; no puede quedar el municipio al criterio del poder ejecutivo local porque se limita la libertad del municipio y entonces sí se lesiona la autonomía municipal".⁵

Hasta ahora, los municipios continúan funcionando según el criterio de los poderes ejecutivos federal y locales.

Acción Nacional así lo ha señalado insistentemente como puede verse en los siguientes párrafos de Efraín González Luna.

La revolución incluyó entre sus postulados el del municipio libre; pero lejos de marcar un renacimiento, acentúa la postración, o más exactamente, la disolución. La reforma municipal se redujo a la supresión de las jefaturas políticas y a la más o menos abundante retribución de los ayuntamientos declarados autónomos, aunque teóricamente responsables, en el manejo de los recursos hacendarios que les otorgan las legislaturas locales. El monopolio político...descansa sobre la base típica de los Estados totalitarios: el partido oficial, sostenido y dirigido por el Estado, manejado por el jefe del Estado, y ciegameamente dócil a su interés y a su voluntad. Es claro que tenía que reforzarse la presión del poder central sobre los puntos periféricos por medio de una disciplina política más feroz y exclusiva que liga las sucesivas etapas descendientes de la jerarquía gubernamental, hasta llegar a las últimas celdillas municipales.

En vez de suscitarse el florecimiento de las energías locales limpiando sus fuentes y desembarazando sus vías, se desató sobre el municipio la avalancha del asalto político exterior, se le tiene sujeto más que nunca a direcciones y propósitos desvinculados del interés comunal ... para cuidar el perfecto funcionamiento de la maquinaria de su dominación, para aplastar o desalentar todo intento de verdadera actividad ciudadana.⁶

Los municipios se encuentran "como injertados, como incrustados servilmente en la maquinaria administrativa de los poderes regionales. Las instituciones municipales son dependencias del Poder Ejecutivo de los estados.... es falso en absoluto que el municipio sea autónomo; es fórmula mentirosa la del municipio libre, pretendida justificación de sacrificios cruentos del pueblo de México. No existe la libertad municipal."⁷

⁵ Francisco Cárdenas Cruz, "Pulso Político" en *El Universal*, México, 2 de febrero de 1982.

⁶ Efraín González Luna, *Humanismo político*, Editorial EPESSA, México, 1991, p. 230.

⁷ *Ibidem*, pp. 212-213.

Con el propósito de hacer realidad la autonomía municipal, el partido ha hecho señalamientos y propuestas en casi todas sus plataformas políticas. La primera se formuló para el sexenio 1946-1952, en ella plantea:

...para preservar la paz orgánica y obtener la colaboración nacional, indispensable para resolver los problemas patrios tradicionales y hacer frente a la crisis presente, dar libertad al municipio estructurado técnicamente y conforme a su noble tradición y consagrarlo exclusiva y responsablemente al servicio de la comunidad municipal.⁸

En todas las subsecuentes plataformas, tanto las presentadas para la renovación del Poder Ejecutivo, como para el Legislativo, se ha expresado la exigencia de hacer realidad la autonomía municipal.

En la segunda plataforma, 1952-1958, se propone reconocer la capacidad del municipio para dictar su propio estatuto dentro del cuadro de la Constitución.

Regular la autonomía del municipio para la administración de su Hacienda y la rendición pública y comprobada de cuentas por el manejo de los servicios, de los bienes y fondos municipales.⁹

En la cuarta plataforma política, 1964-1970, se dice:

Acción Nacional considera que son necesarios la vigencia real del régimen federal, el respeto a la autonomía municipal, la independencia y la supremacía del poder judicial como guardián de la Constitución, y la independencia y eficacia del Congreso Federal y de los Congresos Locales en el cumplimiento de las funciones políticas y legislativas que les son propias y de las cuales ha abdicado.¹⁰

En la quinta plataforma política, 1970-1976, se reitera:

El cumplimiento de la exigencia fundamental de la Constitución que establece el municipio libre como base de la organización política y administrativa de México y la supresión absoluta de cualquier organismo que suplante al gobierno municipal. El establecimiento de normas legales para crear organismos técnicos auxiliares, dependientes de los Ayuntamientos, en vista de la complejidad de los problemas de las ciudades modernas.¹¹

⁸ *El México de la Oposición 1*, Editorial EPESSA, México, 1986, p. 12.

⁹ *Ibidem*, pp. 29-30.

¹⁰ *Ibidem*, p. 91.

¹¹ *Ibidem*, p. 125.

En la sexta plataforma política, 1976-1982, se insistió nuevamente en la necesidad de lograr la autonomía municipal:

La realización práctica de la autonomía, la elección libre y la suficiencia económica de los municipios, base de la división territorial y de la organización política y administrativa de la República.¹²

En la octava plataforma política, 1988-1994, se afirma:

1.4 *Municipio Libre*

El municipio, se ha dicho en Acción Nacional, es la base de la organización política nacional, debe ser comunidad de vida, fuente y apoyo de la libertad, de eficacia en el gobierno y de limpieza en la vida pública. Para lograrlo, nos proponemos tomar las medidas siguientes:

- Modificar la legislación actual, con el propósito de conceder a los municipios la posibilidad legal de impugnar aquellas leyes o actos de autoridades estatales que escatimen los medios indispensables para cumplir con la función a su cargo.

- Conferir a los municipios el derecho a solicitar el amparo de la justicia federal, en los casos en que su autonomía política o económica, o su integridad territorial, sean vulneradas por los gobiernos de los estados o por el gobierno federal.

Los municipios conurbados, resolverán entre sí en forma autónoma y de común acuerdo su problemática común, escuchando a las autoridades estatales y federales, pero sin someterse en ningún caso a imposiciones que vulneren o lesionen sus facultades y competencias constitucionales.¹³

En la última plataforma presidencial, 1994-2000, titulada "La fuerza de la Democracia", se encuentra el siguiente párrafo:

Municipio Libre

La legislación respectiva se modificará, con el propósito de que los municipios tengan la posibilidad legal de impugnar aquellas leyes o actos de autoridades estatales o federales que lesionen su autonomía o les nieguen o escatimen los medios indispensables para cumplir las funciones a su cargo.

En las ciudades y zonas conurbadas se impulsará la integración de los Consejos Metropolitanos integrados de manera democrática.¹⁴

¹² *Ibidem*, p. 132..

¹³ *Plataforma política 1988-1994*, Secretaría Nacional de Capacitación del PAN, México, 1987, p. 9.

¹⁴ *La Fuerza de la Democracia. Plataforma política 1994-2000*, Secretaría Nacional de Estudios del PAN, enero de 1994, p. 13.

En las plataformas políticas que el partido ha elaborado para que sean base de acción de los candidatos que lleguen a la cámara baja, se encuentran también repetidas propuestas, tanto de reformas legales como de exigencias de su aplicación operativa, encaminadas a hacer vigente la autonomía del municipio.

En la plataforma de 1943 se propone:

Plataformas Parlamentarias

II. Reforma del artículo 115 constitucional para asegurar la autonomía municipal verdadera, y establecer las bases de un estatuto que organice eficazmente esa autonomía, le dé responsabilidad, y consagre el gobierno municipal exclusivamente al servicio y al bien del municipio.¹⁵

En la plataforma de 1949, en el apartado de libertad real del municipio, se pide "el reconocimiento de su capacidad para dictar su propio estatuto dentro del cuadro de la Constitución".¹⁶

En la plataforma de 1955 se dice:

Frente a la falsificación del Municipio, a su absorción por los gobiernos locales, a la sustitución de sus funciones de servicio por la explotación política a su carencia de recursos, a la burla de su autonomía y a la entronización del caciquismo, Acción Nacional afirma la comunidad municipal como organismo de representación y de servicio, base de las instituciones políticas y escuela de ciudadanía, que debe ser dotada de elementos económicos suficientes para la atención de sus funciones y cuya autonomía debe ser reconocida y garantizada en la ley y en los hechos.¹⁷

En la plataforma de 1961, el partido se compromete a luchar porque:

Los municipios puedan cumplir sus funciones y que las posibilidades y responsabilidades de éstos, no sean absorbidos por el gobierno federal o sus agencias; a recordar que la labor programática puede ser coordinada sin mantener el absurdo sistema actual de centralización que paraliza y corrompe las mejores posibilidades; a hacer que la programación y las inversiones de la autoridad o de sus agencias, se orienten primaria y básicamente a la creación y el perfeccionamiento de los servicios públicos y de la infraestructuración económica y social (educación, capacitación técnica, salubridad, facilidades para la vivienda, elevación de las condiciones de vida, irrigación, comunicaciones, puertos, servicios públicos) que México necesita para su crecimiento; a puntualizar la función rectora del Estado para ordenar y mante-

¹⁵ *El México de la oposición 2*, Editorial EPESSA, México, 1990, p. 9.

¹⁶ *Ibidem*, p. 18.

¹⁷ *Ibidem*, p. 30.

ner la responsable libertad de la empresa, de comercio y de mercado, con cesación de monopolios y privilegios ilegítimos, corrección de errores y sanción de abusos y abandono de aventuras mercantiles del Estado y de sus agencias en el ámbito que puede y debe ser atendido responsablemente por los particulares.¹⁸

En la plataforma de 1967 se dice que los diputados panistas lucharán por:

2. El reconocimiento constitucional de la competencia exclusiva de los ayuntamientos para expedir los reglamentos municipales.
5. El respeto a los principios constitucionales de autonomía y suficiencia del municipio y su eficaz garantía mediante procedimientos judiciales.¹⁹

En la plataforma presentada en 1979, el PAN asegura que "exigirá la independencia económica y política del municipio, porque el municipio libre es también una institución que requiere de autenticidad y plenitud; no bastan campañas y declaraciones; el municipio libre debe funcionar con autonomía económica y libertad política; el camino de la democracia pasa sin duda por el municipio libre".²⁰

Las reformas al artículo 115 de la Constitución, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, pretendieron restituir a los ayuntamientos las facultades de la prestación de los servicios que les corresponden, como son agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.

También con esta reforma se pretendió incrementar sus ingresos asignándole el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, las de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Igualmente sucede con la entrega de participaciones federales. Asimismo, se les concede la facultad de manejar su herencia y su patrimonio.

Esta reforma, aunque incompleta, es positiva, porque con ella se da alguna libertad al municipio; pero la libertad continúa restringida, ya sea

¹⁸ *Ibidem*, p. 44.

¹⁹ *Ibidem*, p. 60.

²⁰ *Ibidem*, pp. 127 y 147.

por el gobernador o por las legislaturas estatales, debido a que deja al arbitrio de éstos la interpretación del mandato constitucional.

Precisamente porque existen ya estas reformas, el partido, en su plataforma de 1985, insiste en su exigencia de que el federalismo y la autonomía del municipio sea una realidad.

Federalismo y municipio

Una vida mejor y más digna, exige también el destierro de prácticas viciosas que falsifican la vida pública del país y degradan por igual a gobernantes y gobernados. Por ello, dentro de nuestros propósitos está el de encaminar a México hacia una vida institucional plena, que permita a todos los ciudadanos a nivel estatal o municipal, a sabiendas de que las instituciones tendrán plena vigencia y de que será respetada la ley que les dé forma.²¹

Como puede observarse en esta recopilación, tanto de las plataformas presidenciales como de las legislativas, en los textos que se refieren al tema de la autonomía municipal, el partido considera que uno de los objetivos a lograr es hacer realidad el postulado revolucionario del "municipio libre"; ha trabajado por ello tanto en propuestas legislativas como exigiendo la congruencia entre la teoría y la práctica.

Carga indebida a los ayuntamientos con tareas extrañas a la función municipal

Una consecuencia de la falta de autonomía municipal, que se dio desde los orígenes del municipio mexicano y persiste aunque en menor medida hasta la fecha, es el hecho de que a los cabildos se les asignen tareas ajenas a la naturaleza y finalidad de la institución municipal; se les carga con actividades que ahogan su vida y frustra la propia tarea. Contra esta situación, Acción Nacional levantó su voz para denunciar y hacer propuestas de solución desde la segunda Convención Regional sobre el Municipio, en 1940. De esa reunión se transcriben los textos de las intervenciones del licenciado Efraín González Luna.

Una odiosa explotación del municipio para finalidades políticas extrañas ahoga su vida, frustra su propia e insustituible tarea, roba a los habitantes todos de nuestros pueblos y ciudades lo que sólo una auténtica gestión municipal puede darles.

²¹ *Ibidem*, p. 184.

Las fracciones monopolizadoras del poder, desde el centro del Estado Nacional, dominan a los gobiernos provinciales, y a través de éstos, o directamente en muchos casos, las administraciones municipales, aun las más insignificantes, para implantar en todo el país un régimen cerrado e intolerante, como si el ejercicio de la autoridad fuera una empresa predatoria, conquista implacable y bárbara. En vez de construir la vida pública de abajo hacia arriba, como organización espontánea de la realidad social que va jerarquizando sus formas sucesivas para asegurar a todas el cumplimiento de sus propias funciones y al hombre bienestar, justicia, y dignidad, es una especie de vandálica invasión que se precipita desde la altura del poder central, atropella la identidad provincial y su pretendida soberanía y se establece, como en puestos avanzados y, por tanto, de capital interés, en los ayuntamientos, línea de contacto entre la familia y la sociedad, fácilmente convertible en cadena y reja para la persona humana.²²

El municipio tiene asignadas funciones esenciales dentro del sistema de dominación política a que ha estado sujeta la nación ininterrumpidamente. Es una pieza imprescindible en el mecanismo-pseudo-electoral y no puede ser entregada al pueblo auténtico. Los censos o padrones de votantes, la instalación tramposa de las casillas, el control de las urnas, la presión y la violencia inmediata sobre los electores, la instalación de las juntas computadoras, toda la tramoya de la farsa es manipulada por la administración municipal. Se impone una inquebrantable solidaridad entre el cacique local, los diputados de distrito, el gobernador, los líderes del partido oficial en ascendente jerarquía y, finalmente, el supremo imperante, el democrático Zar absoluto que, o manda sin restricción posible sobre los componentes todos de la facción entronizada, o se va.²³

Para que el municipio satisfaga sus fines y prospere y para que, consiguientemente, la vida nacional sea limpia y robusta alguna vez y tenga desde luego un firme punto de apoyo en el esfuerzo urgente de su recuperación, es indispensable aislarlo de esta corrompida empresa de explotación política extraña a su naturaleza y a su misión, liberarlo de esa servidumbre degradante. Así podrán los ayuntamientos servir a los intereses de la comunidad local, asumir su genuina tarea, consagrarse a la promoción y defensa de los valores y derechos de que es depositario inmediato el municipio, en vez de ejercer proconsulados de campanario para provecho de los déspotas de fuera. Para esto, clara está, una activa, una resuelta e infatigable política municipal, es condición absolutamente necesaria en las ciudades, en los pueblos, en las comunidades rurales, en los municipios, en fin, en donde radican la libertad y la salvación de México.²⁴

Las soluciones que estos problemas exigen son éstas: que se deje al municipio para lo suyo, es decir, para lo municipal; que realmente se concentre en la atención y el esfuerzo de todos los integrantes de la comunidad municipal... Claro que una inhibición absoluta no es posible;

²² Efraín González Luna, *op. cit.*, pp. 222-223.

²³ *Ibidem*, pp. 223-224.

²⁴ *Ibidem*, p. 224.

tienen siempre que realizar tareas auxiliares los ayuntamientos, pero se deben limitar a lo estrictamente indispensable... pero deben desvincularse de la servidumbre política a la que los tienen unidos; de esa servidumbre abyecta que los debilita, que los falsea y que los deshonra. Que no sean ya más los municipios instrumentos de imposición; que nada tengan que ver con actividades pretendidamente electorales como no sean las que se refieren a la designación de sus propios organismos o de sus propios funcionarios para el servicio local. Estas son las razones en que se fundan las conclusiones prácticas siguientes:

Primera: La naturaleza del municipio exige la aplicación de sus autoridades propias al servicio, defensa y fomento de los intereses locales, tanto los económicos y, en general, materiales, como los que corresponden al orden superior del espíritu. En consecuencia, la participación de los organismos y funcionarios municipales en la integración y actividades del Estado, debe encontrar norma y límites substanciales en el cumplimiento preminente de aquella misión.

Segunda: para el cumplimiento libre, recto y eficaz de las funciones comunales y administrativas propias del municipio, es necesario reducir al mínimo indispensable, las obligaciones y actividades de los ayuntamientos y presidentes municipales, como autoridades auxiliares y subordinadas del gobierno federal y de los ejecutivos locales. La ley prohibirá la asignación a las autoridades municipales, de funciones auxiliares en la prohibición o represión de libertades y prerrogativas garantizadas constitucionalmente. Conforme a las disposiciones legales relativas, los organismos y funcionarios o empleados dependientes de la federación o de los gobiernos de los estados, ejercerán, en la localidad en que tengan su sede, las funciones de que deban ser descargadas las autoridades municipales.

Tercera: Las autoridades municipales deben quedar desvinculadas de los procedimientos y actividades de carácter político, relativos a elecciones para integración de poderes federales y locales, limitándose su actuación en materia electoral, a la relativa a elecciones de concejales y funcionarios del municipio mismo.

Cuarta: El estado de indefensión de los municipios respecto de los Gobiernos locales, debe remediarse mediante reforma constitucional que les permita recurrir las leyes o actos que lesionen su autonomía y, en general, sus derechos, ante una jurisdicción especial o ante los tribunales federales; previéndose en el procedimiento relativo que, en caso de desconocimiento o renovación de autoridades municipales, asuma la administración local una representación genuina del municipio, organizada permanentemente en previsión de tales contingencias o que sea integrada adecuadamente en cada caso.²⁵

Con estas conclusiones, Efraín González Luna terminó su intervención en la segunda Convención Regional, celebrada en Guadalajara, en septiembre de 1940.

²⁵ *Ibidem*, pp. 215-218.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Años después, en la plataforma parlamentaria de 1967, se propone rescatar "la dignidad de la autoridad municipal para evitar que sea utilizada como instrumento electoral al servicio de autoridades o de partidos políticos".²⁶

En la actualidad, las funciones electorales, teóricamente, están distribuidas en el ámbito federal, estatal y municipal, según corresponda. En cuanto a las tareas operativas, los campos se delimitan pero, en lo que se refiere a las decisiones de candidatos o a las líneas de los resultados electorales, el poder central interviene dictatorialmente.

Por otra parte, el sistema crea organismos para ejecutar planes federales en los municipios; los presidentes municipales son los encargados de acallar, contentar, inaugurar, etcétera, pero no de disponer. Al presidente municipal se le retira así la facultad de decidir y se le asignan tareas engorrosas para auxiliar la estructura estatal y federal.

La opinión que sobre este aspecto sostiene el partido puede resumirse así: en virtud del doble carácter de la institución municipal, comunidad natural inicial y pieza de la organización estatal, deberán analizarse sus tareas desde el punto de vista de las funciones generales del estado, pero sería falsear su fin propio y atentar contra la naturaleza del municipio si se le señalan tareas regionales o nacionales que impidan o debiliten el deber inmediato y esencial de cumplir los fines de la comunidad municipal.

Carencia de recursos económicos

La Constitución mexicana declara al municipio base de la organización territorial, política y administrativa de los estados; le atribuye una autonomía o libertad para el cumplimiento de sus fines propios; prohíbe que exista una jerarquía administrativa intermedia entre el municipio y el poder ejecutivo de los estados; señala a los ciudadanos la obligación de contribuir, mediante el pago de impuestos, al sostenimiento de los gastos propios de los municipios; atribuye al municipio una función educativa en cuanto que es integrante del Estado.

²⁶ *El México de la oposición* 2, p. 60.

2010 OK 0207 4113
ADICIONALES A 30 1037

Son muy amplias y trascendentes las obligaciones que constitucionalmente recaen sobre la institución municipal, pero ¿cuáles son las fuentes de financiamiento con que cuenta para responder a las exigencias que se le señalan y las cuales deberá cumplir? Los presidentes municipales, en teoría, asumen el cargo por voluntad popular, pero no podrán realizar ninguna actividad si no cuentan con recursos suficientes para ello. Enfraín González Luna, en una intervención que tuvo en la V Convención Nacional Extraordinaria, celebrada el 8 de febrero de 1947, se expresó así sobre el tema:

Como todo el régimen de México, ficticio, alejado de la realidad, también en el terreno financiero o fiscal, existe una centralización despiadada. Los estados viven miserablemente del único poder económicamente fuerte en el terreno político, que es el poder federal. ¡De las migajas que caen de su mesa viven pobre e insuficientemente los estados! Para los municipios ya no hay ni migajas de la segunda mesa. Se falsifica la vida pública de la nación como algo que por dispensación o por gracia, baja de las alturas del poder hasta las honduras de la vida municipal. Allá abajo está el estado, ¡que se pudra!, más abajo está el municipio ¡que se pudra también en la miseria! y después del municipio ¿que hay?, casi nada, hay lo más despreciable, lo más insignificante: ¡no hay más que la familia y la persona humana! y porque la ciudad del hombre ha de construirse siguiendo una trayectoria contraria, porque la vida política ha de arrancar del hombre, acrecentarse en la familia, llagar a la forma civil en el municipio, enriquecer la provincia y luego florecer espléndidamente en la plenitud de la nación, afirmamos que la vida económica del municipio, puede ser también el cimiento, el principio, el punto de arranque de la vida económica de toda la nación, es por tanto indispensable restituir al municipio sus fuentes de sustentación económica.²⁷

En esa misma convención, el fundador del partido, licenciado Manuel Gómez Morín, hizo una observación de carácter general:

Desde hace muchos años, yo no creo en los gobiernos de los estados; si me pusiera a dar las razones de mi falta de fe, no haría sino repetir lo que cada uno de los miembros de esta convención ya sabe. Los gobiernos de los estados han expropiado las facultades de los municipios diciendo que los municipios no tenían competencia para prestar los servicios públicos. La expropiación se ha reducido a expropiar los bienes y los recursos municipales, pero todavía, que yo sepa, no ha tenido por objeto hacer que los gobiernos de los estados presten los servicios que tampoco prestaban los ayuntamientos; al contrario. En ese proceso de expropiación de la vida municipal, el punto neurálgico, el más doloroso y más esencial es

²⁷ Enfraín González Luna, versión taquigráfica de las palabras pronunciadas en la V Convención Nacional Extraordinaria del PAN, México, 8 de febrero de 1947.

la expropiación económica, la expropiación de la hacienda. Los estados han expropiado la hacienda del municipio para un doble fin: para agravar la carga del impuesto sobre todos los habitantes de México, para agravarla hasta extremos que, a veces, provocan esas grandes reacciones que acabamos de ver en Oaxaca; nunca han expropiado la hacienda municipal para darle mejor técnica, para hacer más sencilla la recaudación, para disminuir el impuesto. Los gobiernos de los estados —y es natural que así suceda—, porque están más alejados de los vecinos, nunca tienen en cuenta la condición de miseria y angustia económica en que la población vive; no tienen en cuenta sino sus propios y fantásticos proyectos, como en mi tierra, que ha sido oprimida con un gasto de no sé cuántos millones de pesos, cuando el noventa por ciento de la población en Chihuahua no tiene agua potable ni drenaje, y para otros fines se ha gastado eso y más todavía. Y lo mismo que no han expropiado para el bien las facultades fiscales del municipio, no han expropiado para el bien las facultades de formación de presupuestos, es decir, después de casi un siglo de experiencia puede afirmarse, sin temor de decir una exageración, que la intervención de los gobiernos de los estados en la vida municipal, no se ha traducido en mejora alguna ni para los municipios como entidades, ni para los vecinos que lo forman. Por eso estamos reunidos en esta convención, porque queremos hacer una reivindicación; porque tenemos fe en que cuando el municipio vuelva a ser una institución de verdad, una institución popular, podrá mejor que el estado, tomar en cuenta las necesidades y los anhelos de los vecinos, servir sus necesidades y realizar sus anhelos.²⁸

La intervención del licenciado Manuel Gómez Morín en la presentación del dictamen de la comisión sobre finanzas municipales en la V Convención Nacional Extraordinaria sobre el municipio ilustra la opinión del partido sobre la forma de resolver el problema de la falta de recursos municipales:

... la participación del municipio en los impuestos federales no deberá ser sólo respecto a las bebidas alcohólicas, sino respecto a todos los impuestos de la federación que graven fuentes ubicadas en el municipio. No hablo como presidente de la comisión sino como chihuahuense, y quiero manifestar lo que allá pasa. En el distrito de Parral, tres poblaciones mineras: Parral, San Francisco del Oro y Santa Bárbara, desde hace varios años, vienen produciendo por el solo concepto del impuesto de la minería, más de veinte millones de pesos anuales a la federación y yo pregunto, ¿cuáles son los beneficios que la federación ha hecho a esos municipios?

Lo mismo ocurre en otros lugares; aquí tenemos representación de Tamaulipas y creo que su delegación se unirá conmigo para pedir a la comisión que en lo que se refiere a los impuestos del petróleo, participen también los municipios, y las delegaciones que vie-

²⁸ Manuel Gómez Morín, *Versión taquigráfica de las palabras pronunciadas en la V Conferencia nacional extraordinaria del PAN*, México, 8 de febrero de 1947.

nen de las fronteras o de los puertos, seguramente se unirán conmigo para pedir a la comisión que se mantenga como un derecho del municipio y no como una concesión graciosa, la participación de todos los puertos de tierra y de mar, en lo que se refiere a los impuestos aduanales.

Por lo que se refiere a los bienes propios municipales, pediría yo a la comisión que sólo incluya, de un modo expreso, la prohibición de que los bienes de uso común, por ningún motivo serán fuente de ingreso municipal, sino que aumente el punto sexto con una serie de bases esenciales que reglamenten el uso de los bienes propios de los municipios, no destinados al servicio común, como calles, plazas, jardines; de aquellos bienes que formen el patrimonio municipal.

De hecho, los municipios en América nacieron con un patrimonio que les permitiera subsistir, causando el menor gravamen posible a los vecinos. La restitución de estos bienes propios a los ayuntamientos, me parece que es uno de los temas más importantes que esta comisión debe aprobar. Por supuesto, de la restitución de los bienes propios no para que se los roben los presidentes municipales, sino la restitución de esos bienes en una forma legal y siempre sobre la base de que el ayuntamiento en nuestro país, sea reconocido como una institución de servicio y no como una institución de mordida.²⁹

En la ya citada V convención sobre el municipio se aprobaron, entre otros, los siguientes puntos relativos a las finanzas municipales:

1. Definir los campos de competencia fiscal entre la federación, los estados y los municipios para poder crear un sistema impositivo razonable que evite la doble imposición, dificulte la evasión fiscal, o la haga menos deseable y simplifique y abarate el funcionamiento del régimen impositivo. Deberá corresponder al municipio el impuesto territorial, principalmente el territorial urbano.
2. El municipio deberá participar en los impuestos del estado, que se refieran al comercio, la industria, a actos jurídicos como traslación de dominio, herencias, legados y donaciones, cuando se trate de bienes procedentes del municipio.
3. En los arbitrios especiales que se creen y sean aprobados por referendium, el mínimo de la participación deberá ser señalada en forma protegida, para que no quede al arbitrio del estado. Es de recomendarse la celebración de convenciones fiscales periódicas, conforme lo acordó la primera Convención Nacional Fiscal, celebrada en 1926.
4. Prohibir o señalar condiciones especialmente restringidas a los empréstitos y sujetarlos a referendium. Exigir en todo caso el estudio técnico previo, en cuando a necesidad, posibilidad, especificaciones, costo, tarifas y rendimiento. Como protección, especialmente para los municipios menores, podría aceptarse el requisito de aprobación por la Legislatura.³⁰

²⁹ *Idem.*

³⁰ *Anexo a la versión taquigráfica de la V Convención nacional extraordinaria del PAN, México, 8 de febrero de 1947.*

Algunas de las propuestas que formuló Acción Nacional en 1947, ahora se consideran de sentido común, pero en esas fechas las propuestas se consideraban imposibles de aceptar. Algunas, como someter a referéndum la aprobación de un empréstito, todavía no se considera realizable.

En las plataformas presidenciales de 1952-1958 y de 1958-1964, y en la plataforma parlamentaria de 1949 se propone:

Fortalecer la Hacienda Municipal autónoma con base en el aprovechamiento de sus bienes propios, de derechos por prestación de servicios, de la atribución al municipio del impuesto predial con participación para el gobierno del estado, y de participación del municipio en los impuestos especiales del estado y la federación que provengan de fuentes ubicadas dentro de la municipalidad.

Regular la autonomía del municipio para la administración de su Hacienda y la rendición pública y comprobada de cuentas por el manejo de los servicios, de los bienes y fondos municipales.³¹

En la plataforma presidencial 1964-1970 se pide:

Que se respete en la práctica al municipio, como elemento básico de la organización constitucional del país, y se le reconozca en forma indiscutible y permanente, frente a la federación y los estados, su derecho a percibir ingresos suficientes para el desempeño de las funciones que le son propias.³²

En la plataforma presidencial 1988-1994 se propone:

Establecer fuentes propias de ingresos para los municipios y participaciones definidas en los tributos federales y estatales, cuya recaudación deberá efectuar el municipio. Esto permitirá al municipio mexicano tener ingresos suficientes para satisfacer las necesidades de su comunidad.³³

En la plataforma presidencial 1994-2000 también se establece que:

Fuentes propias de ingresos se establecerán para los municipios y participaciones definidas de los impuestos federales y estatales, cuya recaudación deberán efectuar los ayuntamientos.

³¹ *El México de la oposición* 1, pp. 30, 81 y 82.

³² *Ibidem*, p. 92.

³³ *Plataforma 1988-94*, p. 247.

Asimismo, los municipios dispondrán de una proporción del producto derivado de contribuciones, sobre el aprovechamiento y explotación de sus recursos naturales.³⁴

En la plataforma parlamentaria de 1967 se pide:

El reconocimiento constitucional de los derechos del municipio para obtener ingresos fiscales suficientes, tanto exclusivos como mediante participaciones equitativas en los ingresos de la federación y de los estados, con objeto de darles suficiencia económica para la prestación de los servicios esenciales, e independencia económica frente a los gobiernos federal y de los estados.³⁵

En la plataforma parlamentaria de 1979 se dice que los diputados:

Exigirán una reforma fiscal que simplifique los ordenamientos jurídicos, acabe con la evasión de particulares y de funcionarios públicos, evite duplicación de impuestos, controle gastos superfluos gubernamentales y empresariales, reglamente el salario y el pago de impuestos sobre la renta de los funcionarios públicos, impida subsidios oficiales o privados a partidos, organismos, sindicatos y empresas y grave más al capital que al trabajo personal.

Pugnarán por limitar el centralismo fiscal, base del centralismo político, de manera que el sistema de impuestos federales no deje a la merced del centro a los estados y municipios.³⁶

Acción Nacional ha luchado por alcanzar la autonomía económica del municipio en todos los frentes a su alcance. En 1958, Manuel Gómez Morín, en una entrevista transmitida por televisión, denunció que el estado federal absorbía el 85 por ciento de la recaudación fiscal municipal y le regresaba al municipio sólo el 15 por ciento. Esto obliga al municipio a vivir suplicando a la federación el favor de una obra o la condonación de un adeudo.

Durante el sexenio 1988-1994, la proporción fue de 80-20. A través de PRONASOL el gobierno federal hizo bacheo, puso luz, drenaje; es decir, que el gasto social se realizó a través del gobierno federal.

³⁴ *La Fuerza de la Democracia. Plataforma 1994-2000*, p.13.

³⁵ *El México de la oposición 2*, p. 60.

³⁶ *Ibidem*, p. 127.

En Estados Unidos, la proporción en 1980 era de 70 para la federación y estados, y 30 para la provincia; actualmente la proporción se ha invertido: 30 por ciento para la federación y 70 por ciento para los condados. Estos tienen a su cargo la salud y la educación, además del resto de los servicios públicos.

El partido ha insistido en la modificación del porcentaje de participación. El gobierno de Baja California propuso que se reforme la base de distribución, tomando como criterios los datos de población del INEGI y el monto de los impuestos recaudados.

En el debate de los tres candidatos de los partidos mayoritarios a la presidencia de la República, transmitido por red nacional de la televisión, celebrado en la ciudad de México el 13 de mayo de 1994, el candidato del PAN, Diego Fernández de Cevallos, ofreció que de llegar a la presidencia elevaría la participación de los municipios en 100 por ciento, sacrificando para ello los recursos de un solo programa federal.

Para Acción Nacional obtener la independencia económica del municipio es tan importante como obtener la independencia electoral, ya que éstos son los dos controles que el sistema utiliza como base de dominación en el municipio mexicano.

Servicios públicos

En el Partido Acción Nacional, el municipio se concibe como la comunidad fundamental en su más amplio sentido. De ahí que la prestación de servicios públicos sea un punto al cual se refieren constantemente las acciones de los ayuntamientos.

El órgano encargado de representar al municipio, defender sus intereses y realizar sus fines, es el ayuntamiento. Toca a éste órgano desempeñar las funciones correspondientes al gobierno municipal. El problema que consiste en determinar el procedimiento para la integración y funcionamiento del gobierno municipal, es campo en el cual luchan las más opuestas tendencias. Mucho de esta oposición se debe a que la cuestión se pretende resolver desde sólo un punto de vista, con abandono de los demás aspectos.

Para una de estas tendencias, la integración y formación del gobierno municipal es sólo una cuestión de eficacia, de técnica, en la administración y prestación de los servicios públicos municipales. Cautivada por el estupendo desarrollo técnico que en el campo del derecho privado ha alcanzado el problema planteado por la integración y funcionamiento de las personas morales y por el estrecho sistema de responsabilidad establecido para los

administradores de ellas, esta tendencia, en su aspecto extremo, pretende identificar el sistema de gobierno municipal, con el gobierno de las empresas privadas. El error de esta actitud estriba en olvidar que, dada su íntima naturaleza, perdurabilidad histórica y la ausencia del elemento de lucro personal, el municipio tiene una constante implicación política. El municipio no es una asociación de comerciantes e industriales reunidos para una transitoria aventura de enriquecimiento personal, sino una comunidad de sangre, de intereses espirituales y materiales, con un destino superior que realizar en el campo de la moral, de la historia y del arte.

La tendencia diametralmente opuesta a la anterior es aquella que sólo ve en el problema del gobierno municipal una cuestión política. Su error consiste en olvidar que, aunque permeada por el valor político, la gestión del ayuntamiento se refiere constantemente a la prestación de servicios públicos, cuya organización y administración son cuestiones que nunca pueden resolverse sólo por una votación ni mucho menos con la técnica de un partido.³⁷

Es doloroso ver en el amable paisaje mexicano, la incuria, el abandono y la miseria en que se ahoga la existencia de las pequeñas ciudades, morada de los hombres, esparcidas en todo el territorio. Lo más valioso de una nación son sus hombres, y es sublevante que en las más hermosas regiones vivan en tales condiciones.

Nuestras pequeñas ciudades muestran en su cuadro arquitectónico central, la iglesia, la plaza alegre y florecida, los portales para el comercio, la escuela, todo un proyecto de vida humana integral. Los hombres que las habitan están destinados a realizar los más altos valores religiosos, estéticos, culturales, económicos. Pero esto se ha olvidado; con el abandono en que hemos incurrido del concepto del hombre, de su dignidad y de su destino eterno y trascendente, hemos abandonado la idea de todo lo que lo rodea y así hemos venido a olvidar también lo que es una ciudad o lo que debería ser: agrupación de hogares para el bien común.³⁸

.... los servicios municipales yacen en perfecto olvido, los vecinos se mueren de sed, los drenajes donde los hay, hacen huelga de ductos obstruidos; las calles son peores que los malos caminos rurales, la basura se amontona en todas partes, los vecinos tienen que pagar policías privadas, las enfermedades adquieren caracteres endémicos.³⁹

Si en la actualidad, los servicios públicos son una de las mayores preocupaciones de los gobernantes municipales de cualquier partido, los párrafos anteriores nos dan una idea del estado que guardaban esos servicios en los primeros años de la vida de Acción Nacional.

³⁷ El municipio comunidad fundamental, folleto de difusión publicado por el PAN, México, 1948.

³⁸ *Esquema de un programa municipal*, folleto de difusión presentado en la II Convención Regional del PAN en Jalisco por los licenciados Daniel Kuri Breña y Manuel Ulloa, Guadalajara, s.f..

³⁹ Efraín González Luna, *op. cit.*, p. 231.

En lo referente a la prestación de servicios públicos, la Constitución mexicana atribuye toda la responsabilidad a las autoridades municipales; así se expresa en la fracción III del artículo 115.

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

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

La Constitución de 1917 partió de una igualdad y pretendió que todos los municipios se ajustaran a un modelo único de gobierno; pero, en la práctica esto es en ocasiones contrario a la justicia y no concuerda con la realidad. En Acción Nacional se considera que es necesario que el propio texto constitucional y las Constituciones de los estados, o las Leyes Orgánicas de éstos, dejen libertad suficiente al municipio para darse su propia estructura, de acuerdo con su tradición, con sus necesidades específicas, con su grado de cultura administrativa o política y con su anhelo propio. Se considera conveniente también que se dé una "definición constitucional de la estructura interna del municipio, con la adecuada diferenciación entre los diversos tipos de municipio: metrópoli, capital, ciudad pequeña, comunidad rural. Recordemos que a legislación colonial estableció diversos tipos de municipios y aun en la Ordenanza de Intendentes, a pesar de su propósito de uniformar, dejó subsistir algunas de esas diferencias. La diferencia entre la metrópoli capital política y social de la nación, las ciudades que son capital de los estados, las que en ellos tienen tanta o mayor importancia que la capital misma, las ciudades de menor población y las comunidades rurales, exigen tipos diversos de gobierno municipal".⁴⁰

⁴⁰ *La Nación*, núm. 279, México, febrero 1947.

Por la dificultad que representa para los municipios pequeños atender satisfactoriamente la prestación de los servicios públicos, así como por el fenómeno de las conurbaciones que hacen necesaria la colaboración de varios municipios para la prestación satisfactoria de un mismo servicio, el partido, desde 1947, propuso soluciones al respecto.

Ante el silencio del texto constitucional respecto a una posible unión de municipios, se considera indispensable prever la posibilidad de su existencia, así como la definición de su organización y competencia, precisamente dentro del texto de la Constitución general.

La unión de municipios sin carácter político alguno, se llevará a cabo, de modo exclusivo, para servicios municipales que requieran actividades técnicas y que sean específica y concretamente determinados, siempre que se trate de municipios colindantes y medie una conveniencia notoria, en razón de la comunidad de intereses esenciales o vigentes que existan en la zona.

Resuelta en el seno de cada ayuntamiento, la unión para servicios municipales, ésta se someterá a referéndum, en el que quedará determinado que los ayuntamientos, en todo lo que concierna a dichos servicios, designarán, libremente, funcionarios que integren una comisión encargada de manejar los servicios públicos motivo de la unión, absteniéndose en lo sucesivo de intervenir directamente en dichos servicios... se someterá también al referéndum la determinación relativa a los derechos que deberán causarse por los servicios que vayan a unirse y la forma de su recaudación y aplicación.⁴¹

A excepción del punto relativo al referéndum, este aspecto fue incluido en las reformas que en 1983 se hicieron al artículo 115 de la Constitución (sin mencionar que el PAN las había propuesto en 1947).

Como en tantos otros aspectos, Acción Nacional ha sido pionero en el área de los servicios públicos, tanto en estudiar a fondo su problemática como en la elaboración de propuestas de solución, partiendo de la realidad nacional. La ya varias veces citada V Asamblea Nacional sobre el municipio, formó comisiones de estudio para cada uno de los servicios públicos, educación; cultura, trabajo y varios aspectos más. Consideramos que es interesante analizar las conclusiones de algunas mesas, ya que abordaron hasta los mínimo detalles. Por ejemplo, las conclusiones sobre el abastecimiento de agua, se adelantaron a las modernas inquietudes ecologistas con propuestas concretas para evitar la contaminación y la destrucción de especies de vida acuática; para el tratamiento de aguas negras, así como para el manejo adecuado de desechos

⁴¹ *Idem.*

tóxicos. Especial atención mereció, en este tema, el aspecto relativo a la educación de la ciudadanía para contribuir a la conservación no solo del agua, sino de todos los recursos naturales.

Por otra parte, los estudios relativos a educación, rastros y servicios de limpia, llaman la atención también, tanto por la sencillez de su presentación para hacerlos accesibles a los diversos niveles culturales, como por la asesoría técnica especializada con que se contó para el análisis y las propuestas; sobre todo, si se considera que en esa época (1947) el gobierno no dedicaba mayor atención a estos aspectos de la vida municipal. En la revista *La Nación*, en los números correspondientes a febrero y marzo de 1947, se publicaron las conclusiones de todas las mesas de trabajo sobre los diversos temas estudiados.

Veamos, como ejemplo, las conclusiones a las que llegó la convención en relación con algunos servicios y sobre varios aspectos de la vida municipal.

Agua potable, limpia, alumbrado y fuerza motriz

Las autoridades municipales deben comprenderse de la urgente necesidad de establecer en sus municipios, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, los servicios de abastecimiento de agua potable, saneamiento, limpia y alumbrado.

Para que esto sea realizable, es necesario lo siguiente:

1. Que dichas autoridades desarrollen un vasto programa de educación y convencimiento de los habitantes de su jurisdicción, con el fin de obtener de ellos anuencia y cooperación.

2. Buscar el asesoramiento de técnicos especialistas que orienten a las autoridades para obtener soluciones factibles y satisfactorias.

3. Levantar, con la ayuda de los cuerpos técnicos y de los habitantes del municipio, un catastro de los actuales servicios municipales.

4. Hacer un estudio de las fuentes posibles para la obtención de agua, desarrollo de energía eléctrica y obtención y manufactura de materiales para construcción.

5. Estudio de fuentes posibles de ingresos y potencialidad económica del municipio.

6. Una vez estudiados los recursos, tanto materiales como económicos, proceder a planear soluciones que sean congruentes con los mismos.⁴²

Espacios libres: plazas, parques, jardines

Los espacios libres en las ciudades pueden dividirse en:

I. Jardines grandes y pequeños: públicos y privados

⁴² *La Nación*, núm. 283, México, 15 de marzo de 1947, p.7.

II. Viveros, bosques y reservas forestales

III. Campos de juego y deportes

Sus dimensiones y su repartición en el área urbana deben coordinarse con las diversas densidades de población.

Además de que satisfacen necesidades de orden higiénico, contribuyen a la diversión, a la recreación y a la educación de sus habitantes ya que estos espacios están destinados al ejercicio de los deportes, a los juegos y al esparcimiento de sus habitantes.

En el trazado de parques y jardines es necesario tener en cuenta el trazo de los caminos de acuerdo con la exigencia de la circulación.

La reglamentación relativa a los espacios libres debe especificar la conservación de los lugares característicos y pintorescos así como de los bosques naturales existentes.

Debe fomentarse también la creación de espacios especiales destinados a la horticultura, de manera que los habitantes pudieran destinar parte de su tiempo libre al cultivo de pequeños jardines y hortalizas como fuente de ingresos adicionales para la familia.⁴³

Vida ética y religiosa

El ayuntamiento debe garantizar para todos la realización de su vida religiosa y ética. Debe haber en cada municipio el número de templos suficientes para las necesidades del culto y éste podrá ser celebrado libremente.

Conservación de tradiciones

La personalidad moral e histórica de las ciudades debe ser celosamente conservada, para ello, entre otras medidas, debe establecer una comisión, integrada por personas capaces, que difunda la historia del lugar, que formule la relación de sus tesoros artísticos, que cuide del decoro de sus monumentos históricos, que lleve la crónica de la ciudad y que promueva la adecuada celebración de las fechas memorables de la historia del municipio.

Conservación, ornato y belleza del municipio

Deberá ponerse especial atención al cuidado y a la construcción, en su caso, de parques y jardines, de nuestras tradicionales alamedas, fomentando la celebración de los paseos y las serenatas.

Procurar que en toda comunidad municipal haya campos para ejercicios deportivos.

El aspecto integral de las grandes ciudades mexicanas, debe ser objeto de eficaz protección, no sólo en cuanto se refiere a su conservación y limpieza, sino también en cuanto tienda a evitar la deformación de su carácter peculiar.

⁴³ *Ibidem*, p. 20.

Trabajo

En cuanto al dato humano es preciso formar, conservar y mejorar en todos sentidos la fuerza de trabajo del municipio, para ello será tarea indispensable en que deben empeñarse el ayuntamiento y los vecinos:

I.- La preparación técnica para los jóvenes.

II.- El aprendizaje y la capacitación obreras. Para estos dos fines el municipio deberá establecer los planteles necesarios u organizar las facilidades para que los jóvenes y los obreros, adquieran esta preparación y la utilicen sirviendo en su comunidad.

III.- Crear y conservar constantes oportunidades de trabajo.

IV.- Crear bolsas de trabajo e instituciones de auxilio.

V.- Procurar que en la construcción o reparación de obras públicas se prefiera a los trabajadores del municipio y en especial a los desocupados, naturalmente de acuerdo con su capacidad.

VI.- Vigilar la creación y el funcionamiento de una limpia organización profesional en la cual los sindicatos o gremios estén efectivamente dirigidos por trabajadores o artesanos, estableciendo las condiciones que impidan la tiranía sindical, la falsa representación, el derroche de las cuotas y la desviación de sus fines propios.

VII.- En relación con los empleados o trabajadores del ayuntamiento, debe procurarse el establecimiento del Servicio Civil que garantice para estos servidores públicos, las ventajas mínimas de que disfrutaban los obreros organizados, en cuanto a estabilidad en el trabajo, nivel de salarios, prestaciones adicionales y descansos.

VIII.- Sostener un nivel decoroso de vida que impida la emigración.

IX.- Crear y mantener las condiciones generales necesarias para aumentar la vinculación de la población al municipio, otorgar las facilidades y brindar los mejores atractivos para la vida en él y estimular el legítimo y justificado orgullo local.

X.- Defender y mantener las mejores condiciones posibles de trabajo en todos sentidos.

XI.- Promover condiciones humanas y facilidades para la artesanía, la pequeña industria y el trabajo a domicilio.

Proteger especialmente a la mujer y a los menores.

XII.- Vigilar porque sea cada vez mayor la vinculación entre las empresas locales y la población para interesar a las primeras, con sentido humano y social, en la prosperidad del municipio.

XIII.- Defender la economía local impidiendo las intromisiones de autoridades del Estado o de la Federación que pretenden lesionar la autonomía, invadiendo la competencia municipal o perjudicando en cualquier forma la economía local, impidiendo el adecuado aprovechamiento de sus recursos, estableciendo gravámenes exorbitantes, conspirando en las tarifas de comercio internacional o de los transportes, creando alcabalas o, en cualesquiera otra forma cegando y debilitando las fuentes de vida de la economía municipal.⁴⁴

⁴⁴ *La Nación*, núm. 284, México, marzo de 1947, pp. 8 y 17.

Conclusiones generales sobre servicios públicos

Primero.- Todo conglomerado que constituya o forme parte de un municipio deberá PUGNAR por establecer los servicios más urgentes: agua, saneamiento y alumbrado.

Segundo.- Los municipios deberán por sí, promover, construir y conservar sus servicios públicos y de ser posible con sus propios recursos.

Tercero.- Los municipios deberán asesorarse de técnicos en la materia para resolver sobre problemas locales y pedirán ayuda a los colegios de profesionistas para el desarrollo y planeación de sus servicios.

Cuarto.- Las autoridades aprovecharán los servicios sociales que conforme a la Ley de Profesiones deben prestar los postulantes de las diferentes profesiones, para que de una manera ordenada y sistemática, se vayan haciendo los estudios en los diferentes municipios del país, para que de esta manera se tengan con oportunidad hechos los estudios, y las obras se realizarán cuando las condiciones económicas lo permitan.

Quinto.- Los servicios municipales que todo municipio debe pugnar por poseer, son por su importancia los que siguen: abastecimiento de aguas; alcantarillado e higienización en general; luz y energía eléctrica; escuelas, bibliotecas, campos deportivos; hospitales, puestos de socorro, dispensarios, guarderías, asilos, etc.; edificios públicos municipales, iglesias, monumentos y su conservación.

Mercados, rastro, oficinas del plano regulador municipal y catastral; comunicaciones vecinales a centros de aprovisionamiento; explotación de recursos naturales; y en fin toda obra constructiva que tienda al mejoramiento moral y material de los habitantes del municipio para que de ese modo lleguemos a formar un México mejor.⁴⁵

Finalmente, ante la complejidad de los servicios públicos, la V Convención Nacional afirmó que:

Es indispensable la existencia de personal técnico y especializado en los distintos aspectos de la vida de un municipio para satisfacer sus necesidades imperiosas; pero como esto no es posible realizarlo en todas las poblaciones, salta a la vista la conveniencia de que este personal y las oficinas necesarias, se establezcan por zonas que comprendan uno o varios municipios, dejando delegaciones entre los elementos de los diferentes poblados y que servirán de punto de contacto.

Estos organismos técnicos deberán considerarse como cuerpos asesores y consultivos y no como una autoridad propiamente dicha; pero serán los encargados de proyectar, proponer y dirigir la ejecución de las obras siempre de común acuerdo con la autoridad, procurando evitar que ésta se considere supeditada a aquella.⁴⁶

⁴⁵ *La Nación*, núm. 285, México, 29 de marzo de 1947, p. 19.

⁴⁶ *Idem*.

Es indispensable "el establecimiento de normas legales para crear organismos técnicos auxiliares, dependientes de los ayuntamientos, en vista de la complejidad de los problemas de las ciudades modernas".⁴⁷

Como colofón, en el estudio de este aspecto de los servicios públicos, el licenciado Luis Calderón Vega tomó la palabra en el marco de la V Convención Nacional sobre el municipio y afirmó:

Pesado se nos hace el reto técnico para la solución del problema de los servicios públicos y pesado se nos hace el reto de poder conservar los valores en nuestros municipios, pero para entender lo primero y para realizar eficazmente lo segundo, primero en nosotros, luego en nuestra organización y en las autoridades municipales, se necesita el don soberano de la generosidad y el sentimiento del amor.⁴⁸

Democracia

La democracia supone la protección jurídica del individuo frente al poder público; pero, también la responsabilidad consciente de respetar el derecho ajeno. La democracia debe garantizar el derecho de los derrotados de hoy a convertirse en los triunfadores de mañana, siempre y cuando representen a la mayoría. En la democracia no se pierde el poder de una vez y para siempre; pero tampoco se gana para perpetuarse en su ejercicio.

Es condición de la democracia el respeto, en la vida pública, al ejercicio de los derechos de las personas, como el derecho a la libre reunión, a la libre asociación, a expresar las propias opiniones y a profesar privada y públicamente la religión. La garantía de los derechos de las personas es condición necesaria para que los ciudadanos, como individuos o como miembros de una asociación, puedan participar activamente en la vida y en el gobierno de su ciudad, a fin de que todos, no sólo unos cuantos privilegiados, puedan hacer uso efectivo de los derechos humanos. La democracia es plural como la sociedad y como la vida. Pero, lo más importante es que la igualdad y la libertad del hombre, y con ellas su dignidad, estén aseguradas y garantizadas.

⁴⁷ *El México de la oposición* 1, p. 125.

⁴⁸ Luis Calderón Vega, Versión taquigráfica de las palabras pronunciadas en la V Convención Nacional Extraordinaria del PAN, México, 8 de febrero de 1947.

Ahora bien, el voto hace posible la cohesión de los sistemas políticos y otorga legitimidad a los proyectos de los hombres elegidos por la mayoría para tomar decisiones que a todos incumben. Por eso, democracia y sufragio marchan juntos porque, la democracia, cualquiera que sea su tipo y su grado, depende en buena medida del procedimiento electoral. El voto es requisito insustituible del sistema democrático y, aunque la esencia de la democracia no reside en el sufragio mismo, si no se toma en cuenta el voto, no puede llamarse democracia.

La paradoja de la democracia radica, sin embargo, en que el "detalle técnico del sufragio", regulador de un momento pasajero, es normado por el ejercicio del poder que se despliega entre dos procesos electorales. En ese lapso, la democracia se concreta a través de la capacidad y la disponibilidad de los elegidos para transformar los votos en obra de gobierno que acata la voluntad mayoritaria, a la vez que propicia la participación social de los ciudadanos que manifiestan su interés en los asuntos públicos. La democracia nos habla, en suma, de un gobierno corresponsable; en el municipio esto se hace más evidente y necesario y sin embargo, "México se encuentra en el camino que va del gobierno de facciones a la participación popular democrática; existe un marco legal democrático que casi nunca se cumple y siempre se invoca y se venera. Hay elecciones, pero casi nunca se respetan los resultados electorales".⁴⁹

Hay gobiernos municipales, estatales y federal, pero estos centros diversos de decisión, de promoción y de responsabilidad, renuncian a sus funciones propias y se convierten en simples estaciones de relevo al servicio del único centro de poder anticonstitucional. Existe la referencia teórica a la Constitución y a la democracia, en la medida suficiente para poner de manifiesto que ni hay democracia ni se cumple la Constitución.⁵⁰

Las elecciones no son el fin último de un partido democrático, pero sí constituyen la forma justa y civilizada de conciliar las divergencias legítimas en la unidad del bien común. Participamos en las elecciones para lograr legítima y pacíficamente el acceso al poder y para realizar los programas de gobierno aprobados por los electores. Las elecciones y el ejercicio mismo del poder deben estar al servicio de los fines y las necesidades humanas.⁵¹

Para que haya democracia se requiere que no exista un partido hegemónico que impida a los demás partidos la alternancia real del poder; que un sistema racional y una

⁴⁹ *El México de la oposición* 1, p. 121.

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ "Plataforma presidencial 1970", citado en *Respuestas*, Editorial JUS, México, 1973, p. 210.

voluntad política firme dé respeto al sufragio; que se cumpla fielmente el principio de la división orgánica de poderes, que se respeten los derechos humanos, sobre todo, los de los más débiles, que haya una auténtica libertad de expresión (prensa, TV); que se dé una distribución equitativa de la riqueza; que se jerarquice el gasto público, con atención preferente a los más pobres; que se considere el poder como vocación de servicio, no como botín y apetito desordenado; que exista verdadera libertad de creencias y de expresión de éstas. No se dará la auténtica democracia si el pueblo, si cada hombre, no participa en la construcción de su propio destino y del destino común.

En México, un elemento que se ha interpuesto en el camino del municipio, que le ha impedido en la realidad elecciones directas, democráticas y participativas, es el caciquismo, elemento que todavía no hemos desterrado totalmente. Los caciques asolan el municipio mexicano; son expresión, en nuestro país, de la fuerza económica privilegiada que explota a lo más débiles y que impide, por la violencia política o física, el desarrollo de la participación en la elección directa y democrática de los ayuntamientos y el pleno ejercicio de los derechos humanos.

La institución municipal es la más importante en una ciudad, y debe ejercitarse para beneficio y progreso de ésta. Para ello no hay otra solución que las elecciones libres, para que el Ayuntamiento sea elegido por el pueblo, sea respaldado por él y se consagre a su servicio. Sólo de este modo se evitará que lleguen al municipio los déspotas y los ladrones, que nunca serán electos por sus conciudadanos; sólo de este modo llegarán al municipio los hombres "buenos" que en tal caso podrán practicar sus virtudes en beneficio del pueblo y no verse obligados a guardar en su pecho las buenas intenciones de que están animados.⁵²

El partido se ha preocupado permanentemente porque se lleven a cabo las reformas necesarias para dar a los municipios autoridades electas democráticamente. En casi todas las plataformas electorales, tanto para la elección del candidato presidencial como para la renovación del Congreso, ha hecho propuestas en este sentido. Los siguientes son algunos fragmentos de lo que en las plataformas electorales se ha declarado sobre la democracia en el municipio:

⁵² José González Torres citado en *Respuestas*, p. 213.

.... asegurar cuidadosamente la autenticidad de la elección de los ayuntamientos.⁵³

.... verdadera imparcialidad electoral del gobierno y seguridades a la organización ciudadana, indispensables para que el voto sea expresión genuina de la voluntad nacional y la representación política tenga autenticidad.⁵⁴

.... que se aprueben, respecto al senado, a los congresos locales y a los ayuntamientos, reformas constitucionales semejantes a las que garantizan en la Cámara de Diputados la representación de los partidos que obtengan resultados minoritarios.⁵⁵

El establecimiento de un sistema electoral objetivo que garantice la libertad y el respeto al sufragio, en los planos federal, estatal y municipal, a partir de un auténtico y permanente padrón electoral. La implantación para la integración del senado, de los congresos locales y de los ayuntamientos, de disposiciones que garanticen la representación de los partidos que obtengan resultados minoritarios.⁵⁶

El PAN propone al pueblo dos vías para alcanzar el poder; la vía electoral, lamentablemente limitada en su eficacia por el control y el manipuleo gubernamental, y la vía de la acción cívico-social.

Nuestro partido Acción Nacional ha señalado como fuente principal de los males que aquejan a la Nación, la violación de los principios de la democracia, cuyas consecuencias son el estorbo frecuente a la libertad económica, la arbitrariedad en la conducción de los programas de desarrollo económico, de la planeación y del gasto gubernamentales, mientras el pueblo es tratado como siervo ignorante y esclavo y no como obligado beneficiario. Los grupos adueñados del poder no tienen otro propósito que el de conversarlo y acrecentarlo. Para ellos sólo son pretextos y banderas verbalistas la democracia, la justicia, y la realización del bien común.⁵⁷

Ante el incumplimiento habitual de las exigencias del orden constitucional, Acción Nacional renueva la decisión de defender:

- La vigencia real del orden jurídico sobre cualquier poder público o privado como único medio eficaz para garantizar la convivencia civilizada.

- La representatividad de la forma democrática de gobierno, condición esencial para garantizar la legitimidad de la autoridad y su dedicación exclusiva a la gestión del bien común.

- El respeto al sufragio efectivo, única expresión normal y civilizada de la voluntad de los ciudadanos en la designación y control de la autoridad política.

⁵³ *El México de la oposición 1*, p. 29 y 81.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 12.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 91.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 92.

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 164-169.

- La vigencia real de los principios democráticos para impedir el mantenimiento antidemocrático de las personas y de los grupos en el poder mediante la simulación y la falsificación de la democracia.⁵⁸

Propone "elecciones de regidores para integrar ayuntamientos por el sistema de demarcaciones territoriales, para que las minorías y los diversos sectores de la población estén representados en el gobierno de los municipios".⁵⁹

En la plataforma de 1994 - 2000 propone:

Una reforma al artículo 115 constitucional se impulsará para que la integración de los cabildos se realice totalmente bajo la fórmula de representación proporcional, con dominante mayoritario.

Se propondrán las reformas constitucionales y reglamentarias necesarias para que el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular se establezcan a nivel federal, estatal y municipal, y la renovación de mandato se haga a nivel estatal y municipal.⁶⁰

En repetidas ocasiones, el partido había propuesto que las minorías estuvieran representadas en el gobierno de los municipios; pero fue hasta 1987 cuando se reformó el artículo 115, que en su fracción IV dice así: "Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios".

La exigencia del partido para que se efectúen las reformas legales que lleven al país a una verdadera democracia, ha sido constante; así mismo lo ha sido la demanda para que se cumplan las leyes y los procesos electorales se ciñan a ellas. En algunos aspectos se ha logrado una legislación favorable, pero en la práctica se siguen buscando formas de evadirlas, si con ello se beneficia el partido oficial.

Cuando la divergencia entre las normas y la realidad alcanza dimensiones de falsificación tan amplias como en México, la situación resulta especialmente grave, se dificulta la realización eficaz de cambios rápidos en forma pacífica, porque el pueblo pierde la confianza en el derecho y las instituciones.⁶¹

⁵⁸ *Ibidem*, pp.142-143.

⁵⁹ *El México de la oposición 2*, p. 60.

⁶⁰ *La Fuerza de la Democracia. Plataforma presidencial 1994-2000*, pp. 13-14.

⁶¹ *La Nación*, México, 5 de Junio de 1943, publicado en *Respuestas*, p. 210.

presidencial que proponía conceder a la mujer el derecho al voto activo y pasivo en el ámbito municipal. En la exposición de motivos, la razón de esta propuesta se expresa así:

La iniciativa presentada por el C. presidente de la República, debe ser complementada, para comprender en esa forma los principios esenciales que garanticen la vida de la institución del municipio libre, base de toda la estructura política de la Nación.

Hacer participar activamente y con eficacia jurídica a la mujer en la vida pública municipal, es ciertamente de grande importancia; pero es indudable la necesidad --que esa participación de la mujer hace más vital e inaplazable-- de complementar el Artículo 115 de la Constitución para asegurar tanto la verdadera autonomía del municipio, como la pureza de su régimen democrático, que es condición de tal autonomía.⁶²

La ampliación de la iniciativa presentada por el presidente de la República, consistente en reformar las fracciones I y II y los párrafos primeros y segundo de la fracción III del Artículo 115 de la Constitución Federal, se propuso como sigue:

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

La ley orgánica municipal reglamentará el sistema electoral del municipio sobre las bases del padrón permanente, la representación proporcional y el establecimiento de recursos jurisdiccionales para garantizar la pureza y el respeto del sufragio. Establecerá, también, el régimen de Consejo abierto para municipios que tengan menos de dos mil habitantes y, para todos los municipios, la iniciativa, el referéndum y la revocación.

En las elecciones municipales, la mujer tendrá el derecho activo y pasivo del voto en las mismas condiciones que el hombre.

Los juzgados de distrito conocerán en juicio sumario y a instancia de electores que representen por lo menos el veinte por ciento de los inscritos en el padrón municipal, de las reclamaciones contra actos que violen la pureza y efectividad de las votaciones municipales. La resolución que dicte el juzgado de distrito, será apelable ante el tribunal de circuito, que dictará sentencia definitiva.

II. Los municipios administrarán su hacienda con independencia de las autoridades del estado. En todo caso, corresponderá al municipio el aprovechamiento de sus bienes propios, la determinación de los ingresos por concepto de tasas y derechos por la prestación de servicios públicos; la percepción del impuesto territorial sobre las bases que establezca la legislatura local y en la inteligencia de que el estado tendrá una participación máxima de un cincuenta por ciento en este impuesto; los demás impuestos

⁶² *Iniciativas de Ley presentadas por el PAN, Tomo I*, Ed. EPESSA, México, 1990, p. 17.

o derechos que la legislatura local señale y una participación no inferior al veinte y al cinco por ciento, respectivamente, en los impuestos especiales del Estado y de la Federación que sean recaudados en el municipio o de fuentes situadas dentro de su territorio.

La Ley orgánica municipal reglamentará el régimen de publicidad, glosa y comprobación de las cuentas municipales, las condiciones para adquisición y disposición de los bienes propios y comunes del municipio, y para el aprovechamiento y gravamen de los propios, y los límites y condiciones de contratación de empréstitos municipales.

III.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. Podrán establecer su propio estatuto dentro de los términos de este artículo y de la ley orgánica municipal, así como las ordenanzas de policía y buen gobierno, las que reglamenten los servicios públicos y las relativas a su hacienda. Podrán adquirir y administrar los bienes inmuebles y derechos reales requeridos para los fines de su institución.

En ningún caso tendrán participación o ingerencia en los procesos electorales del estado o de la federación.

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residan habitual o transitoriamente.

En caso de conflicto entre el estado y el municipio por razones de competencia fiscal o de cualquier otro orden, conocerá de él el juzgado de distrito correspondiente, en juicio sumario, y la resolución será apelable ante el tribunal de circuito competente.⁶³

La segunda reforma al Artículo 115 que se presentó el 28 de diciembre de 1970, incluyó también la propuesta de reforma a los demás Artículos que se verían afectados con esta propuesta: 103, 104, 105, 107 y 116. En la exposición de motivos se dice que:

Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo período de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la Comisión ha estimado conveniente que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición *sine qua non* de vida y su independencia, condición de su eficacia.

Igualmente ha creído bueno dar competencia a la Suprema Corte de Justicia para resolver las cuestiones hacendarias que surjan entre el municipio y los poderes del Estado, estimando que los demás conflictos pueden ser resueltos por los tribunales locales, según lo disponga cada Constitución. Para evitar fraudes en la contabilidad municipal, así como para asegurar al Estado la parte de los impuestos que le corresponda, se autoriza la vigilancia de interventores que nombrará el Ejecutivo Local.⁶⁴

⁶³ *Ibidem*, pp. 19-20.

⁶⁴ *Iniciativas de Ley presentadas por el PAN, tomo III, p. 195.*

Los dos párrafos anteriores forman parte de la exposición de motivos que, pocos días después del 29 de enero de 1917, presentaron los integrantes de la Comisión, diputados Jara y Medina para la fracción II del Artículo 115. Los diputados panistas afirmaron que:

Han querido hacer las transcripciones anteriores para que se vea, primero que aún no se han alcanzado los fines que se propuso el Constituyente del 17, para hacer del municipio libre la base de la organización política del país, porque los municipios aún no han alcanzado su libertad política ni su independencia económica, y segundo, que precisamente para lograr los fines que quería alcanzar el Congreso Constituyente de 1917, es necesario reformar la Constitución...⁶⁵

La propuesta de los seis artículos, incluyendo el 115, se encamina a lograr que el municipio tenga la protección del juicio de amparo contra actos o leyes de autoridades federales o locales que vulneren su autonomía, así como para establecer reglas en favor de su libertad y autonomía económica.

La tercera reforma se presentó el 12 de noviembre de 1985, con el fin de modificar el primer párrafo de la base III del Artículo 115 de la Constitución y de adicionarle un párrafo a esta misma base.

La diputación panista fundamenta esta reforma en el hecho de que:

La fracción X del Artículo único del decreto de fecha 2 de febrero de 1983 expedido por el presidente de la República que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Mexicana, prevee con toda precisión por parte de los estados, la asunción de la prestación de los servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario, mediante la celebración del convenio respectivo; y a su vez los estados pueden convenir con sus municipios la asunción de la prestación de los servicios públicos.⁶⁶

Considerando que esta reforma se hizo "en forma lírica" y con prepotencia deliberada del ejercicio del poder... y que de continuar esta disposición se impediría la superación política y económica del municipio, se propone una reforma al primer párrafo de la base III del Artículo 115 de la Constitución que actualmente se lee así:

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

⁶⁵ *Ibidem*, pp. 195 y 196.

⁶⁶ *Iniciativas de ley presentadas por el PAN, tomo V, p. 238.*

También se propuso que se adicionara un párrafo a los ya existentes a la propia base III:

Los Estados celebrarán los convenios para la prestación de los servicios públicos municipales, cuando así lo soliciten los propios municipios.⁶⁷

La cuarta reforma al Artículo 115 constitucional se presentó el 8 de diciembre de 1988; es una reiteración a la ya presentada el 26 de diciembre de 1946, en la cual se proponía la adopción, en todos los municipios, de las instituciones de iniciativas popular, referéndum y revocación.

Si en 1946 ya se consideraba saludable la incorporación de estas instituciones a la vida pública municipal, dice la exposición de motivos, 42 años después se estima urgente su adopción, porque "no sólo enriquecerá la vida política de las comunidades, sino que será una garantía contra las medidas y disposiciones caprichosas o arbitrarias que lleguen a dictar los ayuntamientos, en ejercicio de la facultad reglamentaria que conforme a la Constitución ahora tienen".

Por otro lado, como es obvio, la implantación en nuestra vida pública municipal y estatal de la iniciativa popular, el referéndum y la revocación provocarán entre los ciudadanos un mayor interés por los asuntos públicos y consecuentemente promoverán una más amplia participación ciudadana en las decisiones gubernamentales que les afectan, especialmente en las de carácter legislativo y reglamentario.

Además la más frecuente intervención del ciudadano en las cuestiones públicas, por la vía de las consultas; les crearán el hábito de la participación, por tratarse de asuntos que les afectan vivamente, con lo que es previsible que la abstención electoral, que tan altos índices alcanza actualmente y preocupa a todas las corrientes políticas, tienda a descender.

Resulta claro que mediante las instituciones que se proponen se evitará —con gran provecho de nuestra vida pública— la expedición de leyes y disposiciones odiosas; y en caso de llegar a promulgarse tal tipo de ordenamientos, la ciudadanía tendrá a su alcance un instrumento de defensa y la autoridad arbitraria, o ayuna de sensibilidad, sufrirá una especie de censura por la aprobación de leyes injustas o atentatorias de derecho y libertades.⁶⁸

⁶⁷ *Ibidem*. p.239.

⁶⁸ *Iniciativas de ley presentadas por el PAN*, tomo VI, p. 29.

Por lo anterior, Acción Nacional plantea la necesidad de que en una primera etapa se adicionen los artículos 115 y 116 constitucionales para darle vida en el ámbito municipal a las tres instituciones: iniciativa popular, referéndum y revocación. En una etapa posterior, una vez que el pueblo haya vivido la saludable experiencia democrática de estas instituciones en los ámbitos municipal y estatal, el partido demandará la extensión del referéndum a la esfera federal.

La quinta propuesta de reforma al artículo 115 se presentó el 19 de junio de 1990. Esta iniciativa se refiere a la más importante fuente de ingresos de un municipio: las participaciones que reciben los municipios, previstas en la fracción IV inciso b del artículo 115 de la Constitución Federal, que con arreglo a las bases, montos y plazos, se determinan anualmente por las legislaturas de los estados. De las participaciones se ocupan, también, las constituciones locales al hablar de la Hacienda Municipal que la forman entre fuentes de ingresos, las participaciones federales que serán cubiertas a los municipios; sus leyes orgánicas las contemplan, precisando que las participaciones serán entregadas a los municipios por conducto del gobierno de los estados.

En el caso de las secretarías de finanzas, o como se llamen en cada entidad federativa, tienen a su cargo la recepción de las participaciones federales, ante quien acuden sólo dos o cuatro personas: el presidente municipal, el síndico municipal, el regidor de hacienda y el tesorero municipal, para recibir lo que tal dependencia considere darles por ese concepto, sin saber si eso es lo que les corresponde realmente o no (y son los que guardan el secreto). De ello sólo hablan excepcionalmente presidentes municipales honestos, de los poblados más pequeños, declarando que lo que reciben del gobierno del estado, son cantidades irrisorias, firmando por tal concepto una serie de documentos e ignorando si eso corresponde a la comunidad que representan.

En las secretarías de finanzas de los estados nada informan al respecto, o si se dan datos son éstos escuetos, sin corresponder a la realidad, y lo mismo hacen las Contadurías Mayores de Hacienda de las Legislaturas Estatales, negando toda información respecto a los montos que reciben totalmente de la Federación para los municipios. Y lo que es más, ningún presidente municipal informa anualmente de lo que recibe por concepto de participaciones federales, salvo excepciones; por lo general todo lo condimentan en secreto o por medio de funcionarios del gobierno de los estados que los asesorarán y de ahí que el pueblo ignore de lo que ingresa a las arcas de los ayuntamientos y de lo que se gasta en el período que dura una administración. En algunos estados, como en Oaxaca, en 1986, hubo solicitudes de particulares para practicar auditorías a más de 40 ayuntamientos por ignorar el manejo de los fondos públicos; mismas que el órgano competente omitió realizar por cuestiones partidistas.

Si insistimos sobre las participaciones federales, es porque éstas son de mayor cantidad que las que arrojan: los impuestos, derechos, aprovechamientos, productos, contribuciones, etcétera. Todo esto... se debe a la falta de información honesta respecto a lo que recaudan o manejan como ingresos y egresos en cada estado y en cada municipio; que incluye las participaciones federales, que cada año son materia de discusión y de críticas muy severas que siempre se aprueban por los Congresos Locales, sin variar puntos ni comas y con ligeros cambios por lo que incumbe a los ayuntamientos y cuando se llega al rubro *Participaciones Federales* simplemente se asienta "que son aquellas que se recaudan con arreglo a las disposiciones y cuotas de las leyes o convenios que las establecen y que ingresarán a la secretaría de finanzas" y cuando se informa ni siquiera mencionan los montos recibidos y por ende tampoco precisan qué cantidad se entrega a cada municipio por ese concepto, y de ahí la duda y las sospechas por lo que se refiere a este ingreso.⁶⁹

Por todas estas consideraciones, Acción Nacional propuso el siguiente decreto para adicionar la fracción IV, inciso b del artículo 115 de la Constitución Federal con un quinto párrafo, como sigue:

Para que los municipios tengan conocimiento de cuánto reciben o recaudan anualmente los gobiernos de los estados por concepto de participaciones federales y qué cantidades les corresponde a ellos de ese ingreso, también anualmente, estas cantidades o montos y plazos se publicarán tanto en el Diario Oficial de la Federación como en el periódico oficial del gobierno de los estados.⁷⁰

Como puede observarse, las iniciativas de ley presentadas por Acción Nacional, con el fin de reformar el artículo 115 de la Constitución, van encaminadas a garantizar la verdadera autonomía del municipio; la elección democrática de sus ayuntamientos; la transparencia y fiscalización de los fondos de las tesorerías municipales. Han pretendido también, impedir que sean usurpadas las funciones que corresponden al municipio, como en el caso de la prestación de los servicios públicos. Insistentemente propone facilitar la participación de la ciudadanía en la elección y vigilancia del gobierno municipal. Así vemos que, desde 1946, propone el Consejo Abierto para los municipios pequeños y para todos, la iniciativa, el referéndum y la revocación, iniciativa en la que vuelve a insistir en 1985.

Las reformas pugnan, también, porque se deje a los municipios administrar su hacienda con independencia de las autoridades del estado, el aprovechamiento de sus bienes propios y la determinación de sus ingresos.

⁶⁹ *Ibidem*, pp. 414 a 416.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 416.

Ha propuesto, además, que el municipio tenga la protección del juicio de amparo contra actos o leyes de autoridades federales o locales que vulneren su autonomía y para establecer reglas a favor de su libertad y autonomía económica.

Las reformas que Acción Nacional propone "se traducen en la rendición, en el sometimiento del gobierno al pueblo, en la subordinación del estado a la nación, que es la esencia misma de la democracia..."⁷¹

⁷¹ Rafael Preciado Hernández, Versión taquigráfica de las palabras pronunciadas en la V Convención Nacional Extraordinaria del PAN, México, 8 de febrero de 1947.

Capítulo IV

LA LUCHA
DE ACCIÓN NACIONAL
POR LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

Introducción

A partir de la década de los 80, paralelo al deterioro del sistema político mexicano, se dio un auge en la formación de movimientos sociales. A partir de 1988 aumentó la presencia de grupos con demandas propias y se hizo cada vez más difícil construir equilibrios para mantener a la oposición municipal dentro de los cauces tradicionales.

La oposición que se fue dando frente a los candidatos del partido oficial se hizo más insistente y significativa. En varios municipios se vio la lucha entre el conocido cacique y un líder social o un ciudadano sin antecedentes políticos. Sin embargo, estas luchas fueron más cualitativas que cuantitativas.

La fragmentación y la abstención había sido el signo predominante de la inconformidad municipal, pero al ir perdiendo fuerzas los sectores del partido oficial, la ciudadanía empezó a buscar vías para resolver los problemas comunitarios; Acción Nacional ha sido cauce adecuado para un número cada vez mayor de ciudadanos en los municipios, pues muchos de estos ciudadanos ya empiezan a tender el puente entre la problemática social y la política de la localidad.

Ahora bien, este avance ha sido paulatino. En sus primeros diez años de vida, el partido sólo logró gobernar en el pequeño municipio de Quiroga, Michoacán, esto ocurrió de 1946 a 1949. En los siguientes diez años gobernó en 14 municipios; en su tercera década gobernó en 20; en la cuarta, en 32, y de 1979 a 1989 lo hizo en 67 municipios. En 1994 gobernaba en 103, lo que representa el 12.8% de la población nacional; contaba con 616 regidores de mayoría, 1096 de representación proporcional, 34 concejales y 82 síndicos, cifras que dan un total de 1828 funcionarios municipales de elección.

Desde su fundación, la lucha que ha librado el partido por la conquista del gobierno municipal se ha dado en un marco de legalidad y agotando todos los recursos que ésta le permite. A partir de 1988, impulsado por el liderazgo de Manuel Clouthier, se amplió la influencia panista y se usaron con más frecuencia tácticas de resistencia civil activa y pacífica en la defensa de los triunfos electorales, aunque a veces, la desesperación provocada por la imposición, produjo algunos hechos violentos.

En sus primeros 30 años de vida, se le reconocieron al partido 36 municipios, dentro de los cuales estuvieron dos capitales de estado: Mérida y Hermosillo, y el municipio de Garza García, N. L., que repitió su triunfo en cinco ocasiones más. En los siguientes 25 años le fueron reconocidos 226 municipios entre los que figuraron cinco capitales de estado: nuevamente Hermosillo, San Luis Potosí, Chihuahua, Durango y Tuxtla Gutiérrez; también ciudades importantes como León, Ciudad Juárez, Tehuacán, Zamora y el municipio de San Nicolás de los Garza en Nuevo León.

Junto a estos triunfos reconocidos, existe un gran número de elecciones municipales en las cuales el partido tiene la convicción de haber ganado las contiendas, pero los triunfos no le fueron respetados. En este capítulo vamos a presentar una síntesis de lo ocurrido después de efectuadas las elecciones en 37 de esos municipios en los que el triunfo de Acción Nacional no fue reconocido. En todos los casos se exhibieron pruebas de dicho triunfo, pero el fallo fue en contra, otorgado mayoritariamente por los candidatos del partido oficial; en muy pocos se nulificaron las elecciones y se formaron Concejos, como en el municipio de Santa Clara, Durango, donde las elecciones se anularon tres veces, mismas que fueron ganadas por el PAN y pese a esto, el gobierno se negó a reconocer la tercera victoria; pero, ante la evidencia, la Legislatura del Estado integró una Junta Provisional de gobierno formada con la planilla panista.

La descripción de lo sucedido en estos 37 municipios no agota la relación de la lucha del partido por el municipio, pues aun en los casos en que los triunfos fueron finalmente reconocidos, en muchas ocasiones este reconocimiento fue precedido de una enérgica batalla y de innumerables acciones de presión de la ciudadanía y del partido. Sin embargo, la selección de estos municipios conforma una muestra representativa que nos permite hacer un recorrido histórico de la lucha de Acción Nacional por restaurar la democracia en el municipio mexicano, por vencer los cacicazgos y por devolver la soberanía al pueblo.

Presidencias municipales ganadas por el PAN y no reconocidas por las autoridades*

Municipio: Santa Clara, Dgo.

Presidente municipal: Hermenegildo Frayre F.

Día de la elección: 2 de julio 1950.

En este municipio fue necesario celebrar tres elecciones para que el pueblo lograra ver parcialmente respetada su voluntad. Las dos primeras elecciones se nulificaron y el gobernador integró Juntas Provisionales con miembros del PRI. El pueblo exigió nuevas elecciones, en las cuales triunfó nuevamente el PAN, a pesar de las anomalías.

Para calificar la elección el gobierno aplazó varias veces las sesiones. El resultado fue que por tercera vez la Legislatura del Estado nulificó las elecciones; pero ahora sí reconoció a los miembros de la planilla de Acción Nacional para que integraran una Junta Provisional de Gobierno.

Acciones emprendidas por el gobierno en contra del ayuntamiento

Un diputado del PRI y principal autor de los fraudes, amenazó con meter a la cárcel a los dirigentes del PAN, bajo los cargos de "injurias y difamaciones"; sin embargo, esa amenaza no prosperó, ya que un representante del gobierno estatal ordenó que se entregara la presidencia municipal a la Junta Provisional de Gobierno.

Acciones emprendidas por el pueblo

1. Nutrido grupo de ciudadanos estaba presente en la plaza pública y en las calles.
2. El pueblo seguía paso a paso los acontecimientos.
3. Insistió tres veces en la misma elección.
4. Acudió a las urnas cuantas veces fue necesario.

* CEDIS, PAN: estudio dirigido por Gustavo A. Vicencio, México 1989.

Con estas acciones, el pueblo le salió al paso a la maquinaria oficial, cerrándole todos los caminos, tuvo fe inquebrantable en que la solución de los problemas del municipio estaba en el ejercicio del sufragio y exigió que éste fuera respetado.

Municipio: Durango, Dgo.

Candidato: Jesús H. Elizondo.

Día de la elección: 16 de noviembre de 1952.

Jesús H. Elizondo, candidato del PAN, obtuvo un triunfo arrollador respaldado con actas de las 59 casillas que se instalaron. La victoria fue clarísima y con amplio margen, aun en las casillas rurales. Ejemplos: la casilla del ejido de Vayacora con 144 votos para el PAN y sólo 1 para el PRI; la de Cerrerías con 103 votos para el PAN y 8 para el PRI.

Los dirigentes del partido tuvieron, en su poder actas de escrutinio, firmadas por funcionarios de casilla y por los representantes del PRI; pero no se reconoció al triunfador.

Acciones que emprendieron el pueblo y el PAN

1. Las acciones empezaron desde el día de la elección en las casillas, ya que los numerosísimos votantes permanecieron alrededor de ellas una vez terminada la votación e impidieron a los pistoleros gobiernistas que se robaron los paquetes de votación.

2. El 20 de noviembre se reunió la Junta Computadora para anular descaradamente todas las casillas donde perdían los candidatos del PRI. Los representantes del PAN, diputado federal Francisco Chávez González y Emilio de la Garza, al no ser escuchadas sus razones y exigencias en contra de las arbitrariedades, se retiraron del acto, para no avalar con su presencia las violaciones a la Ley.

3. El pueblo defendió su voto: permaneciendo frente al Palacio Municipal, donde estaba reunida la Junta Computadora, durante todo el tiempo que duró el acto.

¹La Nación, núm. 580, México, 23 de noviembre de 1952, pp. 8-9.

4. A las seis de la tarde fue informado por los representantes del PAN de la actitud de los miembros de la Junta Computadora. Ahí mismo se efectuó un mitin de protesta con la asistencia de más de 2000 personas.

5. Concluido el mitin, se organizó una manifestación que recorrió durante más de tres horas las calles de la ciudad. Al paso de los manifestantes, se fueron uniendo más, hasta llegar a la cifra de 15000 personas. De todas las casas se asomaban familias enteras gritando "vivas" al partido y a Elizondo.

6. El gobernador del estado trató de desvirtuar este ejemplar movimiento cívico, diciendo que era de origen religioso y amenazando con atacar a los manifestantes con trabajadores madereros.² El 2 de diciembre, en la tribuna de la Cámara de Diputados, el diputado Francisco Chávez González hizo la proposición de que la Cámara de Diputados, conociera las gravísimas irregularidades en que incurrieron los órganos electorales y el gobierno de Durango, y que se encomendara esta investigación a la Suprema Corte de Justicia en los términos del artículo 97 constitucional. Por votación de la mayoría se desechó la iniciativa.

7. De acuerdo con la Ley Electoral, los dirigentes estatales de Acción Nacional presentaron un memorial al Congreso Local pidiendo la nulidad de todo lo actuado por la junta Computadora.

8. Los miembros de la Junta Computadora que firmaron el acta fueron acusados, asimismo, el presidente municipal de Durango y los presidentes de las casillas 5 y 12 por abuso de autoridad.

9. El Congreso Local no hizo ningún caso a la exigencia del pueblo, para que de acuerdo a la Ley y con documentación irrefutable presentada por Acción Nacional, se reconociera el triunfo de sus candidatos. Por ello, la ciudadanía organizó un mitin de protesta el 14 de diciembre. El gobernador, Torres Sánchez, atropellando el artículo 9º de la Constitución, impidió dicho mitin, poniendo a la ciudad prácticamente en estado de sitio y encarcelando a los que serían los oradores: Jesús Hernández Díaz y Fernando Hernández Ochoa, delegados del CEN, quienes fueron acusados por falsos testigos de ataques a las instituciones. El gobernador lanzó amenazas contra el candidato del PAN y fue apedreada la casa de este último, causando destrozos a los cristales.

²La Nación, núm. 581, México, 30 de noviembre de 1952, p. 16.

10. El 17 de diciembre, el Comité Regional del PAN publicó un manifiesto en los diarios de Durango, en el que hizo saber que los ciudadanos no renunciarían a sus derechos y que con garantías o sin ellas, continuarían su lucha con métodos no violentos hasta lograr la victoria.

11. *Últimas Noticias de Excélsior*, primera edición, del 18 de diciembre, encabezaba en primera plana: "Tensa situación hay en Durango".³ Mostrando un miedo, pánico, al pueblo, el Gobernador ordenó a policías judiciales que atentaran contra la vida del candidato Jesús Elizondo y del enviado especial de *La Nación*; para evitar concentraciones prohibió que se efectuaran bailes en la vía pública.⁴ El 31 de diciembre, Acción Nacional publicó en *La Nación* un manifiesto: "Al pueblo de Durango, a la Opinión Pública de México".⁵

12. La noche del 26 de diciembre, la Cámara de Diputados local anuló las elecciones en los municipios de Santa Clara y Durango y dio el triunfo a las planillas del PRI en los demás municipios. El gobernador del estado nombró una Junta Provisional de Gobierno para la ciudad de Durango. En la plaza de armas de dicha ciudad se celebró, el día 28, un mitin y manifestación con asistencia de 20000 personas para protestar por estas absurdas decisiones. Hablaron el Doctor Raúl Velazco Zimbrón, secretario general, y el candidato triunfador.

13. El 29 de diciembre se efectuó, en la capital del estado, una reunión de dirigentes a la que asistieron representantes de los Comités Municipales. Se tomaron, entre otros, los siguientes acuerdos: pedir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la investigación de las violaciones a las Leyes y al voto público cometidas en Durango. Exigir al Gran Jurado Federal el desafuero del gobernador por los atropellos a la Constitución, exigir la inmediata convocatoria a nuevas elecciones extraordinarias.⁶

14. El periódico oficial de Durango publicó, el 7 de enero, los decretos del Congreso sobre la nulidad de las elecciones. El pueblo, para no incurrir en violencia, dejó que las Juntas Municipales tomaran posesión, pero sin reconocerles ninguna autoridad y también el pueblo designó una comisión para entrevistarse con el Presidente Ruiz Cortines. Esta Comisión, el 8 de

³ *La Nación*, núm. 584, México, 21 de diciembre de 1952, pp. 8-9.

⁴ *La Nación*, núm. 585, México, 28 de diciembre de 1952, pp. 15-16.

⁵ *La Nación*, núm. 586, México, 4 de enero de 1953, p. 2.

⁶ *La Nación*, núm. 586, México, 4 de enero de 1953, pp. 15-16.

enero, entregó al presidente un memorial en que hacían una síntesis de la situación y presentaban, entre otras, estas peticiones concretas:

a) Que se reconociera, en Durango y Santa Clara, las planillas legítimamente ganadoras.

b) Que se destituyeran las autoridades impuestas en el municipio de Santiago Papasquiaro y otros siete más; que se nombraran Juntas Provisionales, en tanto el Congreso Local convocara a nuevas elecciones.

c) Que se hiciera la investigación correspondiente y se consignara a los funcionarios responsables.⁷

15. El 12 de enero de 1953, la Comisión de los municipios de Durango y Santa Clara, designada por el pueblo para entrevistarse con el presidente, quien se negó a recibirla, publicó en *La Nación* una "Carta abierta al ciudadano Adolfo Ruíz C.", en la cual le hicieron saber que los ciudadanos de estos municipios duranguenses, en forma unánime, habían resuelto continuar la lucha por el municipio libre y la autenticidad de la representación política.

16. El 18 de enero de 1953, más de 30000 personas participaron en otra manifestación de protesta en la ciudad de Durango. Entre varios oradores, habló Jesús Elizondo, legítimo presidente municipal electo, quien expresó su decisión de seguir encabezando al pueblo hasta el final. Simultáneamente, se celebraron mítines en los nueve municipios ganados por el PAN.⁸

17. El 25 de enero, hubo un nuevo mitin y manifestación con asistencia de 30000 personas. Luis Calderón Vega y el diputado Guillermo Garcilita Partida pronunciaron formidables discursos.⁹

18. El 15 de febrero, se efectuó en Durango un mitin de más de 30000 personas. Hablaron, entre otros, el fundador del partido, Licenciado Manuel Gómez Morín, quien expuso la tesis del municipio mexicano; afirmó que el movimiento duranguense era el principio de una cruzada nacional por el rescate de la institución municipal.

19. Este mitin terminó, como todos, con una gran manifestación que recorrió las principales calles, aclamando a Elizondo. En el número 594 de

⁷ *La Nación*, núm. 587, México, 11 de enero de 1953, pp. 8-9.

⁸ *La Nación*, núm. 589, México, 25 de enero de 1953, pp. 6-7.

⁹ *La Nación*, núm. 590, México, 1 de febrero de 1953, pp. 10-11.

La Nación, en las páginas 10 y 11, se reproduce íntegro el discurso que el licenciado Gómez Morín pronunció en dicho mitin.

20. El 12 de abril, se efectuó otro mitin en la Plaza de Armas de Durango para demostrar al gobierno y a la opinión pública que el pueblo no daba marcha atrás en sus propósitos. Asistieron delegaciones fraternas de Nuevo León, Chihuahua y Jalisco.

21. Días después se realizó la segunda campaña municipal, postulando al mismo candidato. El 16 de agosto de 1953 se celebraron las elecciones extraordinarias; a pesar de todas las irregularidades, Jesús Elizondo volvió a ganar por amplio margen.

22. El día 20, se reunió la Junta Computadora, que funcionó ilegalmente al retirarse los presidentes de casilla para no sancionar las irregularidades; a pesar de todo, dio el triunfo a la planilla oficial. Los dirigentes del PAN exigieron la nulidad de lo actuado por la Junta Computadora. El Congreso Local sancionó las resoluciones de este organismo. El día 23, se publicaron en el periódico oficial del gobierno del estado los decretos de la Cámara Local de Diputados.

23. La planilla usurpadora tomó posesión, en la noche del 31 de agosto, a puerta cerrada.

24. En un manifiesto al pueblo, el Comité Regional de Durango expuso que Acción Nacional agotaría todos los recursos legales hasta lograr el reconocimiento del triunfo obtenido.¹⁰

Municipio: Ciudad Juárez, Chih.

Candidato: Alfonso Arronte.

Día de la elección: 1 de julio de 1956.

Acciones que emprendieron el pueblo y el PAN

1. El 7 de julio, el licenciado Manuel Gómez Morín, a su regreso de Chihuahua, denuncia en una conferencia de prensa que propiamente ni siquiera hubo elecciones en Chihuahua.

¹⁰*La Nación*, núm. 620, México, 30 de agosto de 1953, p. 5.

2. El mismo día se efectuaron simultáneamente manifestaciones en Chihuahua, Ciudad Juárez, Ojinaga, Delicias, Meoqui y otras zonas, para protestar contra la farsa electoral.

3. Los días 13, 14 y 15 de julio tuvieron lugar en Parral, Chihuahua, Ciudad Juárez, Camargo, Delicias, La Cruz y Santa Eulalia manifestaciones de protesta muy concurridas.

4. El Comité Regional del PAN en el Distrito Federal decidió, en una asamblea extraordinaria, apoyar al pueblo de Chihuahua.

5. El 22 de julio, una caravana de 180 automóviles salió de Ciudad Juárez rumbo a la ciudad de México, para tratar de entrevistarse con el presidente Ruiz Cortines y expresarle su inconformidad.

6. Después de pasar por ciudades de los estados de Durango, Zacatecas, Aguascalientes, Jalisco, Guanajuato y Querétaro, llegó, el 27 de julio, la caravana automovilista al Distrito Federal. Los integrantes de dicha caravana efectuaron varios actos; trataron de entrevistarse con el presidente, pero éste no recibió a la comisión, que fue atendida por el secretario de Gobernación, licenciado Angel Carvajal.

7. El 10 de julio se presentó al presidente de la República una instancia para que, en los términos del artículo 97 constitucional, pidiera a la Suprema Corte de Justicia investigar las violaciones al voto público en el estado de Chihuahua. A esta petición contestó el secretario de Gobernación, diciendo que el presidente de la República no podía pedir la intervención de la Suprema Corte, porque violaría el artículo 115 de la Constitución.

8. El 15 de agosto, el presidente del partido, ingeniero Juan Gutiérrez Lascurain y el secretario general, Raúl Velazco Zimbrón, ratificaron, en la Procuraduría General de la República, la denuncia que habían presentado el 20 de julio contra el Congreso Local de Chihuahua y el candidato priista a gobernador, Teofilo Borunda, quien también era senador, por violaciones a la Constitución Federal, a la Constitución de Chihuahua y al Código Administrativo de dicho estado.

9. El 9 de agosto, el Comité Ejecutivo Nacional reiteró su petición al presidente para que pidiera a la Suprema Corte investigar las irregularidades en Chihuahua.

10. El 12 de agosto, en Chihuahua se efectuó la cuarta manifestación de protesta, con delegados de todos los municipios del estado.

11. El 9 de agosto, se hizo la solicitud de nulidad de las elecciones al Congreso Local.

12. El Comité Regional del PAN en Chihuahua publicó, el 13 de agosto, un manifiesto en el que hizo una síntesis de las violaciones al voto público y a la Constitución y exhortó al pueblo a perseverar en la lucha.

13. El ingeniero Juan Gutiérrez Lascurain se entrevistó, el 30 de agosto, con el presidente de la Suprema Corte de Justicia para entregarle un memorial en el que se ratificaba la solicitud de investigación a las violaciones que hubo en las elecciones de Chihuahua.

14. El 2 de septiembre, se reunieron en Chihuahua, bajo la presidencia del licenciado Manuel Gómez Morín, todos los jefes distritales y municipales de Acción Nacional en el estado, para tomar el acuerdo de continuar decididamente y en forma más eficaz y pacífica, la lucha cívica por el respeto a los derechos del pueblo.

15. El 2 de octubre, en Chihuahua, se publicó un manifiesto donde se expresaba que el pueblo no tendría pasividad ni violencia, sino la decisión de lucha permanente.

Municipio: Mexicali, B. C.

Candidato: Samuel Martínez.

Municipio: Tijuana, B. C.

Candidato: Zeferino Sánchez Hidalgo.

Municipio: Ensenada, B. C.

Candidato: Antonio Jiménez González.

Municipio: Tecate, B. C.

Candidato: Francisco Torres.

Día de las elecciones: 2 de agosto de 1959.

El partido obtuvo un triunfo total: su candidato a gobernador, licenciado Salvador Rosas Magallón, sus candidatos a presidentes municipales antes mencionados, y todos sus candidatos a diputados locales.

Para no entregar el poder, las autoridades, encabezadas por Braulio Maldonado, calumniaron a los dirigentes y candidatos del partido, diciendo que estos se iban a levantar en armas.

Hubo encarcelamientos, torturados, golpeados, etcétera. El licenciado Rosas Magallón, perseguido, tuvo que refugiarse en territorio norteamericano. El Presidente Nacional del partido, licenciado José González Torres, se trasladó a Baja California para encabezar la defensa de los perseguidos. A pesar de estar prohibido, en contradicción con el artículo 9º constitucional, hubo frecuentes manifestaciones del pueblo, exigiendo que se reconociera el triunfo. Como último recurso, el licenciado González Torres pidió la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fundamento en el artículo 97 de la Constitución. También, se solicitó al presidente de la República que promoviera ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la desaparición de los poderes en Baja California. El jefe del partido probó con actas en la mano, ante el secretario de Gobernación, el triunfo de todos los candidatos del PAN en Baja California. No se reconoció ninguno.¹¹

Municipio: Mexicali, B. C.

Candidato: Norberto Corella Gil Samaniego.

Municipio: Tijuana, B. C.

Candidato: Luis Enrique Enciso Clark.

Día de elecciones: 2 de junio de 1968.

Se anulan las elecciones municipales de Mexicali y Tijuana, no obstante haber demostrado con actas el triunfo de los candidatos del PAN.

Acciones que emprendieron el pueblo y el PAN

1. Varias mujeres de Baja California se trasladaron a la ciudad de México, con el fin de entrevistarse con el presidente de la República, quien se negó a recibirlas.

¹¹ *La Nación*, núm. 930-933, 935, 936, México, agosto y septiembre, 1959.

2. Se efectuaron marchas silenciosas y multitudinarias en Mexicali y Tijuana.

3. La diputación federal panista, en sesión secreta del 10 de diciembre de 1968, trató que la Cámara enjuiciara al gobernador de Baja California.

4. El partido se opuso a que se anularan arbitrariamente las elecciones municipales en Mexicali y Tijuana y se designaran Consejos Municipales en cada una de dichas ciudades.

5. El 22 de junio, se reunió el Consejo Nacional y acordó, entre otras cosas, que se agotaran todos los recursos legales encaminados a través de sus diputados y dirigentes, para impedir la impunidad de quienes pretendían que Baja California se mantuviera al margen del orden Constitucional y careciera de autoridades legítimas.

6. El Comité Regional de Baja California y los jefes municipales acordaron que el Licenciado José Antonio Bretón Mena, único candidato que el Congreso Local había reconocido como diputado por el sexto distrito, no se presentara a ejercer el cargo. Así lo hizo.

7. El licenciado Adolfo Christlieb Ibarrola, en un muy bien redactado escrito, solicitó, con fundamento en el párrafo 3º del artículo 97 constitucional, que la Suprema Corte de Justicia investigara la violación a la Constitución de la República y a la del estado de Baja California.

8. Por último, hay que mencionar la huelga de hambre que como protesta efectuó un grupo de estudiantes no panistas.¹²

Municipio: Ojinaga, Chih.

Candidato: Maurilio Machuca.

Municipio: Janos, Chih.

Candidato: Antonio Torres Zapata.

Municipio: Ciudad Jiménez, Chih.

Candidato: Raúl Carpio Balderrama.

Día de la elección: 7 de julio de 1968.

¹²La Nación, núm. 1255-1265, México, junio-diciembre, 1968.

Acciones que emprendieron el pueblo y el PAN

1. El Comité Regional del PAN en el estado, publicó un desplegado en el que se deja constancia ante la opinión pública de la forma en que se desarrollaron las elecciones.¹³

2. En Santa Bárbara, San Francisco del Oro, Ojinaga y Ciudad Jiménez, el pueblo realizó manifestaciones silenciosas en apoyo a la petición al Congreso Local, para que declarara el triunfo de los candidatos panistas.

3. En la Cámara local de Diputados, el 7 de agosto, se demostró el triunfo de los candidatos panistas y las irregularidades en otros municipios y se exigió la declaración de nulidad.

4. El Comité Regional denunció, el 8 de agosto, en declaraciones a la prensa, el "albazo" del Congreso local que en una sesión de la que no avisó ni a los dirigentes ni a los candidatos panistas, dio el triunfo a todos los candidatos oficiales.

Municipio: Tacámbaro, Mich.

Candidato: Austreberto Gaytán.

Día de la elección: 5 de diciembre de 1971.

Acciones que emprendieron el pueblo y el PAN

1. A raíz del escandaloso fraude se conformó, el 12 de diciembre de 1971, el Frente Democrático de Tacámbaro, integrado por ciudadanos de diversas tendencias políticas e ideológicas, cuyo objetivo era impedir la consumación del atraco electoral.

2. El 16 de enero de 1972, el Frente inicia un acuerdo con las autoridades estatales, en el que se avizoraba un arreglo, conforme el cual el Ayuntamiento se formaría mayoritariamente con miembros del PAN.

3. Entre el 13 y el 31 de diciembre de 1971, en la Plaza de Tacámbaro, se realizaron cinco concurrencias mítines en apoyo a la planilla de Acción Nacional.

4. Una comisión de 500 personas se trasladó a Morelia para manifestar su protesta al Gobernador, licenciado Servando Chávez, quien no quiso prestar

¹³ *La Nación*, núm. 1258, México, agosto de 1968, pp. 20-21.

la atención debida; quedaron sin respuestas las peticiones de la ciudadanía inconforme. Lo mismo hicieron el presidente de la República y el secretario de Gobernación. A pesar del rechazo popular, Gabriel Cortés, del PRI, protestó como Presidente Municipal, el 31 de diciembre de 1971.

5. El 3 de enero de 1972, cuando los regidores ilegítimos pretendían "despachar" en el Palacio Municipal, un nutrido grupo de ciudadanos le cerró el paso y les lanzaba improperios. Un miembro de la escolta militar sugirió a los regidores que se retiraran para dialogar con los dirigentes del Frente Democrático de Tacámbaro. Los regidores se trasladaron a la casa del Presidente Municipal, Gabriel Cortés, desde ahí empezaron a gobernar el municipio.

6. El pueblo inició una guardia permanente en el Palacio Municipal, la cual duraría 20 días.

7. Se abrió una colecta pública para proporcionar comida a los que cumplían la guardia; a los detenidos en la cárcel municipal se les hicieron llegar alimentos y dinero.

8. Un pequeño cuya familia participaba en la guardia, murió a causa de una pulmonía y pese a esto, la valiente madre no abandonó su trinchera.

9. El 16 de enero llegó a Tacámbaro un representante del gobierno estatal para entablar pláticas con los dirigentes del Frente.¹⁴

10. El presidente del PAN, licenciado Manuel González Hinojosa, en un desplegado, insistía sobre este grave problema y hacía un llamado a la Secretaría de Gobernación para que lo resolviera conforme a Derecho.

Solución al conflicto

El Congreso del estado nombró un Ayuntamiento interino, encabezado por el jefe de Telégrafos, Rafael Lagunas Mendoza, el cual comenzó sus funciones el 25 de enero de 1972.¹⁵

¹⁴La Nación, núm. 1344, México, febrero de 1972, pp. 12-15; 32.

¹⁵La Nación, núm. 1345, México, febrero de 1972, p. 3.

Municipio: Compostela, Nay.

Candidato: Carlos Robles.

Día de la elección: 5 de noviembre de 1972.

Acciones que emprendieron el pueblo y el gobierno

1. Se realizó un gigantesco mitin, encabezado por los candidatos de Acción Nacional y otros líderes panistas a la Presidencia Municipal.

2. Una caravana de automóviles marchó hacia Tepic, con el objeto de "tomar" la Plaza de Armas; en la carretera ya la esperaban agentes de tránsito, quienes solicitaban documentos y anotaban las placas de los vehículos.

3. El pueblo continuó por tres días en la capital del estado, sin lograr que el gobernador atendiera a los ciudadanos. Los priistas acusaron a los panistas de hechos que los mismos del PRI cometieron. Por ejemplo, destrozaron los coches. También hubo intimidación a líderes panistas por parte del Gobernador.¹⁶

4. Antes de la toma de posesión de los candidatos del PRI, el 31 de diciembre, el pueblo realizó una marcha silenciosa y tomó simbólicamente la Presidencia Municipal, sitiando la Plaza de la Libertad. Por otra parte, el PRI acarreó campesinos, los alcoholizó y les ordenó defender al ayuntamiento del PRI.

5. El pueblo decidió levantar el sitio, en vista de que los acarreados estaban borrachos y armados con metralletas, fusiles y pistolas.

6. El diputado Guillermo Baeza, junto con otras personas, se entrevistó con un representante del gobernador; más tarde, cuando cenaba en un restaurant, fue golpeado y aprehendido por un grupo de policías. La noticia cundió rápidamente y más de 1500 personas se reunieron frente a la presidencia. Otro contingente marchó hacia Tepic, éste fue retirado y escoltado hasta Compostela por agentes federales. La tropa mantuvo rondines hasta el día siguiente.

7. El pueblo exigió un Concejo Municipal, designado por el Congreso local, e integrado por gente honrada, ya que el alcalde impuesto era un títere de los caciques y, además, analfabeta.

¹⁶La Nación, núm. 1366, México, diciembre de 1972, pp. 16-17.

8. El 12 de febrero de 1973, a las 10 de la mañana, una comisión del pueblo de Compostela, integrada por mujeres, pidió al presidente municipal del PRI, Angel Ocegueda, que abandonara un despacho que "por haber sido derrotado en las elecciones no debería de estar ocupando".¹⁷

Ante la negativa de Ocegueda, las mujeres lo tomaron de los brazos y lo pusieron en la calle. Ocegueda iba llorando. De esta manera, el pueblo ocupó pacíficamente el Palacio Municipal e inmediatamente hizo una relación-acta de cómo estaban los muebles y todo, para evitar cargos de saqueo, robo, etcétera.

9. Una comisión del pueblo se entrevistó con un representante del gobierno estatal y se acordó desocupar el Palacio, a cambio de que se impidiera a los caciques seguir mangoneando el ayuntamiento. Se comunicó este acuerdo al pueblo y éste lo rechazó. A la una de la mañana, un comando de la Policía Judicial del estado, equipado con escudos, cascos y gases lagrimógenos, desalojó el Palacio Municipal. La gente no opuso resistencia y salió orgullosamente portando la bandera nacional y cantado el himno.

El miércoles 14, a las nueve de la mañana, a pesar de las promesas del gobierno de que no habría represalias, fueron aprehendidos 13 ciudadanos en sus domicilios y lugares de trabajo, entre ellos el candidato del PAN, Carlos Robles, quien, con otras personas, fue conducido a Tepic.

Municipio: Tulancingo, Hgo.

Candidato: Antonio Martínez Bermudez.

Día de la elección: 3 de diciembre de 1972.

Acciones que emprendieron el pueblo y el PAN

1. El 17 de diciembre, más de 2000 personas marcharon por las calles en protesta por la imposición del candidato del PRI, Javier Castelán Canales.

2. El doctor Héctor Méndez, presidente del PAN en esa ciudad, se retiró del Comité Municipal Electoral en protesta al fraude y en espera de que una autoridad superior decidiera si ganaba el pueblo o el Gobernador, Sánchez Vite. El resultado electoral amañado fue: PRI, 5129 votos; PAN, 2846.

¹⁷ *La Nación*, núm., 1369, México, febrero de 1973, pp. 7-8, 32.

3. En una manifestación, el PRI-gobierno cortó la luz a los manifestantes; sin embargo, prosiguieron.¹⁸

4. Un grupo de panistas y dos periodistas se entrevistaron con el gobernador para hacerle ver que el PRI tomó por la fuerza el ayuntamiento. Este se negó a reconocer el triunfo del PAN.

5. Antes de la hora en que el PRI tomara posesión del ayuntamiento, el pueblo fue informando de la entrevista con el gobernador. El pueblo decidió marchar hacia el Palacio en protesta por esa imposición. Pero, para que la protesta no fuera considerada como violenta, sólo asistieron un centenar de mujeres. Los hombres se quedaron a la expectativa.

6. Al entrar los candidatos del PRI a la Presidencia Municipal y ante los gritos y abucheos de las mujeres, llovieron piedras, agua, ladrillos y gases lagrimógenos desde la azotea del Palacio. Las mujeres recogieron las piedras y las devolvieron, otras intentaron enfrentar a la policía y a los priistas, que salieron del Palacio a dispersarlas. Gendarmes y agentes dispararon al aire. Apoyados por golpeadores del PRI, arremetieron contra las mujeres a palos, patadas y varillazos.

Mucha gente perseguida se refugió en la Central de Delegaciones y Sindicatos; sin embargo, poco antes de las 11 de la noche, entre 50 y 60 individuos armados con pistolas, varillas y macanas entraron ahí violentamente, golpeando a todos los que se encontraban. Un buen número de perseguidos fue sacado, vuelto a golpear y subido a automóviles sin placas.

Elementos de la Cruz Roja fueron golpeados y detenidos. Cuando una ambulancia con heridos se dirigía hacia el hospital de Pachuca, la policía ordenó que los heridos fueran conducidos a la Procuraduría y a la Agencia del Ministerio Público. Dos periodistas fueron golpeados y detenidos.

7. El secretario general del PAN, Bernardo Bátiz, se puso en contacto con el secretario de Gobernación, Mario Moya Palencia, quien prometió investigar los hechos.

8. El martes 16, aún continuaban los cateos y arrestos sin ninguna orden judicial. Se calculaban 34 detenidos, entre éstos, cuatro periodistas. Funcionarios del PRI minimizaron los hechos y se negaron a proporcionar información

¹⁸La Nación, núm. 1366, México, diciembre de 1972, p. 12.

a los diputados del PAN. Después de varias gestiones y penurias los detenidos fueron puestos en libertad el miércoles 17, a las nueve de la noche.

El viernes 19, Tulancingo todavía era patrullado por agentes vestidos de civil, los cuales "caían" de repente en casa de cualquiera, para que todo Tulancingo supiera que el "Institucional" estaba alerta.

9. Muchas personas, incluyendo el candidato del PAN, marcharon hacia el Distrito Federal y a Pachuca a buscar a sus familiares desaparecidos o simplemente huyendo del terror:¹⁹ un policía robó un cheque a un periodista detenido y posteriormente lo cobró; unos individuos rompieron las sillas de la Central de Sindicatos e introdujeron cajas sospechosas; el PRI envió un anónimo al jefe del PAN en Tulancingo, amenazándolo de muerte.²⁰

10. Diversos medios periodísticos criticaron los sucesos de Tulancingo.²¹

Finalmente, Antonio Trejo Balderas, quien fue arbitrariamente golpeado, arrestado y robado por un policía, presentó una formal denuncia en la Procuraduría de Justicia del estado por el robo del que fue víctima; lo despojaron de un cheque por tres mil pesos, 750 pesos en efectivo, su reloj y varias notas de cobro.

11. El pueblo exigió un Concejo Municipal, pero no fue atendido.

Municipio: Santa Catarina, N. L.

Candidata: Concepción Maldonado de Zambrano.

Día de la elección: 2 de diciembre de 1973.

El PAN triunfó con 2053 votos; el PRI obtuvo 1628 votos, pero se declaró triunfante al candidato oficial.

Acciones que emprendieron el pueblo y el PAN

1. Los representantes de casilla del PAN tenían toda la documentación que acreditaba su triunfo, por lo que levantaron actas testimoniales firmadas por los partidos independientes y hasta por un agente especial de la Secretaría de Gobernación.

¹⁹ *La Nación*, núm. 1368, México, enero de 1973, pp. 7-11.

²⁰ *La Nación*, núm. 1369, México, febrero de 1973, p. 3.

²¹ *La Nación*, núm. 1370, México, febrero de 1973, pp. 1 y 9.

2. La candidata y los líderes de Acción Nacional exhibieron estos documentos ante el gobierno estatal, el Congreso, la Comisión Estatal Electoral, el secretario de Gobernación y ante toda la prensa de Monterrey.

3. El PAN retó al partido oficial para que exhibiera las pruebas de su supuesto triunfo, tal como lo había hecho Acción Nacional. Se convino el día y la hora para que en el Palacio de Gobierno del estado se confrontaran ambas documentaciones a la vista del pueblo y de la prensa y así se dictaminara quién tenía la razón. El PRI jamás se presentó a la cita.

4. Después de haber recurrido a la Comisión Estatal de Vigilancia Electoral y al Congreso Local, donde se negaron a aceptar el triunfo del PAN, el partido solicitó un Amparo ante un Juez Federal.

5. El PAN procedió a la acusación de las personas relacionadas con el fraude ante el Ministerio Público.

6. El Comité Ejecutivo Nacional del PAN procedió a entregar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación una instancia para que interviniera en el caso de Santa Catarina.

7. Se recabaron firmas de los ciudadanos del municipio que habían votado a favor del PAN.

8. Se formaron Comités Cívicos en todos los sectores del municipio, los cuales presentaron ante el gobierno una solicitud de nulidad de las elecciones.

9. El presidente regional del PAN en Nuevo León, Antonio Elozúa, solicitó, en un documento apegado a la Ley, la nulidad de las elecciones.²²

Municipio: Garza García, N. L.

Candidato: Humberto Junco.

Día de la elección: 2 de diciembre de 1973.

En 1964 se le ganó al PRI el primer municipio de Nuevo León, Garza García, con 68000 habitantes, en el área metropolitana de Monterrey. El entonces gobernador del estado, Eduardo Livas Villarreal, respetó el triunfo y lo mismo se hizo en dos periodos consecutivos en que la ciudadanía votó mayoritariamente por el PAN.

²²La Nación, núm. 1397, México, marzo de 1974, p. 15.

Pero diez años después, quien fuera el presidente de ese primer gobierno panista en Nuevo León, el señor Humberto Junco, interrumpe la calma de su jubilación y acepta nuevamente ser postulado para otro período de gobierno municipal. En esa ocasión, el sistema cometió lo que el candidato mismo tituló "El fraude electoral del siglo" en un libro que escribió para dejar constancia de lo sucedido.

La organización partidista luchó oportuna y ferozmente contra la llamada "Ley Zorrilla", que fue aprobada en el estado para poner dificultades a la oposición. El partido superó esas dificultades y ganó la votación por 8213 votos contra 6986 del PRI. La alquimia electoral falsificó dos actas, con lo cual el PAN quedó en minoría.

Se agotaron todas las instancias legales, se acudió al presidente de la República, José López Portillo, y al secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles. Los dos trataron muy amablemente a los panistas, les manifestaron que les concedían la razón, pero que no podían hacer nada por el "respeto a la soberanía del estado". El fraude se consumó.

Municipio: Meoqui, Chih.

Candidato: Aurelio Segovia.

Municipio: Villa de Matamoros, Chih.

Candidato: Francisco Flores.

Municipio: Santa Bárbara, Chih.

Candidato: José Santos Esparza.

Municipio: San Francisco del Oro, Chih.

Candidato: Gerardo Montoya.

Municipio: Ciudad Juárez, Chih.

Candidato: Alberto J. Torres.

Día de las elecciones: 7 de julio de 1974.

Acciones que emprendieron el pueblo y el PAN

1. El pueblo de estos municipios suspendió el pago de impuestos por concepto de agua a los gobiernos ilegítimos, pues tomaron posesión a pesar de que el triunfo de Acción Nacional era evidente.

2. El 3 de agosto de 1974, de Meoqui, partió una caravana rumbo a la capital del estado. A su paso por los municipios se les unieron contingentes hasta llegar a Chihuahua, donde efectuaron un mitin.

3. El 5 de agosto, todos los integrantes de la caravana montaron una guardia frente al Palacio de Gobierno, con el propósito de permanecer ahí hasta que el Congreso local reconociera sus triunfos.

4. El 23 de julio se efectuó en las oficinas del CEN, en México, una conferencia de prensa presidida por el jefe del partido, licenciado José Angel Conchello, los dirigentes y candidatos; ahí se exhibieron las violaciones a la Ley Electoral del estado.

5. El 10 de agosto, los dirigentes de Acción Nacional en Chihuahua, hicieron declaraciones a la prensa, protestando porque el día anterior el Congreso local sólo reconoció el triunfo de Ojinaga y anuló las elecciones en Villa Matamoros y Santa Bárbara, sin admitir las pruebas de sus triunfos en todos los municipios ya mencionados.

Municipio: Cholula, Pue.

Candidato: Antonio Pérez Saldaña.

Día de la elección: 24 de noviembre de 1974.

Acciones que emprendieron el pueblo y el PAN

1. El 22 de diciembre, el pueblo inició la movilización a raíz del asesinato del excomandante de la policía, Julián Mixcoatl y de la señora Consuelo Bonilla Vázquez, perpetrados por los pistoleros de Filemón Pérez Cáceres, líder de la CROM y candidato a la presidencia municipal, a pesar de tener antecedentes penales.

2. El 29 de diciembre, se realizó un mitin frente al Palacio de Gobierno de Puebla; se exigía el desconocimiento del cacique Filemón Pérez Cáceres como

presidente municipal, ya que no ganó las elecciones, además de tener probados antecedentes penales.

Se exigía también: la anulación de las elecciones en las que se robó el triunfo al candidato del PAN; convocatoria a elecciones extraordinarias o, en última instancia, el nombramiento de un Concejo Municipal, integrado por personas honradas e independientes de Filemón Pérez Cáceres; llevar ante las autoridades penales correspondientes a Pérez Cáceres.

3. Después de recorrer 15 kilómetros y de desfilar por las principales calles de la ciudad de Puebla, a las cuatro de la tarde se realizó un mitin de protesta en el Zócalo, donde el pueblo demandó que el gobernador, Guillermo Jiménez Morales, satisficiera las justas peticiones del pueblo.²³

4. El 21 de enero de 1975, el pueblo celebró la renuncia de Filemón Pérez. Sin embargo, el pueblo aún exigía la nulidad de las elecciones y el nombramiento del Concejo Municipal²⁴; Filemón Pérez, pese a haber renunciado por escrito al cargo, ocupó el Ayuntamiento tan sólo por pocos minutos, para luego dejárselo a su sobrina.

5. El 1º de febrero, el Comité Cívico de Cholula, dio en su propia mano al presidente de la República, Luis Echeverría, una carta en la que se describía la situación del municipio. Se le pedía su intervención para nombrar un Consejo, integrado por gentes honradas de todos los partidos, para gobernar el Ayuntamiento.²⁵

6. Cuando un contingente panista marchaba hacia la ciudad de Puebla, miembros de la Universidad Autónoma de Puebla prácticamente los secuestraron, pues les impidieron salir de sus camionetas y los obligaron a seguir a un grupo de vendedores ambulantes que iban a un mitin. Posteriormente los dejaron ir.

²³ *La Nación*, núm. 1418, México, 8 de enero de 1975, pp. 7-8.

²⁴ *La Nación*, núm. 1420, México, 5 de febrero de 1975, p. 10.

²⁵ *La Nación*, núm. 1421, México, 19 de febrero de 1975, p. 26.

Municipio: Puebla, Pue.

Candidato: Alejandro Cañedo Benítez.

Día de la elección: 24 de noviembre de 1974.

Acciones que emprendieron el pueblo y el PAN

1. El 10 de enero, el PAN acudió a la Suprema Corte de Justicia a pedir su intervención para comprobar las violaciones al voto público.

2. Se organizó la "Caravana del Sufragio Efectivo", integrada por cinco autobuses y 25 automóviles, que arrancó de la capital poblana hacia la ciudad de México.

3. Además, se unieron los candidatos a presidentes municipales de otros municipios de Puebla, que tenían constancias de haber ganado también. Estos municipios fueron: Amozoc, Tenampulco, San Martín Texmelucan, Cholula, Ajalpan, San Antonio Cañada, San Andrés Cholula, Coronango, Xiutetelco, Cuapiaxtla, Santa Isabel Tlalnepantla, Cuautlancingo, Hueytamalco, Altepexi y Santa Inés Ahuatempan.

En la ciudad de México, los manifestantes fueron escoltados por motociclistas y patrulleros hasta la Plaza de la Constitución. A este contingente se unieron otros panistas del Distrito Federal y zonas aledañas; juntos marcharon hacia la Suprema Corte de Justicia. Ahí se integró una comisión para hablar con el licenciado Euquerio Guerrero, presidente de la Suprema Corte, quien les informó que lo más pronto posible el Pleno de la Corte conocería el caso y decidiría si nombraban o no a los investigadores para determinar el fraude electoral.

4. La caravana regresó a Puebla después de conocer esta información.²⁶

5. El presidente municipal de Coronango envió una carta al presidente de la República, en la que denunció las anomalías que se efectuaron el día de las elecciones, ratificando la victoria del PAN.²⁷

6. El 28 de enero de 1975, los 20 ministros de la Suprema Corte de Justicia resolvieron rechazar por unanimidad la solicitud presentada por el diputado Alejandro Cañedo de que se investigara la violación al voto público. Entre las

²⁶ *La Nación*, núm. 1419, México, 22 de enero de 1975, pp. 1-9.

²⁷ *La Nación*, núm. 1420, México, 5 de febrero de 1975, pp. 8-9.

razones que se adujeron para esta resolución estaba el hecho de que tan alto tribunal había mantenido persistente el propósito de conservarse aparte a la política electoral, en bien de la función jurisdiccional que le ha estado encomendada.

7. En San Andrés Cholula, Ajalpan, Hueytamalco, Tenempulco, Altepexi, San Antonio Cañada, Cuautlancingo y Coronango, el gobierno estatal lanzó la tropa contra el pueblo.

8. En Cuautlancingo y Coronango se instalaron dos ayuntamientos, el legal del PAN y el impuesto del PRI.

9. Nuevamente, el jueves 27 de febrero, panistas y ciudadanos inconformes, marcharon a la ciudad de Puebla, para pedir al gobernador la resolución inmediata a sus demandas.²⁸

A esta marcha se unieron 1500 campesinos de otros 10 municipios de Puebla.

10. Legisladores panistas se entrevistaron con el secretario de Gobierno, el cual prometió que a partir del 28 de febrero se iniciaría un estudio en estos municipios, en el que participarían las planillas contendientes y funcionarios tanto del PRI, como del PAN. Sin embargo, lo anterior tan sólo fue una maniobra del gobernador para burlar a la ciudadanía, ya que la Junta de Administración que se nombró, tan sólo aglutinaba a miembros del PRI. Los del PAN no fueron tomados en cuenta.²⁹

Por fin, el gobierno estatal accedió a revisar caso por caso para proceder a integrar Concejos Municipales, con personas de ambos partidos.

11. Sin embargo, en Cuautlancingo, el gobierno simplemente sustituyó a los usurpadores del PRI por otros del mismo partido. La reacción popular fue la toma del Palacio Municipal y la instalación de un Ayuntamiento Paralelo, en un clima de tensión. El gobierno envió a la fuerza pública que a garrotazos, cárcel y gases intentó vencer la resistencia popular en Altepexi, Cuautlancingo, San Andrés Cholula y Ajalpan.³⁰

12. El 24 de marzo, el diputado Miguel Fernández del Campo envió y publicó un telegrama al presidente de la República, el cual decía: "Pedimos cese represión violenta municipios Puebla con problemas políticos. Regino

²⁸ *La Nación*, núm. 1422, México, 5 de marzo de 1975, p. 7.

²⁹ *La Nación*, núm. 1423, México, marzo de 1975, pp. 4-5.

³⁰ *La Nación*, núm. 1424, México, 2 de abril de 1975, p. 3.

de Aquino muerto a culatazos por policía estatal. Municipios ... piden su enérgica intervención".³¹

13.- El Comité Regional de Puebla condenó los hechos sangrientos en varios municipios.³²

14. En Ajalpan se integró una Junta de Mejoramiento Municipal, encabezada por Jaime Gutiérrez, quien fue candidato del PAN a la presidencia municipal. La Junta realizó obras por un costo de 125000 pesos.³³

Municipio: Ciudad Sabinas, Coah.

Candidato: Doctor Genaro Guajardo Montemayor.

Día de las elecciones: 7 de diciembre de 1975.

Acciones que emprendieron el pueblo y el PAN

1. Fueron denunciadas, con pruebas, las irregularidades ante el Congreso del estado, por el jefe regional, licenciado Jesús Sánchez de la Peña, quien solicitó la anulación de las casillas donde fueron más notorias las irregularidades.

2. El día 11 de diciembre, 300 sabinenses se trasladaron a Saltillo para exigir al Congreso y al gobernador el reconocimiento del triunfo panista.

3. Como el gobernador no les hizo justicia, otra comisión fue a México a entrevistarse, el 15 de diciembre, con el presidente de la República, Luis Echeverría, y con el secretario de Gobernación.

4. El 21 de diciembre, en vista de que no recibieron ninguna respuesta y de que el Congreso del Estado reconoció al candidato del PRI, a las seis de la tarde, el pueblo realizó un mitin de protesta en contra de todas las autoridades; no sólo no los atendieron, sino que trataron de imponer al candidato derrotado.

5. Se organizó una huelga de pagos.

6. Un numeroso grupo de ciudadanos se apoderó del Palacio Municipal e impidió la entrada al usurpador, quien sólo con el auxilio de la fuerza pública pudo entrar.

³¹*Ibidem*, p. 2.

³²*Ibidem*, p. 11.

³³*La Nación*, núm. 1438, México, 15 de octubre de 1975, p. 2.

7. El pueblo quería entrar al Palacio a fin de sacar al impostor. Ante esta presión, el impuesto presidente municipal tuvo que pedir una licencia para dejar la presidencia.

8. El 15 de enero de 1986, el pueblo ya tenía 19 días de guardia permanente en el Palacio Municipal.

9. El CEN del PAN envió a los diputados Fernando Estrada Sámano y Miguel Fernández del Campo para llevarle su apoyo al pueblo de Sabinas. Dichos diputados intentaron, inútilmente, entrevistarse con el gobernador Flores Tapia.

10. El 17 y 18 de enero de 1976 se realizaron numerosos y concurridos mítines frente al Palacio Municipal. Se exhortó a la lucha pacífica para hacer respetar la voluntad popular.

11. Como el gobernador anunció que iría a Sabinas a imponer a su candidato, se pidió al pueblo el retiro de la guardia permanente que habían mantenido frente al Palacio durante 20 días.

Municipio: Torreón, Coah.

Candidato: Ingeniero Edmundo Gurza Villarral.

Día de las elecciones: 2 de diciembre de 1978.

Acciones que emprendieron el pueblo y el PAN

1. Se agotaron todas las instancias legales y políticas

2. El 26 de diciembre de 1978, el candidato vencedor, en compañía del licenciado Eugenio Ortiz Walls, representante ante la Comisión Federal Electoral, entregó al secretario de Gobernación, licenciado Jesús Reyes Heróles, un memorándum, en el que se relataban las principales irregularidades en la elección.

3. La diputación de Acción Nacional denunció a los diputados locales de Coahuila. Pidió, en una sesión de la Cámara de Diputados, que se iniciara un juicio político contra estos.

4. Del 26 de diciembre al 1º de enero de 1979, el pueblo participó en grandes actos de protesta en Torreón. En el mitin del día 1º, participó el jefe del partido,

diputado licenciado Abel Vicencio Tovar, quien se había entrevistado con el presidente de la República sin resultados.

5. En enero de 1979, fechada en Torreón Coahuila, se publicó una carta abierta al presidente de la República y al secretario de Gobernación, en la cual se demostró que el candidato del PAN había ganado con 15150 votos, contra 13726 del candidato priista. También, se denunciaron las violaciones en las que había incurrido el Congreso del estado y demás autoridades priistas.

6. El 21 de enero de 1979, a un costado del Palacio Municipal, 12 ciudadanos iniciaron una huelga de hambre que duraría 99 horas. La sustituyeron después por guardias cívicas.

7. Se celebraron muchos, multitudinarios mítines de protesta. En uno de los cuales golpearon al candidato Edmundo Gurza, quien resultó con una pierna rota.³⁴

Municipio: Ciudad Camargo, Chih.

Candidato: Carlos Aguilar Camargo.

Municipio: Ojinaga, Chih..

Candidato: Antonio Vázquez García.

Municipio: San Francisco del Oro, Chih..

Candidato: Mario de Ávila Vargas.

Día de las elecciones: 6 de julio de 1980

Acciones que emprendieron el pueblo y el PAN

1. El 23 de julio, la diputación panista federal publicó en los principales diarios un desplegado en el que se exhibieron todos los recursos de que se valió el gobierno y el PRI para despojar al pueblo de sus triunfos.³⁵

2. Los dirigentes nacionales del PAN no asistieron el 1° de septiembre al cuarto informe del presidente de la República, José López Portillo, en el Palacio de Bellas Artes, como protesta por el fraude, especialmente en Camargo.³⁶

³⁴ *La Nación*, núm. 1521, México, 7 de febrero de 1979.

³⁵ *La Nación*, núm. 1563, México, agosto de 1980, p. 5.

³⁶ *La Nación*, núm. 1566, México, 17 de septiembre de 1980, p. 2.

3. El 6 de septiembre, con el título "¿Quién manda en Chihuahua?", el Comité Directivo Regional del PAN en Chihuahua publicó unas declaraciones; el documento denunciaba la arbitraria decisión de la Cámara de Diputados Locales de despojar a Camargo de su legítimo triunfo, acatando órdenes de los líderes de la CTM, Fidel Velázquez y J. Refugio Mar de la Rosa.³⁷

4. El 13 de septiembre, a propuesta del Comité Regional, se reunió el Consejo Regional, el cual, después de una deliberación en la que se examinaron los pros y los contras, decidió aceptar las diputaciones de minoría que, de acuerdo al porcentaje de votación, había obtenido el partido.³⁸

5. El 2 de octubre, el Jefe Regional, licenciado Guillermo Prieto Luján y el Jefe Municipal en Camargo, Jesús Silerio, digirieron un mensaje al presidente de la República, en el que manifestaron que el pueblo de Camargo no estaba dispuesto a dejarse gobernar por gente impuesta e impreparada y le exigían que cumpliera su promesa de respetar la Constitución.

6. Se realizaron 12 manifestaciones multitudinarias de protesta.

7. De Camargo hacia Chihuahua, partieron dos caravanas de 1500 personas cada una, éstas irrumpieron en el Congreso Local para exigir un fallo justo a la calificación de las elecciones. Se entrevistaron con el gobernador, Manuel Bernardo Aguirre, y con el gobernador electo, Oscar Ornelas.

8. Los dirigentes nacionales y estatales del PAN tuvieron varias entrevistas con el secretario y con el subsecretario de Gobernación, los cuales conocieron el carácter inobjetable de las exigencias de justicia.

9. El 3 de octubre, en Meoqui, una comisión de 1500 personas, se entrevistó con el presidente de la República, José López Portillo.

10. El 8 de octubre, en vísperas de la toma de posesión del usurpador, 5000 camarguenses tomaron pacíficamente el Palacio Municipal para impedir la toma de posesión.

11. El 9 de octubre, los diputados Abel Vicencio Tovar y Jesús González Schmall, presidente nacional y secretario general del partido respectivamente, dieron una conferencia de prensa en las oficina de la diputación panista, en la que justificaron la toma pacífica.

³⁷*Ibidem*, p. 6.

³⁸*Ibidem*, p. 7.

12. El jefe regional del PAN en Chihuahua hizo, desde la tribuna de la Cámara de Diputados Local, una exposición del caso y entregó un escrito firmado por 5000 camarguenses, en el que se exigían la desaparición de poderes municipales, ya que el candidato derrotado había tomado posesión del cargo en otro local.

13. El 16 de octubre, la diputada María del Carmen Jiménez de Ávila abordó la Tribuna Federal para reiterar la exigencia del pueblo de Camargo.

14. El Licenciado Prieto Luján envió, el 14 de octubre, su más enérgica protesta al Presidente de la Cámara de Diputados local, por haberse negado a intervenir y resolver el problema de Camargo.

15. El 23 de octubre, terminó la ocupación popular de la sede de la Presidencia Municipal.

16. El 12 de noviembre, se presentó, en la Procuraduría de Justicia, una denuncia por "peculado y abuso de confianza" en contra de Primitivo Sánchez, el usurpador, por haber girado de los fondos municipales un cheque por tres mil pesos a la radiodifusora XECC como pago de publicidad política.

17. El 20 de noviembre, un grupo de ciudadanos quiso interrumpir el desfile organizado por el Ayuntamiento.

Municipio: Villa de la Paz, S. L. P.

Candidato: Jesús García Hernández.

Día de las elecciones: 5 de diciembre de 1982.

El PAN obtuvo 491 votos, contra 278 del PRI. El triunfo del PAN fue acreditado mediante la documentación correspondiente.

El domingo 12 de diciembre, se mostró un acta distinta con los resultados alterados de la casilla cuatro.

Acciones que emprendieron el pueblo y el PAN

1. Un grupo de ciudadanos y representantes del PAN acudieron a testificar ante notario la adulteración del acta.

El Presidente del Comité Municipal Electoral se llevó toda la documentación a su casa, junto con las urnas, para elaborar tranquilamente la

“alquimia”. Los miembros del ejército que resguardaban el Comité, al darse cuenta de esto, se indignaron, pues habían cuidado un local vacío.³⁹

2. Los funcionarios de casilla y dirigentes del PRI amenazaron con enviar a la cárcel a los manifestantes que salieron a protestar a las calles. Carlos Jonguitud, gobernador de la entidad, no hizo nada, ni siquiera recibió a las Comisiones. La Procuraduría General de la República declaró que “ese asunto no era de su competencia”.

3. La gente realizó mítines y plantones.

4. Se organizó la Asamblea Pública de Orientación e Información, la que aglutinó a ciudadanos de este municipio, así como de Matehuala, Villa de Guadalupe, Vanegas, Cedral y Catorce, éstos en solidaridad con su pueblo y con su candidato del PAN.⁴⁰

Municipio: Zapotlanejo, Jal.

Candidato: Doctor Sixto Apolo Cervantes Álvarez.

Día de la elección: 5 de diciembre de 1982.

Acciones que emprendieron el pueblo y el PAN

1. Vecinos de esta localidad se dirigieron al gobernador, Enrique Álvarez del Castillo, para hacer de su conocimiento el escandaloso fraude de que fue víctima el pueblo. Sin embargo, el gobernador no resolvió nada.

2. Desde el día del fraude el pueblo organizó concurrencias de protesta y apeló a cuanta autoridad podía y debía enmendar la tropelía.

3. El 2 de enero, 500 mujeres ocuparon el Palacio Municipal y mantuvieron su ocupación hasta el día 11, cuando fuerzas antimotines las desalojaron con violencia.

4. El pueblo levantó un campamento en la plaza. Los mítines fueron constantes. Cuando las fuerzas de represión quisieron “arrasar” con quienes estaban en el plantón, muchos panistas hicieron repicar las campanas de la iglesia y todo el pueblo impidió lo que pudo haber desembocado en una masacre.

³⁹ *La Nación*, núm. 1624, México, diciembre de 1982, p. 6.

⁴⁰ *La Nación*, núm. 1626, México, 26 de enero de 1983, p. 30.

5. El candidato panista rindió una protesta simbólica ante el pueblo.

6. El pueblo exigía el nombramiento de un Concejo Municipal provisional y la convocatoria de nuevas elecciones. Fue impuesto el candidato oficial.⁴¹

Municipio: Mexicali, B. C.

Candidato: Eugenio Elorduy.

Día de las elecciones: 4 de septiembre de 1983.

Acciones que emprendieron el pueblo y el PAN

1. El 5 de septiembre, 24 horas después de haberse efectuado el escrutinio, hubo una numerosa manifestación familiar, en la que participaron mujeres con sus niños, además de jóvenes de todas las clases sociales.

2. En la sesión de la Cámara de Diputados, el 20 de septiembre, la diputación panista defendió el triunfo del candidato Elorduy. En plena sesión el diputado Chavira sufrió un infarto; falleció una hora después.

3. El ingeniero Alfredo Arenas Rodríguez y el licenciado Hugo Martín Solorio renunciaron a sus regidurías en los municipios de Mexicali y Tijuana.

4. El Comité Regional del partido en Baja California publicó, el 16 de octubre, un desplegado dirigido a todos los mexicanos.

5. El 7 de diciembre, miembros del CEN del PAN, encabezados por el licenciado Abel Vicencio Tovar, y miembros del Comité Regional del Distrito Federal, encabezados por Miguel Hernández Labastida, así como la diputación panista, realizaron un plantón frente al Palacio Nacional. Todo inútil, el triunfo no se reconoció.

6. El 31 de diciembre tomó posesión el licenciado Elorduy como presidente del "Ayuntamiento Paralelo" o "Cabildo Popular", el cual funcionó los tres años vigilando, cuestionando, haciendo propuestas al gobierno municipal, rindiendo informes periódicos con toda formalidad.

Municipio: Mazatlán, Sin.

Candidato: Humberto Rice García.

Día de la elección: 6 de noviembre de 1983.

⁴¹ *La Nación*, núm. 1630, México, 23 de marzo de 1983, p. 32.

Acciones que emprendieron el pueblo y el PAN

1. El 21 de noviembre, se presentaron ante la Secretaría de Gobernación las pruebas del triunfo del PAN, así como de una serie de anomalías ocurridas durante y después de los comicios. El subsecretario de Gobernación, Jesús Dávila N., fingió sorprenderse, ya que al día siguiente se reunió con el cabildo del PRI que calificó los resultados como buenos para su planilla.

2. En el desfile conmemorativo de la Revolución Mexicana, el 20 de noviembre, unas 30000 personas desfilaron en Mazatlán demandando respeto al voto. Las personas que presenciaban el desfile irrumpieron con aplausos en apoyo al contingente panista, encabezado por Humberto Rice. El alcalde priista, Rico Mendiola y algunos de sus colaboradores, abandonaron el Palacio a toda prisa, al ver que el grupo de panistas se acercaba.

3. Frente al Palacio Municipal se llevó a cabo un mitin de protesta en contra del fraude electoral; después del mitin, la muchedumbre entonó el Himno Nacional, las personas que se encontraban en el Palacio también lo hicieron.⁴²

Municipio: Huajuapán de León, Oax.

Candidato: Manuel Cubas Maza.

Día de la elección: 20 de noviembre de 1983.

Acciones que emprendieron el pueblo y el PAN

1. Tras el escandaloso fraude se dio la imposición del candidato del gobernador priista. El 30 de noviembre, el pueblo hizo un enjuiciamiento público al gobierno y a su partido; declaró ilegítimo al ayuntamiento usurpador y determinó gobernarse por sí mismo con su Ayuntamiento Paralelo.

2. El día 1º de enero de 1984, el pueblo confirió el poder al licenciado Manuel Cubas y a los demás integrantes de su planilla, instalándose estos en las oficinas del PAN.

3. El Ayuntamiento Paralelo se organizó de esta manera: se nombraron comisiones, según las ramas de la administración y estu-
vie-

⁴²La Nación, núm. 1649, México, 14 de diciembre de 1983, pp. 6-9.

ron atendiendo los problemas que les planteaba la población en un plan de asesoría, de gestoría y sobre todo de vigilancia.⁴³

Municipio: Puebla, Pue.

Candidato: Ricardo Villa Escalera.

Día de la elección: 27 de noviembre de 1983.

Acciones que emprendieron el pueblo y el PAN

1. El pueblo y el PAN organizaron una caravana desde Puebla hasta la ciudad de México para exigir respeto al voto popular y protestar, ante la Secretaría de Gobernación, por la agresión que la policía, la tropa y los "halcones" desataron contra el pueblo. Alrededor de las 13:30 horas, se inició el mitin. Posteriormente, una comisión se entrevistó con el subsecretario y otros funcionarios de Gobernación, para informarles del cúmulo de fraudes y atentados perpetrados, así como para exigir la intervención federal a fin de reestablecer la legalidad quebrantada por el gobernador. A las 15:30 horas, se concluyeron las intervenciones de los oradores del mitin y se cantó el Himno Nacional.

Gobernación, por su parte, prometió legalidad en la calificación electoral. Posteriormente, a las siete de la noche, en Puebla, se llevó a cabo un mitin multitudinario.⁴⁴

2. El día 15 de diciembre, cuando el gobernador, Guillermo Jiménez Morales, rendía su informe de gobierno, en el momento en que se refirió a la supuesta legalidad de los comicios, el diputado del PAN, Teodoro Ortega, lo interrumpió con un grito: "Eso es mentira, hubo fraude electoral". Ante el asombro de la concurrencia, la galería estalló en aplausos.

3. Afuera una muchedumbre de panistas abucheaba al gobernador y reiteraba su exigencia de respeto al voto.

4. Cuando el candidato del PRI, Jorge Murat, fue declarado presidente municipal, el jefe regional del PAN, Alejandro Cañedo se le acercó y le dijo:

⁴³La Nación, núm. 1655, México, 15 de marzo de 1984, pp. 30-31.

⁴⁴La Nación, núm. 1648, México, 30 de noviembre de 1983, pp. 18-19.

“En beneficio de la ciudadanía lo que usted debe hacer es renunciar... usted sabe muy bien que no ganó las elecciones”.⁴⁵

5. Diputados federales panistas presentaron una denuncia por “responsabilidades políticas” en contra del gobernador Jiménez Morales.

6. En la Plaza de San José, quedó instalado el “Tribunal Popular” que juzgó y condenó al gobernador por sus múltiples y perfectamente comprobadas violaciones a las garantías constitucionales y en particular al voto público.

7. Una manifestación de 35000 personas, que pretendía presentar un escrito al gobernador, fue detenida por las fuerzas públicas.⁴⁶

8. El 28 de enero de 1984, un grupo de panistas ocupó el Palacio Municipal y pintó leyendas de protesta por el fraude en los muros de éste. El día 30 a las tres de la mañana, fueron desalojados por centenares de porros priistas y 200 policías antimotines.⁴⁷

Municipio: Chemax, Yuc.

Candidato: Rubén Chi Chan.

Día de la elección: 25 de noviembre de 1984.

Acciones que emprendieron el pueblo y el PAN

1. Un elemento del PRI intentó, aunque no lo logró, robarse una urna. En castigo, ciudadanos, uno por uno, hasta ciento y tantos hombres, le orinaron el rostro.

2. Los diputados federales y locales panistas denunciaron, repetidas veces, el fraude en sus correspondientes Congresos.

3. 28 profesores de la zona de educación indígena se manifestaron por escrito, mediante un desplegado que fue publicado en el *Diario de Yucatán*, el 17 de enero.

4. El 22 de enero, el director del Centro Coordinador Indigenista se declaró

⁴⁵ *La Nación*, núm. 1651, México, 15 de enero de 1984, pp. 10-13.

⁴⁶ *Ibidem*, pp. 14-15.

⁴⁷ *La Nación*, núm. 1653, México, 15 de febrero de 1984, p. 3.

a favor de tan ejemplar pueblo, advirtiendo en el *Diario de Yucatán* que "la mentira no agrada a los chemacitas".

5. 2093 ciudadanos calzaron, con huellas digitales o firmas, un escrito a favor del candidato panista a la alcaldía; lo turnaron al gobernador y al congreso yucateco, haciéndolo público en el *Diario de Yucatán*.

6. El 25 de enero, por igual medio, las autoridades del Comisariado y del Consejo de Vigilancia del Ejido de Chemax, respaldados por casi la totalidad de los ejidatarios, publicaron un oficio en el que demandaban justicia a favor de la planilla del PAN.

7. El día 26, 1500 personas bloquearon la carretera Mérida-Cancún, exhibiendo mantas con la leyenda: "NO ACEPTAMOS EL FRAUDE".

8. El 29 de enero, el *Diario de Yucatán* reproduce un nuevo oficio en apoyo al PAN; dicho oficio fue firmado por 15 de los 21 comisarios municipales de Chemax.⁴⁸

9. Rubén Chi Chan inició una caminata de Chemax hasta Mérida. En seis días recorrió 188 kilómetros. El pueblo denominó esta marcha como la "caravana silenciosa". Rubén Chi Chan explicó el objetivo de su marcha: "Venimos caminando desde Chemax porque el hombre quiere tener a sus propias autoridades, y ha decidido que no debe sufrir más injusticias. Cada tres años sufrimos los atropellos electorales y es necesario que eso se acabe".

En Izamal, le salió al paso un comandante de la policía, al frente de 300 lugareños y, como su exhortación de dar marcha atrás no surtió efecto, el comandante ordenó a sus hombres atacar, pero para su sorpresa no lo hicieron. La "caravana silenciosa" contó con el apoyo de todos los habitantes de los poblados por donde pasaba. El pueblo les regalaba comida, ropa, refrescos y dinero. Los automovilistas y choferes de autobuses también les daban muestras de apoyo.

10. El 12 de febrero de 1985, cinco mil personas se reunieron en la Plaza Grande, en Mérida, para brindar su apoyo a la "caravana"; ahí se encontraba el presidente nacional del PAN, ingeniero Pablo Emilio Madero, quien, con otros miembros del partido, sostuvo pláticas con el gobernador sustituto, Víctor Cervera Pacheco. Las resoluciones a las que llegaron fueron:

a) Esperar hasta conocer el acuerdo del Congreso local.

⁴⁸ *La Nación*, núm. 1678, México, 1 de marzo de 1985, pp. 16-22.

b) Mantener la ocupación del Palacio Municipal y de la Comisaría Ejidal.
c) Si la decisión del Congreso no les satisfacía, seguirían en su resistencia pacífica y recurrirían, incluso, ante el presidente de la República.

d) Líderes del Congreso propusieron una auténtica consulta popular en Chemax para constatar el repudio de la comunidad al alcalde impuesto del PRI.

La marcha culminó en el Palacio de Gobierno con una manifestación, en la que estuvieron presentes el ingeniero Madero, Rubén Chi Chan y otros líderes y simpatizantes panistas.

Por su parte, el PRI también hizo una manifestación en Chemax, con campesinos acarreados en confortables autobuses; ahí los dirigentes priistas prometieron al pueblo agua potable, parques y obras públicas.

Finalmente, el Congreso declaró ganadores a los del PRI, encabezados por Gaudencio Knil, presidente municipal impuesto.

11. El nuevo alcalde "electo" por el Congreso del estado no acudió a tomar posesión de su cargo; el pueblo en forma pacífica ocupó el Palacio Municipal.

El 19 de febrero, provocadores del PRI alteraron el orden; atacaron a los ocupantes del Palacio, donde se hirió de muerte a Benito Oy Kumul y a Antonio Maas Knil. Al día siguiente del crimen, miembros de la policía judicial detuvieron a Cosme Damián Balam y a José Domingo Caamal Be, quienes habían ido a auxiliar a su amigo Benito.

12. El 25 de agosto de 1985, el diputado federal Roger Cicero Machkiney escribió al presidente de la República, Miguel de la Madrid, solicitándole su intervención para poner fin a la situación caótica que vivía el pueblo de Chemax: provocaciones, burlas, amenazas, encarcelamientos injustos y los asesinatos de Benito Ok Kumul, de la Comisaría de Xalan, y del joven José Luis Noh Balam, de familia priista. Este escrito fue avalado por la firma y la huella digital de 736 mujeres chemacitas.⁴⁹

Estas mujeres denunciaron que el gobernador Víctor Cervera Pacheco sólo escuchó versiones parciales de los hechos y mantuvo al municipio en estado de sitio. Asimismo, demandaron que se castigara a los verdaderos culpables de los crímenes y se respetara el derecho del pueblo para elegir a sus propios representantes.

⁴⁹La Nación, núm. 1694, México, 1o. de noviembre de 1985, pp. 29-30.

José Domingo Caamal Be estuvo más de dos años en la cárcel, por el delito de tratar de ayudar a su compañero herido. Fue liberado por la intervención del partido y del candidato presidencial Manuel Clouthier durante su campaña en 1988.

Municipio: Monclova, Coah.

Candidato: Pedro Esquivel.

Municipio: Escobedo, Coah.

Candidato : José María Sandoval Urrutia.

Municipio: Nadadores, Coah.

Candidato: Samuel López Beltrán.

Municipio: Piedras Negras, Coah.

Candidato: Dr. Eleazar Cobos

Día de las elecciones: 2 de diciembre de 1984.

Acciones que emprendieron el pueblo y el PAN

1. La gente impidió la toma de posesión de los candidatos que no eligió; los hizo huir junto con los representantes del gobernador.

2. El alcalde panista, César García Valdez, entregó el ayuntamiento a Pedro Esquivel Medina, también del PAN en el Palacio Municipal.

3. El diputado Francisco González Garza, en la sesión de la Comisión Permanente, el 3 de enero de 1985, denunció las irregularidades cometidas en las elecciones.

4. El CEN del PAN publicó, el día 4 de enero, en los principales diarios, un desplegado en el que se ratificaron las irregularidades, como la negativa al partido para utilizar la radio y televisión locales; retención de padrones, expulsión de representantes, agresión a candidatos, etcétera.

5. En Monclova se bloquearon carreteras; en Ciudad Acuña se cerró la frontera; en Piedras Negras, el candidato panista efectuó una huelga de hambre para recabar firmas que avalaran su victoria, tuvo que interrumpirla por la represión y se refugió en Eagle Pass, Estados Unidos.

6. El ingeniero Pablo Emilio Madero, presidente del PAN, el 7 de enero, tuvo una muy concurrida conferencia de prensa en la que denunció la violencia

y represión desatadas en contra de los ciudadanos de los municipios coahuilenses donde había ganado el PAN.

7. El 16 de enero de 1985, en cinco autobuses, los panistas iniciaron, en Monclova, una caravana de 1500 kilómetros hasta el Zócalo de la ciudad de México, donde efectuaron un mitin, encadenados en la primera fila, frente a las ventanas de la oficina del presidente de la República, Miguel de la Madrid. En un féretro fueron puestas 23240 credenciales de elector, de personas que habían elegido por mayoría a Pedro Esquivel Medina. Las querían quemar; pero, al final, decidieron conservarlas.

8. El 17 de febrero, millares de panistas efectuaron uno más de los mítines de protesta en Piedras Negras; fueron balaceados, resultando cuatro personas heridas. Se cree que este ataque de parte del gobierno de Coahuila fue premeditado, ya que se canceló el vuelo en el que saldría el ingeniero Madero de la ciudad de México, para participar en el mitin. Tal vez, el gobierno, sabiendo lo que iba a ocurrir, no quiso cargar con la responsabilidad de que el presidente nacional del partido fuera una de las víctimas.

9. En Monclova, tanto el candidato victorioso, que despachaba en el Palacio, como el candidato del PRI, Salvador Martínez, renunciaron al cargo el 6 de febrero; el Congreso local designó como presidente municipal a Alfonso Villarreal Martínez. Para formar el ayuntamiento se designaron a panistas y priistas. Entre los panistas designados se encontraban Arturo Amaral, Adolfo García y Francisco Botello.

10. El Comité Municipal del PAN de Arriaga, Chiapas, publicó el 22 de febrero de 1985 un desplegado dirigido al presidente de la República, Miguel de la Madrid, y al secretario de Gobernación, en el que se exigía el respeto al voto en todas las elecciones; pero especialmente en Piedras Negras y Monclova, Coahuila.

11. El 25 de febrero, el PAN da una conferencia de prensa en sus oficinas en México para informar, con toda veracidad, acerca de la situación en Piedras Negras. En ésta habló el Doctor Eleazar Cobos, candidato triunfante.⁵⁰

12. El 1º de marzo de 1985, fechado en Piedras Negras, se publicó un desplegado en el que se expresa que no se dará más pretexto a la violencia oficial; lo firmaron el Doctor Eleazar Cobos, Jorge Zermeño I., jefe regional de Coahuila, y el ingeniero Pablo Emilio Madero.

⁵⁰ *La Nación*, núm. 1679, México, 15 de marzo de 1985, pp. 24-27.

13. Acción Nacional, a través del diputado Francisco González Garza, solicitó en la sesión de la Comisión Permanente, el 21 de febrero, juicio político en contra del gobernador de Coahuila por violaciones a las garantías constitucionales.

Municipio: San Luis Potosí, S. L.P.

Candidato: Guillermo Pizzuto Zamanillo.

Día de la elección: 1 de diciembre de 1985.

Todos los caminos legales se agotaron para defender el triunfo del PAN en esta ciudad. Según cifras del partido, de un total de 241 casillas se ganaron 225.

Acciones que emprendieron el pueblo y el PAN

1. El día 28 de diciembre, Salomón H. Rangel, excandidato panista a la gubernatura del estado, se instaló en el quiosco de la Plaza de Armas y se declaró en huelga de hambre.

El gobernador del estado, Florencio Salazar, cambió el lugar y la hora de la toma de posesión del candidato impuesto, por miedo a la ciudadanía.

2. El 1° de enero, mucha gente arrojó huevos y frutas podridas a la fachada del Palacio Municipal, y amontonó basura a su entrada. Asimismo, lanzó piedras que, en poco tiempo, acabaron con los vidrios del inmueble.

3. A las 12:50 horas, un individuo se plantó enfrente de la gente y comenzó a vociferar elogios al PRI y a su candidato; el individuo corrió, la gente lo persiguió, lo derribó a golpes y no faltó quien lo pateara; pero al fin pudo huir. Esto sólo fue el pretexto del gobierno para iniciar la represión, pues minutos después, aparecieron 50 tipos armados con garrotes, varillas y gases, quienes indiscriminadamente arremetieron contra mujeres, hombres, niños y periodistas; destruyeron el equipo de sonido y las pancartas que se hallaban en el quiosco. En su huida un anciano cayó; murió a consecuencia de las fracturas que sufrió en el cráneo. Los heridos fueron trasladados a la Cruz Roja y al Hospital Central.

Tiempo después, comenzaron a llegar jóvenes, aparentemente borrachos, quienes arrojaron bombas molotov al interior del Palacio, amontonaron basura, sillas y otros objetos a los que prendieron fuego. Llegaron los bom-

beros, pero los incendiarios y la gente presente les impidió combatir el fuego. El ejército, por su parte, sólo permaneció a la expectativa. Posteriormente, cuando el fuego se avivó desde el interior del Palacio, el ejército formó un cordón de protección.

El gobierno trató de culpar a los señores Salvador Nava, fundador de la Unión Cívica Potosina, y Guillermo Pizzuto de este hecho; sin embargo, gracias a la filmación que se tomó durante el curso de los acontecimientos, se pudo comprobar que los provocadores de estos actos fueron los propios miembros del PRI. Pizzuto culpó, especialmente, a la sección de Homicidios de la Policía Judicial estatal de haber ejecutado la agresión en contra de un contingente panista indefenso.

4. El 6 de enero, más de 40000 personas, encabezadas por los dirigentes del PAN, PSUM, PRT, PDM, PMT y del Frente Cívico Potosino, exigieron la renuncia del gobernador y del alcalde impuesto. Los comercios cerraron también como protesta.

5. El CEN del PAN exigió la renuncia del gobernador y del alcalde impuesto para, de esta manera, realizar una investigación imparcial de los hechos, con el fin de llegar hasta las últimas consecuencias.

La Secretaría de Gobernación, mediante presiones, obligó a renunciar a todos los periodistas que hacían el programa "Hoy Informativo" en el canal 13 local de San Luis Potosí, por haber informado objetivamente lo que había ocurrido.⁵²

Pese a la gravedad de los cargos probados en contra del gobernador de San Luis Potosí éste no cayó, "porque el presidente de la República no quiso".

6. El 5 de febrero de 1986, en la Plaza de los Fundadores, en San Luis Potosí, se reunieron el pueblo y los representantes de los diversos partidos de oposición para entablar un juicio popular al gobernador. En el juicio intervinieron Jesús González Schmall (PAN), Gerardo Unzueta (PSUM), Pedro Peñaloza, Rosario Ibarra (PRT), José Álvarez Icaza (PMT) y Ernesto Sánchez Aguilar (PSD). La sentencia, después de juzgar todos los hechos, fue: "El gobernador de San Luis Potosí es culpable de fraude electoral, del incendio del Palacio Municipal, de represión y de abuso de autoridad". Su condena fue: "sufrir el menosprecio público a través de marchas, mítines y muestras de repudio en

⁵¹ *La Nación*, núm. 1699, México, 15 de enero de 1986, pp. 20, 22-27.

⁵² *La Nación*, núm. 1700, México, 1.º de febrero de 1986, pp. 31-34.

edificios públicos y el pueblo está facultado para llevar a la práctica actos de desobediencia civil y de resistencia ante la imposición y no participará en los actos públicos del gobierno ilegítimo y represor".⁵³

Municipio: Agua Prieta, Son.

Candidato: Carlos Munguía.

Día de la elección: 7 de julio de 1985.

Acciones que emprendieron el pueblo y el gobierno

Agitadores profesionales infiltrados incitaron a la gente a tomar el Palacio, ocupado por la policía judicial; al salir ésta, provocaron la destrucción de las oficinas y el incendio del inmueble. Ese fue el inicio de la represión. Agua Prieta fue aterrorizada; se arrojó una bomba molotov dentro de una casa, se destruyeron vehículos de panistas, hubo arrestos indiscriminados sin orden judicial. Algunos detenidos fueron golpeados, torturados y obligados a firmar declaraciones falsas, además de haber sido totalmente incomunicados y privados de atención médica.

1. El abogado defensor solicitó un peritaje médico sobre las lesiones que mostraban los detenidos; esta petición fue rechazada por el juez y, de este modo, dictó auto de formal prisión contra las 21 personas injustamente detenidas; entre éstos, dos jóvenes de 16 y 15 años de edad y un niño de 13, así como también Norberto Corella, delegado regional del PAN. Fueron trasladados a la cárcel de Cañanea, Sonora.

2. Un periodista norteamericano fue golpeado y encarcelado; posteriormente, liberado por presiones de la prensa estadounidense. Además, hubo orden de aprehensión contra otras 40 personas, quienes se exiliaron forzosamente en Douglas, Arizona.

3. Una comisión pluripartidista de diputados federales salió de la ciudad de México hacia Agua Prieta, con el objetivo de investigar las violaciones a los derechos constitucionales.

4. El Comité Ejecutivo Nacional del PAN y todos los comités de Acción Nacional de la República rechazaron las falsas imputaciones (quemar el Pa-

⁵³ *La Nación*, núm. 1702, México, 1o. de marzo de 1986, pp. 18-22.

lacio Municipal e incitar al pueblo a la violencia). Asimismo, acusaron al gobierno de Sonora de haber provocado la violencia y la represión. Exigían la liberación de los presos políticos, así como castigo a los autores intelectuales y materiales de los hechos.

5. Los panistas del estado de Chihuahua se unieron al reclamo de liberar a los presos políticos mediante un manifiesto titulado: "¿Es delito en este país ser panista?".

6. Norberto Corella fue entrevistado por el *Imparcial* de Hermosillo; durante la entrevista negó rotundamente haber participado en la quema del Palacio e incitar al pueblo a la violencia.

7. El representante de la Iglesia Católica en Sonora, el arzobispo Carlos Quintero Arce, mostró su preocupación por los sucesos de Agua Prieta, ya que existen evidencias de que los incitadores a la violencia no fueron los del PAN.

8. Una comisión de diputados panistas se entrevistó con el gobernador, Rodolfo Félix Valdez, para demandar la destitución del juez de Agua Prieta, del agente del Ministerio Público y del comandante de la policía. El gobernador no resolvió nada de inmediato, pero prometió que algo haría.

Posteriormente, los presos fueron liberados por desistimiento de las acciones solicitadas por el Procurador General del Estado, Carlos Robles. Sin embargo, el informe que elaboraron las autoridades sobre el caso, no fue leído por los diputados panistas ni por los detenidos ni por el abogado defensor pues los priistas involucrados dijeron: "Nunca nadie verá este expediente".⁵⁴

Algunas reflexiones en torno de los recursos defensivos

En estos relatos encontramos como, una constante el uso de los recursos jurídicos de defensa legal ante las arbitrariedades cometidas. Pero, también están presentes las acciones desesperadas, motivadas por la impotencia del pueblo que, ante la prepotencia de caciques y autoridades, surgen espontáneamente; como el repugnante castigo que en el municipio de Chemax le imponen a un priista que intentó robarse una urna, o en Compostela, Nayarit, lugar en el que un grupo de mujeres cargan al usurpador y lo sacan del Palacio

⁵⁴ *La Nación*, núm. 1694, México, 10. de noviembre de 1985, pp. 21-28.

Municipal, "donde no tiene derecho a estar" para, acto seguido, tomar pacíficamente la casa de gobierno y formular una "relación-acta" en la que se detalla el estado y número de los muebles "y todo, para evitar que luego los del PRI nos hagan cargos de saqueo".

El partido ha seguido, en su lucha por el municipio, el camino de la legalidad y la exigencia pacífica; sin embargo, esta lucha no ha estado totalmente exenta de violencia, la cual ha sido provocada y organizada por el propio sistema, en la mayoría de los casos. El sistema ha usado la violencia infiltrando agitadores en los mítines de protesta, encarcelando a panistas, intimidando a candidatos y militantes, lesionándolos en sus personas y en sus bienes y, en ocasiones, algunos han tenido que exiliarse temporalmente para evitar las represalias. También, se ha tenido que lamentar la pérdida de vidas humanas.

Ejemplos de estas situaciones los encontramos en los casos analizados en páginas anteriores, en los municipios de Baja California, en 1959; Durango, en 1952; Tulancingo, Hidalgo, en 1972; Chemax, Yucatán, en 1984; San Luis Potosí, en 1985 y Agua Prieta, Sonora en el mismo año.

Los atropellos al voto público, la violación de garantías, método normal de las actividades del partido-gobierno en materia electoral y los delitos cometidos por autoridades y grupos de poder por ellos protegidos para imponer gobernantes, representan bastante más que un robo de los muchos sufridos por la oposición para privarla de triunfos electorales. Las elecciones en Baja California son un claro ejemplo del gravísimo estado de corrupción de las instituciones, de la subversión del orden democrático, de la falta de respeto a la Constitución y de un propósito pertinaz de ignorar el Estado de Derecho, para mantener en el poder a un grupo cerrado.⁵⁵

Estas frases que el licenciado Adolfo Christlieb pronunció con motivo del fraude electoral al elegir Congreso y Ayuntamientos en el estado de Baja California en 1968, son aplicables cabalmente a todos los fraudes electorales de los que ha sido víctima Acción Nacional. Especialmente, explican el comportamiento del gobierno en los grandes fraudes como el de Baja California, en 1959; el de Yucatán, 10 años después, y el de Chihuahua, en 1986. Pese a todo, el partido ha insistido, mejorando sus estrategias, escogiendo mejores candidatos y, principalmente, convenciendo a la ciudadanía de que sólo con su participación se podrá establecer un sistema democrático.

⁵⁵ Adolfo Christlieb Ibarrola, *Baja California: Avanzada de la democracia*, Editorial JUS, México, 1968, p. 3.

Otra constante en la defensa de las contiendas electorales por el gobierno municipal ha sido el apoyo ciudadano como una presión determinante en el reconocimiento del triunfo, ya que en los municipios que finalmente le han sido reconocidos, el partido ha tenido que desplegar acciones que en circunstancias normales no serían necesarias. Por ejemplo, en el municipio de Ensenada, donde se reconoció el triunfo a Ernesto Ruffo en 1986, además de tener representantes del partido en todas las casillas, cada uno contaba con tres suplentes, con instrucciones muy precisas sobre lo que deberían hacer en caso necesario. Cada casilla tenía, además, un comité de apoyo de tres a seis personas, cuya misión era vigilar las urnas y custodiarlas en su traslado para evitar que fueran desviadas. Cada zona tenía un jefe del que dependían los representantes generales, quienes contaban con vehículo y sistema de comunicación. Se instaló un programa de cómputo para recibir toda la información; esa noche, a las 10, ya se habían recibido todas las actas y se conocía el total de votos casilla por casilla. Esto implicó una labor de organización previa muy precisa y de grandes alcances, en la cual se vieron involucrados numerosos y capaces colaboradores.

Organización y medidas similares se aplicaron en Chihuahua, en 1983, cuando se obtuvo el triunfo en la capital y en las siete principales ciudades del estado.

En Monclova, Coahuila, municipio que le ha sido reconocido al PAN en tres ocasiones (1978, 1981 y 1987), para obtener el reconocimiento en 1978 se tuvo que llevar a un notario que diera fe de que en el jardín del hotel Chulavista estaban semiquemadas las urnas robadas. Para defenderse de la acusación priista que denunciaba a la dirigencia del PAN de haber alterado actas, los panistas se dieron por presos a fin de que el Ministerio Público procediera a formular los cargos; no encontró delito que perseguir y los panistas quedaron libres. Para el reconocimiento de 1981, los ciudadanos de Monclova hicieron manifestaciones diarias por 14 días y la Diputación Federal Panista mantuvo por 12 horas un plantón, en la Plaza de la Constitución de la Ciudad de México.

Esta desigual batalla se ha tenido que dar no sólo en los municipios importantes, sino en municipios tan pequeños de los que se pudiera pensar que el sistema no tendría tanto interés en conservar; sin embargo, el control monolítico no perdona a ninguno. En el municipio de Valle Hermoso, Tamaulipas

en 1984, los funcionarios electorales falsificaron a favor del PRI todas las actas, pero el pueblo cercó la casa de la presidencia para impedir la salida de dichos funcionarios; el ejército se replegó hasta cerrar la puerta y en la madrugada del 9 de diciembre ayudó a los priistas a huir a bordo de una camioneta protegida por vehículos militares. Los panistas bloquearon la carretera Reynosa-Valle Hermoso-Matamoros y durante 13 días realizaron concentraciones, hasta que finalmente les fue reconocido el triunfo.

En el pequeño municipio de Momax, Zacatecas, en 1988, después de luchar en la desigual campaña en la que el PRI obsequió cemento y varilla, el DIF dispensas y el gobierno amenazas y presiones; el día de la elección intentaron cambiar de lugar la casilla y permitieron votar a personas no inscritas en el padrón. Pese a todo esto, el PAN ganó por 58 votos. Para defender el triunfo, los panistas rodearon la escuela donde estaba la casilla, cuya urna querían robar y se mantuvo en custodia permanente ante el Comité Municipal hasta que le reconocieron el triunfo, ya que contaban con las actas que así lo acreditaban.

Estos relatos son sólo algunos ejemplos de cómo el partido ha tenido que competir contra un sistema de fraude, simulación y engaño que ha multiplicado sus métodos delictivos, estimulando así los recursos defensivos en los que el pueblo ha puesto inteligencia, imaginación, valor, sacrificio y disciplina.

A continuación se presenta un cuadro de los municipios reconocidos desde la fundación del PAN hasta junio de 1994.

Gobiernos municipales reconocidos al PAN

El año que aquí se da como referencia corresponde al de la toma de posesión.

AÑO	MUNICIPIO	ESTADO
1946	Quiroga	Michoacán
1947	—	—
1948	—	—
1949	El Grullo	Jalisco
1950	Santa Clara	Durango
1951	Quiroga Tzintzuntzan	Michoacán Michoacán
1952	—	—
1953	Suchitepec Tecuítlán San M. Amatitlán Tequisquepec Cuyootepeji San Vicente Nuñú	Oaxaca Jalisco Oaxaca " "
1954	—	—
1955	Simojovel	Chiapas
1956	San M. Amatitlán San José Ayuquítilla Suchitepec	Oaxaca " "
1957	—	—
1958	—	—
1959	Ascención	Chihuahua

AÑO	MUNICIPIO	ESTADO
1960	—	—
1961	—	—
1962	—	—
1963	Sahuayo	Michoacán
1964	Garza García	Nuevo León
1965	Villa Aldama Santa Bárbara San Juan Suchitl	Chihuahua " " Oaxaca
1966	—	—
1967	Abasolo Mérida Teocaltiche Garza García Hermosillo San M. Horcasitas Cumpas Cucurpe San Pedro de la Cueva Bocachi Santa Ana Opodepe	Nuevo León Yucatán Jalisco Nuevo León Sonora " " " " " "
1968	Asunción Cuyotepeji	Oaxaca
1969	Uruapan San Juan Xiutetelco	Michoacán Puebla
1970	Abasolo	Nuevo León
1971	—	—

AÑO	MUNICIPIO	ESTADO
1973	Villa Azúcia Encarnación Jamay	Veracruz Jalisco "
1974	Ojinaga Garza García San N. de los Garza	Chihuahua Nuevo León
1975	Cacoloxtepc Cuyotepec San Jacinto Amuzgos Asunción Cuyotepeji Tehuacán	Oaxaca " " Puebla
1976	Tuxtla Gutiérrez Tultepec	Chiapas México
1977	San N. de los Garza Coaxomulco	Nuevo León Tlaxcala
1978	Cuyotepeji San Juan Suchitl San Juan Igualtepec Altepeji Tehuacán	Oaxaca " " Puebla "
1979	Cajeme Empalme Agua Prieta Huixtla Citlaltépec	Sonora " " Chiapas Veracruz
1980	Coaxomulco	Tlaxcala
1981	Huixtepec San José Ayuquillilla Huajuapan San Juan Ihualtepec Asunción Coyotepeji San Juan Suchitl Zacapu Xostla	Oaxaca " " " " " Michoacán Puebla

AÑO	MUNICIPIO	ESTADO
1982	Garza García Monclova Chemax Aculco Agua Prieta Hermosillo San Luis Río Colorado Jalacingo	Nuevo León Coahuila Yucatán México Sonora " " Veracruz
1983	Chihuahua Ciudad Juárez Ciudad Delicias Camargo Meoqui Casas Grandes Nuevo Casas Grandes Parral	Chihuahua " " " " " " "
1984	Durango Tepatlán San Luis Potosí Arriaga Acala Ocotlán Zinacantán Valle Hermoso Zámora Tehuacán Teziutlán	Durango Jalisco San Luis Potosí Chiapas " Jalisco Chiapas Tamaulipas Michoacán Puebla "
1985	Melchor Ocampo Coaxomulco Rafael Delgado	Estado de México Tlaxcala Veracruz
1986	San Martín Texmelucan San Simón Yehualtepec Coyomeacán Nuevo Casas Grandes San Francisco del Rincón	Puebla " " Chihuahua Guanajuato

AÑO	MUNICIPIO	ESTADO
1987	San Pablo Huixtepec	Oaxaca
	Santa Ma. Ahuehuetitlan	"
	Ocotlán	"
	San Juan Igualtepec	"
	Cacaloxtepec	"
	Asunción Coyotepeji	Baja California
	Ensenada	Michoacán
Zamora	"	
Jacona	"	
1988	Garza García	Nuevo León
	Santa Catarina	"
	Chiconcuac	Estado de México
	Rafael Delgado	Veracruz
	Tetiz	Yucatán
1989	León	Guanajuato
	Arandas	Jalisco
	Totatiche	"
	Tepatitlán	"
	Zamora	Michoacán
	San Luis Potosí	San Luis Potosí
	Armadillo	"
	Villa de la Paz	"
	Xicotzingo	Tlaxcala
	Momax	Zacatecas
	Chapulco	Puebla
	San Simón Yehualtepec	"
	Tehuacán	"
	San Luis Potosí	San Luis Potosí
	Armadillo	"
	Villa de la Paz	"
	Chapulco	Puebla
	San Simón Yehualtepec	"
	Tehuantepec	"
San Martín Texmelucan	"	
Ciudad Mante	Tampico	
Peñón Blanco	Durango	

AÑO	MUNICIPIO	ESTADO
1990	Asunción Cuyotepeji	Oaxaca
	Ensenada	Baja California
	Tijuana	"
	Parras	Coahuila
	Saltillo	"
	Mazatlán	Sinaloa
1991	San Pedro G. García	Nuevo León
	Santa Catarina	"
1991	Huixtla	Chiapas
	Cuautitlán	Estado de México
	San Martín de las Pirámides	"
	Guaymas	Sonora
	Suaqui Grande	"
	Papantla	Veracruz
	Perote	"
	Mérida	Yucatán
	Tizimín	"
	Dzan	"
	Samahil	"
	San Juan del Río	Querétaro
1992	Ciudad Camargo	Chihuahua
	Casas Grandes	"
	Cuauhtémoc	"
	Gral. Trías (Sta. Isabel)	"
	Jiménez	"
	Ciudad Juárez	"
	Madera	"
	Namiquipa	"
	Nuevo Casas Grandes	"
	Ojinaga	"
	Parral	"
	Saucillo	"
	Villa Coronado	"
	Vicente Guerrero	Durango
	Guanaceví	"
Indé	"	
Nazas	"	
Canatlán	"	

AÑO	MUNICIPIO	ESTADO
1992	Celaya	Guanajuato
	Dolores Hidalgo	"
	León	"
	Moroleón	"
	Salamanca	"
	San Francisco del Rincón	"
	San José Iturbide	"
	San Luis de la Paz	"
	San Miguel Allende	"
	Valle de Santiago	"
	Salvatierra	"
	Acatic	Jalisco
	Arandas	"
	Ciudad Guzmán (Zapotlán)	"
	Colotlán	"
	Chapala	"
	Gómez Farfás	"
	Juanacatlán	"
	Magdalena	"
	Mascota	"
	San Juan de los Lagos	"
	San Julián	"
	Sta. María de los Ángeles	"
	Unión de San Antonio	"
	Purificación	"
	Zapotlanejo	"
	Chavinda	Michoacán
	Peribán	"
	Quiroga	"
	Tangancicuaro	"
	Cuaxomulco	Tlaxcala
	Rfo Bravo	Tamaulipas
	Ciudad Madero	"
Ciudad Victoria	"	
Villa Zaragoza	San Luis Potosí	
Villa de la Paz	"	
Villa de Arista	"	
San Martín Chalchicuautla	"	
San Luis Potosí	"	

Número de municipios reconocidos por estados de 1939 a junio de 1994

Jalisco	25
*Chihuahua	26
*Guanajuato	13
Yucatán	13
San Luis Potosí	15
Estado de México	14
Nuevo León	16
Puebla	22
Michoacán	14
*Baja California	6
Durango	8
Oaxaca	36
Coahuila	5
Tamaulipas	5
Baja California Sur	3
Veracruz	7
Sonora	16
Tlaxcala	6
Chiapas	7
Querétaro	1
Sinaloa	1
Zacatecas	1

22 estados

260 municipios

*Estados con gobernador panista.

Al estudiar los municipios reconocidos, se observa que no siguen, al principio, una lógica determinada por el crecimiento del partido en la localidad a la que se hace referencia, ni hay un comportamiento uniforme en los lugares donde gana, ni el triunfo corresponde a municipios con características similares. Con algunas excepciones, la constante es que son, en los primeros 25 años, municipios de escasa importancia. Los triunfos se debieron, en ocasiones, a la calidad personal del candidato panista o al conocido desprestigio del candidato priista, o bien al cansancio o desesperación de los

ciudadanos por haber sufrido, en periodos anteriores, gobiernos ineptos, facciosos o corruptos.

En 1946, cuando Acción Nacional gobierna al primer municipio, era la época en la que por todo el mundo se esperaba un avance significativo hacia la democracia; había terminado la segunda guerra mundial y se creía que en todos los países se daría una congruencia entre los principios por los que se decía haber luchado y la vida política de cada país. En este aspecto, México no era la excepción. Aunque, para la mayoría pasó casi inadvertido el hecho de que la oposición gobernara el pequeño municipio de Quiroga, Michoacán; sin embargo, en esa época surgieron movimientos ciudadanos que, sin agruparse en algún partido político, postularon candidatos a sus presidencias municipales y en ellos participaron activamente los panistas. León y Monterrey destacaron en este impulso democratizador. La acción en el municipio de León, Guanajuato, y el fraude cometido por el gobierno, han quedado consignados en el relato titulado "La batalla de León por el municipio libre".⁵⁶

Ahora bien, la persistente lucha en una guerra tan desigual, sólo ha podido darse en partidos que, como Acción Nacional, tienen en su ideario la política como servicio, "asunto de hombres para poner en él cuanto se tiene, sin esperar nada, casi sin esperar éxito. Por imperativo interior, porque desde lo más hondo del ser se alza esa orientación que la inteligencia no condena aunque vea con claridad sus riesgos y debilidades".⁵⁷

Posteriormente, a partir de 1965, las campañas panistas empezaron a significar una opción real de cambio a través de un partido como tal. La ciudadanía confiaba en el PAN, independientemente de las personas propuestas. La propaganda de las campañas no daba importancia a las fotografías de los candidatos y en ocasiones no las llevaban; lo más importante era los principios que se sostenían. La ciudadanía confiaba en el partido, tanto por la congruencia de su doctrina, como por la permanencia de su organización y la persistencia en su participación electoral.

⁵⁶ Alfonso Trueba, *Colección Figuras y Episodios de la Historia de México*, Editorial Jus, México 1957, p. 95.

⁵⁷ Manuel Gómez Morín, citado por Enrique Krauze en *Caudillos culturales de la revolución mexicana*, Editorial Siglo XXI, México, 1976, p. 329.

Estas circunstancias propiciaron también que el PAN como partido, fuera aprovechado como vehículo para canalizar las protestas ciudadanas, tanto por fraudes electorales frecuentes, como por las deficiencias o corruptelas de los gobiernos priistas.

Aunque en forma limitada, el estilo de gobernar del partido en los municipios reconocidos se difundía a través de la revista *La Nación*; especialmente, la actuación de los diputados panistas se seguía con interés, se apreciaba su trabajo legislativo, su oposición y su crítica al sistema; esto alentaba la lucha municipal.

En los municipios seguía creciendo el impulso democratizador. En el año de 1965, se reconocieron al PAN diez municipios en Sonora, uno en Jalisco y otro en la capital de Yucatán, con el licenciado Víctor Manuel Correa Rachó como presidente municipal de la ciudad de Mérida.

De 1967 a 1976, el partido gobernó en 34 municipios, tres de ellos en capitales de estado: Mérida, Hermosillo y Tuxtla Gutiérrez; en ciudades importantes de Sonora, Nuevo León y Puebla, y por primera vez dos municipios del Estado de México.

En el violento año de 1968, Acción Nacional gobernaba sólo en 18 municipios, que, en su mayoría, pertenecían a estados del norte del país. En Michoacán y Puebla, estados donde la agitación estudiantil se dio en mayor medida, el PAN no gobernaba ningún municipio.

Por los años setenta, en varios municipios se dieron vigorosas campañas, pero el gobierno de Luis Echeverría, que al principio reconoció varios triunfos, al final volvió a cerrarse.

De 1976 a 1982, período de López Portillo, se reconocieron 65 triunfos municipales. Con la nacionalización de la banca y con la crisis económica por la que atravesó el país, varios integrantes del sector empresarial se interesaron en colaborar con el PAN, discreta o abiertamente; además, algunos lo hicieron postulándose como candidatos a presidentes municipales y diputados. Esta participación contribuyó a dar a la organización interna del partido, a las campañas electorales y a los gobiernos municipales, un mayor grado de eficiencia.

Miguel de la Madrid inició su sexenio respetando varios triunfos. En 1983, se reconoció la capital de Chihuahua, Ciudad Juárez y siete municipios más en

este estado; las capitales de Durango y San Luis Potosí y dos municipios de Chiapas. Ese año se reconocieron 18 en total. También hubo triunfos claros como el del Municipio General Trías, en Chihuahua, y Lerdo, en Durango, los cuales no fueron reconocidos. En los siguientes tres años se obtuvieron 17 reconocimientos más.

1986 fue un año decisivo en la vida política de México. Se desconoció el triunfo de Guillermo Pizzuto, en la capital de San Luis Potosí, pero la enérgica protesta ciudadana ocasionó la destitución del gobernador Florencio Salazar. Se dio, también, lo que fue llamado por los priistas el "fraude patriótico", para impedir el triunfo de Francisco Barrio por la gubernatura de Chihuahua. Se impidió que Rodolfo Elizondo gobernara Durango; se desconoció el triunfo de Salvador Salum como candidato a la presidencia municipal de la capital de ese estado.

Todos esos atropellos a la voluntad ciudadana contribuyeron a concientizar y movilizar cada vez más a la ciudadanía. Este impulso fue retomado y acrecentado con la candidatura del ingeniero Manuel Cluthier a la presidencia de la República.

De 1987 a junio de 1994 se reconocieron 139 municipios, cifra que supera el número total de municipios gobernados anteriormente. La mayoría de éstos se encuentra en los estados en los que el partido gobierna. Pero, también se debe señalar que, en 1994, en Jalisco había 15 municipios gobernados por el PAN y 11 en Yucatán y San Luis Potosí, como se muestra en las listas de páginas anteriores.

Actualmente se percibe más congruencia entre el nivel de organización del partido y el resultado de los reconocimientos a los triunfos electorales. También se observa que la ciudadanía analiza la personalidad de los candidatos antes de otorgarles el voto.

José Woldenberg reconoce así la persistencia de Acción Nacional en su lucha por establecer la democracia en México:

... al PAN hay que reconocerle su compromiso perseverante con la vía democrática del que hacer político. Sus armas han sido las que se desprenden de su convicción legal, pacífica y participativa. En épocas no tan remotas, cuando desde el poder se atropellaba (y se atropella en las elecciones) y desde la izquierda se les minusvaluaba, el PAN supo pregonar con el ejemplo su valoración de este método de confrontación-convivencia política. Hoy, cuando desde todos los ámbitos del espectro político se aprecia la impor-

tancia crucial e intransferible de la vía electoral, hay que reconocer en el PAN a uno de sus principales sustentadores y anunciadores. Ese compromiso, ese esfuerzo, no puede más que convertir al PAN en una de las fuerzas principales de un proceso de transición democrática.⁵⁸

La tenacidad, la persistencia, la convicción de que éste es el camino para la transformación del sistema mexicano hacia una verdadera democracia, llevó a Acción Nacional, en 1990, a romper el control monolítico del poder: logró gobernar en el primer estado de la República que se le reconoce a la oposición, Baja California, y en la mayoría de sus municipios.

La victoria panista en Baja California culmina memorablemente los cincuenta años de vida que el PAN celebra ahora. Apenas podría pensarse en un logro de aniversario más estimulante y merecido. La eternidad gomezmoriniana ha empezado a hacerse mundo y el partido de la eterna oposición leal inicia este año la era de la alternancia en el poder. No sólo es una fecha histórica para el PAN. Es también la primera efemérides tangible de la democracia mexicana por venir.⁵⁹

⁵⁸ José Woldenberg, citado por Ma. Elena A. de Vicencio en *Logros y retos*, Editorial EPESA, México, 1991, p. 60.

⁵⁹ Héctor Aguilar Camín, citado por Ma. Elena A. de Vicencio en *Logros y retos*, p. 24.

Capítulo V

EL GOBIERNO MUNICIPAL PANISTA

Introducción

Independientemente de las justificaciones históricas que puedan esgrimirse, en la constitución del sistema político mexicano que fundió en una sola realidad los conceptos de Estado y de Partido, de origen creó una confusión entre el Estado y el poder; poder que colocó en la cima al grupo gobernante como dueño de los destinos nacionales. Un Estado así mutilado, no representa ni las bases sociales ni los valores nacionales.

Afectado por las luchas del poder de la Iglesia en nuestro pasado histórico, el Estado se fijó, como basamento de su estructura, una axiología que no corresponde ni al sentir mayoritario de la población mexicana, ni a las necesidades de la nación para madurar su personalidad histórica y proyectarla hacia el futuro.

La amoralidad que fácilmente se despeña en inmoralidad, ha permeado todas las estructuras del Estado mexicano, al mismo tiempo que un liberalismo antirreligioso, prácticamente se ha enfrentado en diversas coyunturas sociales, con los valores morales, tradición de la mayoría abrumadora de la sociedad mexicana, así como de su catolicismo generalizado.¹

El estatismo en la educación, en la producción y en los medios de comunicación desplazó poco a poco a la sociedad mexicana; esto dio como resultado generaciones sin dinamismo y faltas de solidaridad que no han podido conformar una personalidad nacional unida, orgullosa y progresista.

Con el adelgazamiento económico en 1989 y con el consecuente debilitamiento político, el Estado ha empezado a establecer mejor relación con algunos sectores de la sociedad, especialmente con la clase media, la cual había sido anteriormente muy favorecida por la política económica y resultó la más golpeada por los efectos de la crisis. En su afán legitimador el Estado le reconoce el valor de sus aspiraciones en materia religiosa y educativa ya que no puede resarcirle en lo económico.

Si alguna justificación histórica tuvo la constitución inicial del Estado moderno mexicano, como de facción y beligerante, estas características son cada vez menos necesarias; ahora son opuestas a la modernidad y a la unidad nacional.

¹Abel Carlos Vicencio Tovar, *La Reforma del Estado*, Editorial EPESSA, México, 1992, p.41.

Pese a esta necesidad imperiosa de la época, la transformación se ha hecho muy difícil por las características de partido-gobierno: "todos los mexicanos deben obedecer la ley, pagar impuestos, y cumplir todas sus obligaciones, pero sólo los del partido oficial reciben los mejores servicios del Estado; hacen los mejores negocios y hacen la ley".²

Ante esta realidad, el mexicano ha desarrollado un sentimiento de oposición al gobierno y a las leyes, que no están hechas para beneficio de todos. Este rechazo al gobierno, que no representa al mexicano, ha impedido el apoyo a las acciones colectivas que emprende dicho gobierno; esto se ve hasta en la destrucción de los bienes públicos, ya que los ciudadanos no sienten que les pertenezcan, por la gran confusión que se da entre el partido que representa a sólo una parte y el gobierno que debería representar a todos.

Acción Nacional ha pugnado, desde su fundación, por la reforma del Estado, para convertirlo en un "Estado nacional, que comprenda en su seno a hombres de todas las posiciones y de todas las ideologías y que busque, no como una concesión graciosa del poderoso, sino como una reclamación de los nuevos tiempos, la concordia nacional".³

El gobierno es el grupo de hombres depositarios del poder del Estado, que ejerce la autoridad y coordina la acción de quienes lo forman para lograr fines comunes. Por ello:

Desde el primer día de la gestión pública de un gobernante, ha de quedar claro y fuera de duda que, no obstante haberse originado su postulación en un partido político, la autoridad ya constituida, gobierna para todos. Esta verdad tan evidente para los panistas, no resulta con frecuencia fácil de comprender a quienes, víctimas ideológicas de un ambiente político que ha fomentado el sectarismo, pretenden justificar o condicionar el apoyo que nos ofrecen, en inaceptables revanchismos, como si el puesto público fuese una prolongación del partido político o la trinchera desde la cual se puede arrojar sobre los adversarios el fuego nutrido de la venganza política.⁴

Ahora bien, en los primeros años de la vida del partido, el llegar al poder no era una de sus estrategias prioritarias. No se creó el partido con la finalidad única de quebrantar el monopolio del poder. El objetivo de llegar a gobernar se fue posponiendo frente a otras metas, como la formación de la conciencia

²Ibidem, p. 47.

³Idem.

⁴Luis H. Alvarez, Discurso en el Foro Nacional de Funcionarios Públicos, folleto publicado por el PAN, mayo de 1989, p. 5.

ciudadana, la difusión de la concepción moral de la política y la intención de servir, que debería animar las acciones de todo gobernante.

Aun cuando se consideró que la lucha por el poder era inherente a todo partido político, la vocación de Acción Nacional se entendía, en gran medida, como una vocación de educación cívica. Esta vocación lo llevó a posponer el objetivo de acceder al poder para lograr otros fines previos; inclusive, muchas campañas electorales fueron realizadas con la certeza de que no se podría alcanzar el puesto para el que se estaba compitiendo.

Las campañas del partido en sus primeros años fueron una lucha por reformar el sistema, pero actualmente, con la fuerza que ya ha logrado, son, además, una lucha abierta para conquistar los votos que le darán el poder; así sucede muy especialmente, en los municipios, porque la vida pública de México habrá de reconstruirse de abajo hacia arriba, precisamente a partir del municipio como organización espontánea de la realidad social.

Las elecciones presidenciales de 1988 constituyeron un verdadero parte aguas en la historia política mexicana. Tal vez, los reiterados golpes que la ciudadanía, encabezada por la oposición, multiplicó en contra del monolítico sistema partido-gobierno; tal vez la urgente, casi angustiada, necesidad de legitimación de un gobierno que no nació con el signo de la legitimidad; tal vez, las necesidades de proyectar al exterior la imagen de un país moderno que no desdeña tener relaciones con todos los actores del proceso vital, social y político; tal vez, las exigencias concretas sobre el gobierno de México, que partieron del exterior, para garantizar en los tratados internacionales la certeza, estabilidad y garantía de respeto; quizá la combinación de todo esto hizo del sexenio 88-94, sobre todo en sus inicios, un gobierno con características sin precedentes.

El discurso presidencial, a partir de la toma de posesión, cambió las expectativas de mucha gente, especialmente de los encuadrados en la protección de los favores del sistema. El presidente hizo una convocatoria generalizada a todas las fuerzas que participan en el quehacer nacional, inclusive y quizás muy especialmente a "las Iglesias".

De inmediato, propuso reforma política y reforma económica. La primera quedó rezagada ante los cálculos para conservar la estabilidad por

la conservación del poder; la segunda revirtió la tendencia hacia la estatización que se había dado en los sexenios de Echeverría y de López Portillo.

Probablemente, las reformas a los artículos constitucionales 3, 5, 24, 27 y 130 constituyeron uno de los mayores cambios de estructura, a tal grado que se llegó a pensar que el pacto constitucional se cambiaba de tal manera, que se requeriría un Congreso Constituyente. Sin embargo, estas transformaciones, todavía cuidadas y medidas por el poder, son expresión de la conciencia de la necesidad de una apertura y una pluralización, simplemente como condición de supervivencia del régimen.

En este proceso de cambio, la oposición panista mostró la eficacia necesaria para tomar la parte que le correspondía; aumentó sus posiciones dentro de las estructuras del poder y su presencia en la vida política, hasta llegar a ser ya no un simple espectador o sujeto de las atenciones o de las agresiones del poder, sino protagonista que también escribe la historia política.

Los municipios, firmemente enraizados en la doctrina panista tuvieron que ser, como lo fueron, determinantes en esta etapa histórica; el gobierno municipal fue la antesala del gobierno estatal; los tres gobernadores panistas fueron previamente presidentes de sus municipios.

De 1989 a 1993, se ganaron 131 municipios, que son más de los que el partido había obtenido en toda su historia. Ya no fueron sólo los pequeños municipios, sino importantes ciudades como León, San Luis Potosí, Tijuana, Saltillo, así como estados donde el número de municipios que ganó fue considerable, como Jalisco, San Luis Potosí, Nuevo León y, desde luego, los de los estados gobernados por el partido: Baja California, Chihuahua y Guanajuato.

Los triunfos municipales no tomaron por sorpresa a Acción Nacional: el partido tenía 50 años preparándose. Al respecto, la capacidad de don Manuel Gómez Morán, el fundador del partido, de adelantarse a su tiempo es admirable: decía que era necesario prepararse porque en algún momento el partido iba a tener que asumir el gobierno. Esto ya empezó a suceder.

A lo largo de su historia, el partido ha elaborado un marco doctrinario y ha establecido líneas programáticas para los gobiernos municipales. En el capítulo II se vio el marco doctrinario. En el presente capítulo se expone la práctica de gobierno que el partido señala al municipio para que, a partir de ella, pueda

hacerse el análisis de los informes de los presidentes municipales a fin de comparar si la práctica de gobierno coincide con la teoría proclamada.

Cómo habrán de ser los gobiernos municipales

El gobierno municipal deberá tener las características que el partido señala al gobierno en sus *Principios de doctrina*: no habrá de buscarse el poder por el poder mismo, sino como un medio para transformar la sociedad, para establecer desde allí un nuevo orden económico y político.

El gobierno municipal habrá de crear el conjunto de condiciones culturales, políticas, económicas y sociales, que permitan a todos y cada uno de los mexicanos alcanzar la plena realización de su destino espiritual y material. Si el gobierno municipal "entiende su misión y cumple su deber, vigoriza, orienta, y dirige recta y certeramente a la sociedad para la consecución de sus fines... a él corresponde crear una sociedad bien organizada, vigorosa y libre... a un gobierno permanentemente corrompido, traidor a sus propios fines, desertor de su misión, corresponderá una sociedad debilitada, oprimida, empobrecida espiritual y económicamente, deshecha".⁵

El gobierno municipal no solamente deberá estar inspirado en principios de espíritu de servicio y moralidad, sino que habrá de ser altamente eficaz.

En los *Principios de doctrina* el capítulo "Democracia" empieza con una frase que dice: "*La democracia depende de la participación eficaz de los ciudadanos en la vida de sus comunidades*"... si los fundadores del partido hubieran pensado que la eficacia es error o es pecado, no hubieran dicho: *participación eficaz* en los *Principios* y hubieran puesto nada más participación sin adjetivos.⁶

Al analizar el pensamiento del partido se puede concluir que las características que señala al gobierno nacional son: subsidiaridad, solidaridad, democracia y participación ciudadana, tanto en forma individual como a través de comunidades intermedias. Veamos ahora cómo se han de aplicar estos requerimientos en el gobierno municipal.

⁵ Efraín González Luna, citado en *La fuerza de la democracia. Plataforma Política 1994-2000*, Secretaría Nacional de Estudios del PAN, p. 1

⁶ Carlos Castillo Peraza, discurso en la Convención Nacional Municipalista, Mazatlán, Sinaloa, 3 de octubre de 1993.

Subsidiarios

La característica de subsidiaridad quiere decir que el gobierno no habrá de sustituir a la sociedad, pero sí deberá actuar para llenar los huecos dejados por su incapacidad o ausencia. Quiere decir, también, que cada nivel de gobierno se ocupará solamente de lo que al nivel inferior le sea imposible atender, o que por razones justificadas, sea inconveniente que lo haga.

Contra este principio está el centralismo, principalmente el financiero, que mantiene a los gobiernos municipales sujetos a decisiones del gobierno estatal y del federal; decisiones que pueden referirse a necesidades de urgente solución y que se generan en el municipio, como es la atención a los servicios públicos.

Otro ejemplo podría ser la asignación de la reserva territorial de la población. El hecho de que esa decisión deba tomarse a nivel federal, ha dificultado enormemente la solución de este problema que cada día se incrementa por el aumento de población que se da en casi todos los pueblos y ciudades de México.

El centralismo en esta área retarda las acciones y ha propiciado las constantes invasiones de tierras, así como la formación de asentamientos irregulares, que posteriormente obligan al gobierno municipal a hacer erogaciones mayores de las que hubieran sido necesarias si se hubiera planeado oportuna y eficazmente el desarrollo urbano de los municipios.

La política educativa es otro aspecto en el que habría que establecer diferencia entre los municipios que tienen posibilidades de hacerse cargo de ella y los que requieren del apoyo estatal. Los municipios con posibilidades liberarían muchos recursos y destinarían toda la capacidad local para dar al área educativa un impulso amplio y creativo. Podría decirse que la meta es que haya tanto gobierno municipal cuando sea posible y sólo tanto gobierno estatal como sea necesario.

Solidarios

En la Plataforma Parlamentaria de 1979, el partido define lo que entiende por un Estado Solidario en las acciones de gobierno:

Entendemos al Estado Solidario y Democrático como corrector de los efectos nocivos de una sociedad que trabaja por mejorarse constantemente. Es un Estado que, con honradez

y eficacia, interviene, administra, cobra impuestos, emprende obras productivas, regula la actividad económica de la comunidad nacional con el objeto de garantizar la libertad y la igualdad reales de las personas. El Estado Solidario y Democrático vela, no sólo por los derechos individuales, sino por los derechos sociales: vida, salud, trabajo, educación, habitación, etc. Es el fruto de la vinculación entre gobierno y gobernados. No propone el partido el aumento desmedido del poder del Estado, ni el de una burocracia privilegiada, prepotente e irresponsable, sino el aumento del volumen y calidad de servicios que presta, de manera que la igualdad entre los hombres no sea sólo una ficticia igualdad ante la ley. El Estado Solidario y Democrático no disuelve ni pervierte las asociaciones que tienen objetivos no estatales; por el contrario, las ayuda en el cumplimiento de aquellos y reconoce que la multiplicación de las formas sociales de convivencia es fruto de la creciente interdependencia de los hombres. Ésta postula la necesidad y la conveniencia misma del propio Estado Solidario y Democrático. El hombre acudirá cada vez más a sus semejantes para hacer frente a sus necesidades. Fomentar esta socialización y servir a los derechos sociales permite al Estado, en la práctica, hacer frente a todo desorden de la sociedad y a toda injusticia, en cuanto que es motivo y causa de conflictos sociales.⁷

En la práctica de gobierno la solidaridad implica, por ejemplo, que al formular los presupuestos, se piense en las necesidades más urgentes de la sociedad; que al planear los servicios públicos se busque beneficiar a todos, especialmente a los que menos tienen; que las obras de ornato se pospongan hasta que se hayan proporcionado a todos los servicios indispensables. Al planear la recaudación de impuestos, la solidaridad obliga a repartir las cargas, de tal manera que paguen más los que más tienen y que se aligere la carga o se exente a los que menos pueden, aun cuando no tengan influencia ni organización para defenderse.

En este punto es de advertirse, que las ideas expresadas sobre un Estado Solidario, para armonizar con los principios partidistas, deberá entenderse como una solidaridad matizada por el principio de subsidiaridad; que el auxilio a los necesitados no habrá de ser una asistencia paternalista, sino un impulso para que el marginado salga de su marginación por su propio esfuerzo, a partir del impulso inicial dado por la sociedad organizada y con pleno respeto a su dignidad y a su autodeterminación.

No es este el perfil del programa del gobierno mexicano. El programa de Solidaridad, que en 1994 significó en el presupuesto un enorme egreso y que demostró su eficacia como promotor de votos para el partido oficial, constituyó

⁷ *El México de la Oposición 2*, Editorial EPESSA, México, 1990, pp. 136-137.

además una interferencia en la libertad del municipio. Así ha sido señalado por el partido a pesar de reconocer algunos efectos benéficos en la solución directa de las necesidades de los beneficiarios.

Acción Nacional entiende la solidaridad como virtud del gobierno y de la ciudadanía, no como un programa sexenal que crea nuevos jefes políticos.

El espíritu correcto del Programa Nacional de Solidaridad está pervertido en su propia ejecución. Es anticonstitucional crear una franja burocrática entre el municipio y el Estado, como entre el Estado y la Federación, y exigimos que esos recursos vayan directamente a los ayuntamientos y que, por medio de la democracia participativa que estén generando, decidan dónde, cómo y a quién se destinen. No queremos que nadie decida por la autoridad que legítimamente escogió, la primera comunidad que es la comunidad municipal.⁸

El gobernador de Baja California, Ernesto Ruffo, en la Convención Municipalista de Mazatlán, opinó:

El Programa de Solidaridad es una intromisión en la autoridad municipal. El espíritu de solidaridad es correcto, está en nuestros principios de doctrina, pero el sistema lo ha partidizado.⁹

El gobernador de Guanajuato, Carlos Medina, en la misma convención opinó:

Solidaridad en Guanajuato es un programa financiero que se hace de acuerdo con los municipios, el programa no puede pasar por encima de la autoridad municipal.

Nadie puede negar los propósitos sanos de un programa de compensación a los efectos negativos de un programa económico de ajuste. Pero no podemos dejar que a través de esto se destruya la comunidad municipal y se pervierta a los ayuntamientos del país, destruyendo el tejido social y las células políticas de la Nación.¹⁰

Si solidaridad significa llevar los unos las cargas de los otros, es una virtud de la organización social, que se vuelve obligatoria entre desiguales; pero, deberá planearse en su aplicación a los municipios, con la participación indispensable del gobierno municipal.

⁸ Carlos Castillo Peraza, op. cit.

⁹ Ernesto Ruffo, discurso en la Convención Nacional Municipalista, Mazatlán, Sinaloa, 3 de octubre de 1993.

¹⁰ Carlos Medina Placencia, conferencia en la Convención Nacional Municipalista, Mazatlán, Sinaloa, 3 de octubre de 1993.

Democráticos

La democracia que postula Acción Nacional no es sólo un sistema de gobierno; deberá ser una forma de vida. Por tanto, la democracia tiene que ver con el ejercicio del poder y con las formas de planear y administrar las funciones del gobierno municipal.

El ayuntamiento deberá "gobernar para todos", sin tener concesiones ni privilegios.

Estamos viviendo en una evolución política, porque el ser nosotros esencialmente democráticos, implica estar abiertos hacia los demás y ese es el ejemplo que nos puede llevar a que dejemos las formas externas y encontremos la razonabilidad de que la participación deberá ser constructiva, deberá ser civilizada y razonable, de manera que podamos entre todos, buscar entendernos... cuando hablamos de cambio, estamos hablando de democracia en el sentido amplio, moderno, estamos hablando de aceptar a todos como iguales... y así entendemos a la comunidad y a la sociedad en nuestra responsabilidad pública.¹¹

La democracia también implica la convivencia civilizada con los gobernantes de otros partidos en los diferentes niveles de gobierno. Así, en la citada Convención Municipalista de Mazatlán, fue invitado para la inauguración el presidente municipal, del partido oficial; el gobernador, Carlos Medina, dijo sobre esto:

...quiero decirles que a mí me pareció muy bien que haya estado aquí en la inauguración el presidente municipal priista de Mazatlán; estamos trabajando por entendernos las dos culturas, tanto la tradicional en la que decenas de años hemos estado inmersos, como la nueva cultura que viene promoviendo Acción Nacional. Debemos descubrir la forma en que se puede establecer la comunicación entre ambas culturas... una que es la que nos han tenido acostumbrados y otra que es la que yo considero que emana de la misma voluntad del pueblo mexicano y que es la que promueven los principios de Acción Nacional. Si al final de cuentas tenemos que vivir en comunidad, con las diferencias de partido, diferencias ideológicas y diferencias de opinión, tenemos que saber convivir en esa pluralidad y tenemos que saber convivir con quienes piensan diferente a nosotros.¹²

¹¹ Ernesto Ruffo, *op. cit.*

¹² Carlos Medina, *op. cit.*

Con participación ciudadana

Si la función pública está destinada a la comunidad, debemos hacer a ésta partícipe de su propio desarrollo. La sociedad deberá ser responsable de sí misma, no depender de un jefe máximo dominante. El mexicano medio ha estado inmerso, desde el principio de la historia nacional, en un sistema político centralizador y personalizador; en muchos casos, esa situación de dependencia ha generado una segunda naturaleza, por eso viven los caciques.

Las necesidades del país nos obligan a tener una tarea de promoción hacia la participación; la primera muestra somos nosotros y los ciudadanos son precisamente la fundamentación de la participación. La diferencia está en ser ciudadano y dejar de ser habitante.¹³

Gozar de las ventajas de la obra social del Estado, sin asumir la responsabilidad de compartir las cargas sociales de aquellos beneficios y sin preocuparse por limitar su crecimiento excesivo, sería egoísmo craso y criminal.¹⁴

Sobre la participación ciudadana, Carlos Castillo Peraza, en su discurso de clausura de la Convención Municipalista de Mazatlán, dijo :

No se puede tampoco esperar todo de la política. El error histórico de los totalitarismos es haber pensado que la política lo resuelve todo. La política está en todo, pero no es todo. Hay muchos valores adicionales y hay muchos ámbitos diversos del ámbito político. Nosotros entendemos la política como ese conjunto de acciones que construye la posibilidad para que el hombre personal o el hombre social vaya asumiendo sus propias responsabilidades. No estamos de acuerdo con las doctrinas que dicen que todo debe estar en manos del Estado. Para nosotros el Estado, cuando está encabezado por un gobierno legítimo, es el ámbito desde el cual exige a todos los miembros de la comunidad y a los actores sociales, el cumplimiento de su responsabilidad. Pero nunca el Estado ha de ser el sustituto de los responsables. Hay que generar desde el poder político, en el caso municipal, esta responsabilidad en los ciudadanos, para que no esperen todo de la política y luego la política sea una decepción, para que piensen por sí mismos; para que aprendan a pescar; para que se les ayude a empezar a tirar el anzuelo y no para que se les regalen bolsas de pescado. Esta es otra crítica que hacemos al Estado paternalista.¹⁵

¹³ Ernesto Ruffo, *op. cit.*

¹⁴ *El México de la Oposición 2*, Editorial EPESSA, México 1990, p. 133.

¹⁵ Carlos Castillo, *op. cit.*

Carlos Medina Placencia, gobernador de Guanajuato, precisa:

Porque creemos que el fundamento del Estado está en la sociedad, pugnamos porque la sociedad se pueda autodecidir y pueda escoger por sí misma cuáles son sus metas, exigir y elegir a sus propios gobernantes y mantenerlos bajo vigilancia.¹⁶

Gobernar es la conducción autodirigida de la sociedad hacia el bien común. La sociedad debe participar mediante esa democracia participativa, a través de esa vertebración social en comités de colonos y de mejora, así como de organizaciones no gubernamentales; debe hacer gobierno junto con las autoridades, todos los días, porque la política es un deber. La política suscita la capacidad y la obligación que tenemos los seres humanos de servir a los demás y nadie puede evadir esa responsabilidad.

El buen gobierno del siglo XXI es aquel que logra convocar, organizar y obtener la respuesta participativa de toda la sociedad o de la mayor parte de ella y logra organizarla para ese quehacer de gobierno a través de cualquiera de los organismos no gubernamentales. Principalmente en los municipios, deben ser los organismos vecinales y en cada organismo vecinal podemos tener desde un presidente, secretario de comité, secretario de alumbrado, secretario de limpia, de policía y de cada uno de los servicios y puede haber 10 ó 15 personas trabajando permanentemente en relación estrecha con las autoridades municipales.¹⁷

Es necesario institucionalizar la intención de participar en organismos democráticos, con propósitos claros y crear más sociedad. La sociedad debe estar bien informada de lo que sucede en el gobierno municipal, para que sea consciente y aprenda a trabajar en comunidad. Además, la educación integral tiende a favorecer la formación de líderes a través de las instituciones educativas, de los partidos y del gobierno.

Por último, el gobierno municipal deberá propiciar la creación de instituciones ciudadanas, porque la participación ciudadana necesita estructura. En el municipio deberán existir instituciones de ecología, de ayuda a niños, de conservación de parques, de construcción y mantenimiento de escuelas, de vigilancia de los servicios públicos.

¹⁶ Carlos Medina, *op. cit.*

¹⁷ *Idem*

En ocasiones el gobierno municipal no necesitará propiciar la creación de instituciones de ayuda, sino sólo aprovechar las ya existentes, invitándolas a participar en tareas concretas que el ayuntamiento requiera: instituciones educativas que inviten a los alumnos a realizar el servicio social en el ayuntamiento; clubes deportivos, que se encarguen de la conservación de un parque; sociedad de padres de familia, que atiendan el mantenimiento de la escuela; cámaras de comercio que patrocinen tal o cual obra, etcétera.

Si el gobierno municipal ha sido electo democráticamente, si la ciudadanía tiene confianza en él, si percibe honradez en el manejo de los recursos, si se le mantiene adecuadamente informada y se le presentan acciones concretas de colaboración, la participación ciudadana no se hará esperar. Así lo está demostrando la experiencia de los gobiernos panistas.

Análisis de las administraciones municipales panistas

Para introducirnos en la administración pública municipal realizada por los gobiernos panistas, se hizo el análisis de 21 informes municipales. La muestra comprende municipios de diversas características: fechas en que fueron gobernados, tamaño del municipio, desarrollo económico y circunstancias políticas del entorno, etcétera. Incluye, también, municipios que han sido gobernados varias veces por Acción Nacional.

No se pretende que este análisis sea comparativo, ni entre los municipios gobernados por el PAN entre sí, ni con el mismo municipio cuando estuvo a cargo de gobiernos priistas (salvo en los casos en que los informes hacen referencia expresa a ello). Un análisis comparativo no arrojaría datos útiles, ya que por la gran disparidad que existe entre los municipios, en número de habitantes y desarrollo económico y cultural, sería muy difícil establecer parámetros comparativos.

El estudio tiene por objeto precisar las coincidencias de los actos del gobierno municipal panista con los *Principios de Doctrina* del partido y con sus postulados prácticos, así como obtener información sobre los avances que estos gobiernos han logrado en beneficio de los gobernados, tanto en satisfacción de sus necesidades, como en su maduración ciudadana. Se pretende, también, extraer experiencias positivas de los resultados de la

administración municipal, que puedan ser de utilidad para nuevas administraciones.

Las síntesis de los informes municipales no siguen un modelo uniforme, ya que su presentación es muy desigual: algunos son muy breves, otros muy extensos; algunos abordan aspectos que otros no tocan; alguno da más énfasis a temas que otros apenas señalan. Su limitado número no permitió una clasificación por zonas, tipo de comunidad o nivel económico, lo cual tampoco se consideró necesario para alcanzar los objetivos de este capítulo. Hemos querido presentar aquí los resúmenes de todos los informes, pues creemos que los informes son valiosos testimonios, y pueden ser textos de aprendizaje de práctica ciudadana y de administración pública y por la dificultad de que estos informes sean reconocidos en su totalidad.

Es de lamentarse que el partido no cuenta en sus archivos con todos los informes de los municipios que ha gobernado. El estudio se realizó sólo con los informes existentes. La síntesis nos presenta informes sencillos en los que se percibe la autenticidad, honradez y espíritu de servicio de los presidentes municipales, como el de Quiroga, Michoacán, y Santa Bárbara, Chihuahua. En otros se trasluce el esfuerzo por superar las dificultades de todo tipo y la lucha por optimizar los recursos, para lograr el mayor beneficio para el pueblo. Los informes de Tehuacán, Pue., Zamora, Mich., y Tuxtla Gutiérrez, Chis., hacen sentir que hay tanto por hacer en los municipios, que el pueblo lo quiere hacer y que sólo falta un poco más de apoyo de quienes pueden darlo; de alguien en quien se pueda confiar y que los encabece para emprender el ascenso.

También, tenemos informes de municipios pujantes, en los cuales todavía hay sectores con muchas carencias, pero donde pueden obtenerse recursos para superarlas. En estos informes se ve la capacidad de los ayuntamientos, pues aun cuando no tienen la experiencia en la administración pública, sus gobernantes hacen afortunadas adecuaciones de su experiencia empresarial o de su liderazgo social, al campo político; impulsados por la vocación de servicio, en un marco de valores éticos, están haciendo una nueva escuela de política municipal participativa y de administración pública eficaz, para lograr hacer realidad los anhelos espirituales y materiales de muchos ciudadanos.

En los informes de Mérida, Durango, Chihuahua, San Luis Potosí, Mazatlán, Saltillo y León, se nota el esfuerzo insistente, desesperado a veces,

por desterrar la apatía ciudadana; se trata de involucrar a todos en la solución de las propias necesidades; se lucha por convencerlos de que si quieren, pueden.

Algo de lo más rescatable de los gobiernos municipales panistas es el que, independientemente de la eficacia material que logren, se está tratando de hacer realidad los principales objetivos de Acción Nacional: formar la conciencia ciudadana y reivindicar la concepción moral de la política.

Síntesis de los informes municipales analizados¹⁸

Municipio: Quiroga, Michoacán.

Periodo: 1946-1948.

Presidente: Manuel Torres Serranía.

El primer municipio gobernado por Acción Nacional fue Quiroga, Michoacán, siete años después de la fundación del partido. En esa época el municipio contaba con 15 000 habitantes y el presupuesto anual decretado por el gobierno estatal fue de \$ 17 687.25, algo más de un peso anual por habitante.

El gobierno estatal reconoció el triunfo del candidato panista, pero el comité municipal del partido oficial declaró "nulas" las elecciones y formó un "gobierno fantasma" para impedir a los ciudadanos pagar los impuestos al nuevo ayuntamiento. La segunda calificación del resultado de las elecciones debería, según la legislación vigente en la época, hacerla el ayuntamiento saliente, erigido en "colegio electoral", este órgano hizo "tortuguismo"; el presidente electo tuvo que "andar tras de todos" para que calificaran las elecciones. El día de la toma de protesta, el comandante de policía no le permitió la entrada al palacio municipal ni se permitió a los ciudadanos entrar al salón de cabildo. Tras largo diálogo con el señor Manuel Torres Serranía, presidente electo, el comandante accedió; los panistas lograron colocar un aparato de sonido para que los ciudadanos, a los que no se les permitía entrar, se enteraran de lo que pasaba dentro del palacio municipal.

¹⁸ Estas síntesis fueron extraídas de los informes presentados por los presidentes municipales y gobernadores panistas proporcionados por el Centro de Información y Documentación del PAN.

Este relato de lo sucedido en el año de 1946, en Quiroga, Michoacán, donde el candidato de Acción Nacional ganó la primera presidencia para el partido, no difiere mucho, tal vez sólo en dimensiones, de lo que después han tenido que pasar los candidatos que logran superar el fraude electoral y demostrar su triunfo en los comicios.

El período de gobierno municipal era de dos años; en ese lapso el gobierno panista logró "pintar las fachadas de las casas, hacer transitables los caminos, hacer cepas para plantar árboles frutales, reparar el sistema para el abastecimiento de agua potable; corregir el funcionamiento del registro civil (hasta la fecha, de muchos municipios michoacanos acuden a registrarse a Quiroga, pues dicen que "allí sí se llevan las cosas en orden"); reubicar la escuela que estaba junto a la cárcel (el presidente municipal regaló el nuevo terreno y donó su biblioteca personal).

Los aportes de este gobierno municipal son representativos de lo que los ayuntamientos panistas lograban con los escasos recursos económicos de que disponían y de cómo esa carencia se veía compensada con el apoyo de los ciudadanos.

Este municipio se volvió a ganar en 1951 y en 1992.

Municipio: San Pedro Garza García, Nuevo León.

Periodo: 1964-1966.

Presidente: Humberto Junco.

Garza García fue el primer municipio en el cual Acción Nacional pudo demostrar con amplitud la aplicación de su doctrina a la solución de los problemas municipales; logró la transformación de una localidad que era, como González Luna llamó al municipio: "caciquismo y mugre", en un entorno bello y en una comunidad de armoniosa relación entre pueblo y autoridades.

Antes de este municipio, los que había gobernado el partido eran municipios de muy escasos recursos económicos; aunque todos lograron mejoras significativas, como se vio en el municipio de Quiroga, no pueden compararse con Garza García, Nuevo León, donde la ciudadanía estaba conformada por dos grupos: uno que disfrutaba de todo y otro que de todo carecía. Se benefició a la comunidad gracias a la colaboración de profesionistas que pusieron su

empeño y sus recursos a su servicio, en forma eficiente y desinteresada. Allí se vivió plenamente la virtud de la solidaridad.

Este gobierno logró mantener una decorosa autonomía municipal, sin cerrar la puerta a toda colaboración constructiva; puso en práctica la subsidiaridad, ya que no se prestó a realizar tareas ajenas a las que eran responsabilidad del municipio. La recaudación que el gobierno del PRI declaraba de 30 mil pesos mensuales se elevó al final del trienio a 275 mil pesos como promedio mensual. Logró importantes contribuciones de empresas y particulares para la construcción de una gran escuela, para mejorar las plazas, parques y jardines, así como para sacar del abandono en que se encontraban los servicios públicos indispensables, varios de ellos inexistentes. Creó 600 nuevos empleos para resolver el problema más urgente: el desempleo. Aplicó con justicia el régimen de contribuciones, extirpando abusos y compadrazgos, siendo equitativo y oyendo las opiniones de los ciudadanos.

Por primera vez en la historia del municipio mexicano se levantó un censo socioeconómico para conocer con precisión los problemas y necesidades de la población; éste fue la base para la planeación del programa del siguiente ayuntamiento.

Los logros de este gobierno municipal satisficieron ampliamente a los panistas de todo el país y esto se dio, precisamente, al conmemorar los 25 años de la fundación del partido.

En un artículo publicado en *El Norte* de Monterrey, titulado "Justa valoración", refiriéndose al municipio de Garza García, se dijo: "Naturalmente que si la oposición tuviera mayores oportunidades de llegar al poder, el fenómeno social que hemos experimentado en Nuevo León, se multiplicaría y otras entidades disfrutarían de las ventajas que se derivan de esta rivalidad para servir mejor al pueblo". Cuando se refiere a rivalidad, el autor de este artículo observa que en lugares donde gobierna la oposición existen buenos servicios públicos, lo que ocasiona que en lugares donde gobierna el partido oficial, para "no quedarse atrás" se emprenden obras y se mejoren los servicios. Esta competencia redundando en beneficio del pueblo y obliga al partido oficial a postular candidatos con arraigo, idóneos y dispuestos a trabajar por la comunidad. Éste es uno de los beneficios secundarios que el partido Acción Nacional

ha dado a las comunidades a partir de que empezó a demostrar un nuevo modelo de gobierno en los municipios.

Después de esta primera experiencia, Garza García ha tenido gobierno panista cinco veces más;

Municipio: Santa Bárbara, Chihuahua.

Periodo: 1965-1968.

Presidente: José Santos Esparza.

Municipio minero que es un claro ejemplo del centralismo económico. En 1966, una sola de las minas, la Clarines, pagó por concepto de impuestos federales seis millones de pesos. El presupuesto municipal de Santa Bárbara fue de 514 mil pesos anuales.

Con ese raquítico presupuesto se dio atención al cuerpo de policía. Se consideró prioritarios la salubridad e higiene, el drenaje y la beneficencia. Se invirtió en una cancha deportiva y en la construcción de un parque infantil de beisbol. Se contó con la participación del Club Hidalgo Chihuahuense, de Los Angeles, California, y de un residente de Texas, quien donó los uniformes, guantes y pelotas.

El resto del presupuesto se aplicó al servicio de limpia, ayuda a escuelas, reparación de pavimento, remodelación de plazas, construcción de un puente y todavía pudieron destinar recursos para la construcción de un monumento para conmemorar el cuarto centenario de la fundación del municipio.

El cumplimiento del deber del presidente municipal y la solidaridad ciudadana dieron sus resultados. El representante del gobernador del estado, en la sesión solemne del segundo informe de gobierno municipal, el 9 de octubre de 1967, se expresó así:

Cualquier vecino de Santa Bárbara y el que venga de fuera y haya conocido antes la ciudad, podrá comprobar que está viviendo una etapa de reconstrucción. Las actuales autoridades están sacando a Santa Bárbara de la incuria en que por muchos años habfa vivido.

Municipio: Hermosillo, Sonora.

Periodo: 1967-1970.

Presidente: Jorge Valdez Muñoz.

En el apartado "Relaciones", el presidente da cuenta de cómo en la campaña presidencial recibió con atenciones al candidato del partido oficial y al candidato del PAN, con el propósito de que se perfeccionen los procedimientos democráticos.

En cuanto a los servicios públicos, reporta un aumento a las percepciones del cuerpo de policía; construcción de aulas y mantenimiento de escuelas; apertura, conservación y limpieza de calles; construcción de campos deportivos y para el rubro de asistencia social, se sostuvo el funcionamiento de cuatro centros asistenciales para proporcionar servicios de medicina preventiva.

Por carecer de reservas territoriales para el desarrollo urbano, el municipio adquirió varios predios a particulares, con objeto de otorgarlos a familias de escasos recursos.

También funcionaron las juntas públicas municipales integradas por personas de todos los partidos a fin de prestar servicios a la comunidad.

Por otra parte, al recibir la tesorería, se encontró un adeudo de \$782 616.57, mismo que el ayuntamiento panista pagó al entregar el gobierno y dejó un saldo a favor por \$34 279.69. Durante los tres años logró un aumento de 27.49% en la recaudación por conceptos propios, sobre el último año de la administración anterior.

Además, el ayuntamiento había contratado, en el Distrito Federal, la repavimentación de varias avenidas; una vez cubiertos todos los requisitos señalados, inexplicablemente, al final le informaron que eran otras las condiciones para otorgar el préstamo; así se privó a la ciudad de esas obras.

Municipio: Mérida, Yucatán.

Periodo: 1967-1970.

Presidente: Victor M. Correa Rachó.

Ésta fue otra de las primera capitales de estado gobernadas por el PAN. El mismo sistema se vio colocado en una situación nueva; su reacción fue de

venganza en algunos aspectos y de presentar constantemente dificultades al desempeño del gobierno panista.

La tesorería se encontró con un adeudo mayor a ocho millones, los que el Estado empezó a descontar de inmediato de las participaciones que le debía aportar. Esto significó un fuerte impacto económico, ya que el impuesto predial, que es el mayor ingreso en los municipios, en esa fecha lo percibía el estado. Las cuotas por el servicio de agua eran estipuladas directamente por la Secretaría de Recursos Hidráulicos, la cual en esa ocasión fijó a los usuarios cuotas altísimas, porque la reciente instalación "había costado mucho". La empresa Cordemex, que anualmente aportaba una suma mensual al municipio, dejó de hacerlo.

Estos ejemplos son sólo una muestra de las numerosas dificultades que tuvo que afrontar el gobierno que, pese a todo, gracias a la personalidad del candidato triunfador y a la respuesta ciudadana, se logró un desempeño que fue pionero en la administración municipal y en la participación de la ciudadanía. Luchó abiertamente por la autonomía del municipio; promovió juicio de amparo contra actos del gobernador, quien intentó despojar de un campo deportivo a la colonia Santa Rosa; realizó un programa vasto de relaciones públicas, tanto municipales, como nacionales e internacionales; se adelantó a su tiempo, acudiendo a invitaciones que le formularon los representantes de las distintas Iglesias del municipio.

Los fondos fueron manejados con "exceso de transparencia". Diariamente se colocaba en la puerta de las oficinas el corte de caja y se publicaba éste en el diario de la ciudad. En varias ocasiones se recibieron solicitudes de la prensa y de partidos políticos para que desglosaran algunas partidas de los cortes de caja, las cuales se publicaban.

En cuanto a servicios públicos, se encontraron enormes atrasos, como en el alumbrado y el rastro que estaban en deplorable estado. También, se encontró un vacío impositivo, ya que los fraccionadores no estaban obligados a pagar ningún impuesto, pero sí cargaban al municipio con la respectiva demanda de servicios públicos.

En fin, todos los servicios fueron sensiblemente mejorados, pese a que los ingresos siempre fueron escasos, pues el ámbito de libertad del municipio en esa área era casi nula. Esto fue posible gracias a que gran parte de la ciudadanía

se concientizó de las necesidades económicas del municipio; por ejemplo, a la petición que una maestra hizo a través del diario local, se respondió con aportaciones voluntarias que sumaron, en un año, \$180 103.33.

El informe presentado a la ciudadanía, que obra en poder del Centro de Información del PAN, es un excelente modelo que va delineando el respeto al marco jurídico y hace, con gran tacto y mesura, la denuncia de los atropellos que el municipio recibió de la federación.

En periodos posteriores, este municipio se volvió a ganar dos veces.

Municipio: San Nicolás de los Garza.

Periodo: 1974-1976.

Presidente: Luis J. Prieto.

Diez años después de iniciar el gobierno de Garza García, Nuevo León, Acción Nacional encabezó el gobierno municipal de San Nicolás de los Garza, ubicado, también, dentro del área metropolitana de Monterrey. En su territorio se encuentran las principales instalaciones de la Universidad Autónoma de Nuevo León; contaba con 297 industrias en actividad y estaba conformado por 60 colonias, predominantemente, de clase media. Pesé a esta infraestructura, el municipio era un pueblo abandonado, a tal grado que en la avenida de más intenso tráfico pastaba el ganado.

La administración panista se inició propiciando las mejores relaciones con el personal del ayuntamiento; se trabajó para sanear la hacienda pública, logrando que los ingresos propios del ayuntamiento aumentaran 513.2 por ciento. La hacienda municipal aumentó de 10 a 50 millones, cubiertos con ingresos propios del municipio. La recaudación aumentó el primer año 57%, el segundo 253%; no dejó ningún pasivo y sí un saldo en caja de \$ 1 391 000.00.

Tras una valoración consciente, se aplicaron los recursos a mantenimiento de calles, Cruz Verde, bomberos, Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia; deportes y obras públicas, entre las que destacaron las que permitieron mejoras a las colonias más necesitadas, a las que se les proporcionaron los servicios públicos necesarios. Se repararon escuelas y se hicieron importantes aportaciones a la Universidad Autónoma de Nuevo León. En el último año se contruyó el Centro para el Desarrollo de la Comunidad que, además de

albergar policía, tránsito, Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), Cruz Verde y el sindicato de burócratas, cuenta con instalaciones deportivas: alberca olímpica, pista atlética, canchas de basquetbol, tenis y futbol, además de un espacio apropiado para estacionamiento. Asimismo, se construyó el gimnasio municipal, en una área de tres mil metros cuadrados.

En los tres años se dedicó especial atención a embellecer la ciudad, dar servicios públicos eficientes, propiciar la funcionalidad de los sistemas viales, con el fin de resolver problemas ancestrales de falta de mantenimiento en pavimentos, señales, alumbrado, etcétera.

El INPI organizó 23 equipos de colaboradores, coordinados por 150 damas voluntarias, quienes además de trabajar en los programas tradicionales como huertos familiares, trabajos manuales, alfabetización, integraron 30 grupos de superación con la participación de más de mil personas; así fundaron centros de superación y desarrollo en las diferentes colonias de la localidad.

Se mantuvo la autonomía del municipio, pero no como "una isla en el espacio"; se atendieron las invitaciones del gobierno del estado y se colaboró con las dependencias que lo solicitaron. Como una aportación a la reforma administrativa, se envió el *Manual de organización*, elaborado para el municipio, a todos los gobernadores de los estados.

En promoción y asistencia social se organizaron festivales artísticos, deportivos y culturales. Se establecieron dispensarios médicos. Para conmemorar el Año Internacional de la Mujer, se organizó un foro municipal, con expositores de renombre nacional e internacional.

Es significativo destacar la aplicación del principio de subsidiaridad en la obtención de recursos para la inversión pública. Estas cifras hablan por sí mismas:

Inversión total: \$ 83 672 901.55.

Recursos propios: \$ 27 348 388.31.

Aportaciones de vecinos: \$ 55 666 801.43.

Gobierno del estado: \$ 653 604.08.

Este municipio se ganó y fue reconocido nuevamente en 1977 y en 1992.

Municipio: Tehuacán, Puebla.

Periodo: 1975-1978.

Presidente: Héctor Lezama Surroca.

Gracias a la gestión panista, las recaudaciones subieron de \$ 800 000 a \$ 15 469 990.00 anuales. El hospital regional no tenía subsidio federal; el gasto de un año ascendía a \$ 1 074 557.60, casi 10% del total de lo recaudado. El resto se aplicó a policía, ayuda a escuelas, promoción del deporte y los servicios públicos de agua, drenaje, parques, alumbrado, bomberos, obras públicas, limpia, etcétera.

El insuficiente presupuesto se incrementó con el apoyo ciudadano, como el Patronato Pro Construcción de Escuelas para Tehuacán, A.C., que promovió y estimuló la colaboración de los padres de familia para que, organizados, contribuyeran a construir y mejorar las escuelas.

Con la colaboración de los vecinos, se amplió la red de agua potable; se celebró un convenio con la Comisión Constructora e Ingeniería de la Secretaría de Salubridad y Asistencia; se sentaron las bases para la realización de un sistema propio de agua potable para varias colonias; se realizó, también, el programa de nomenclatura, con un costo de 320 mil pesos.

A continuación, se transcriben algunos párrafos de la contestación que el síndico municipal panista, Virgilio Flores Aréchiga, dio al segundo informe de gobierno de este ayuntamiento, donde se observa que la respuesta no se concretó sólo a elogiar al presidente, sino que le señaló las fallas habidas y las expectativas de la ciudadanía; así se cumplía con mantener una postura crítica que es otra de las propuestas del partido.

Muy loable ha sido la labor dedicada a la limpieza de la ciudad, aunque de nuevo se presenta el problema de que se necesitan más camiones de limpia, de que no hay fondos con qué adquirirlos y de que cualquier esfuerzo en dicho sentido, será bastante apreciado. Pero hay otras sugerencias que pueden conseguir grandes resultados con muy poca inversión, como son:

PRIMERO.- Que se tome una actitud más severa con respecto a los lotes baldíos, ya que estos se convierten en enormes basureros, y como consecuencia en criaderos de ratas, moscas, cucarachas y demás bichos que son portadores de gérmenes que frecuentemente causan epidemias, además del aspecto de abandono que significa para el resto de ese sector estos lotes de inmundicia. Poco o casi nada se ha hecho en este sentido.

SEGUNDO.- Que el primer cuadro o el centro de la ciudad, se encuentra atiborrado de propaganda comercial. Que se tome una actitud más enérgica, prohibiéndose la fijación de propaganda antiestética, pues Tehuacán, en otros tiempos ciudad turística, presenta hoy el aspecto de ciudad descuidada con muchas bardas y fachadas llenas de propaganda, y además pintarrajeadas.

TERCERO.- Un amplio sector estima que causa muy mal aspecto a la ciudad la abundancia de limosneros y la proliferación de puestos ambulantes, también aquí el comercio ha ofrecido cooperar para que los indigentes tengan lo necesario, pero compete a la autoridad municipal el recogerlos y proporcionar un lugar donde tengan lo indispensable. Esto también representará poca carga para el ayuntamiento, ya que hay bastante gente dispuesta a cooperar. El ayuntamiento tiene la iniciativa.

Sabemos valorar y estimamos muy necesaria la frecuencia con que usted concurre a la ciudad de México para visitar las diferentes oficinas gubernamentales, desgraciadamente debido al centralismo existente, no hay otra manera de iniciar, proseguir y llevar a buen fin los trámites necesarios para la iniciación, contratación y terminación de obras tan importantes y necesarias.

Es obvio informarle que hay algunas críticas con motivo de dejar su oficina para dar atención a estos proyectos, pero consideramos muy necesario su esfuerzo. Por lo mismo insistimos en que siga el camino que se ha trazado para que dichas obras lleguen a cristalizar, resolviendo en muchos casos las tremendas carencias de nuestra población. Es más, insistimos en que usted se avoque a los grandes problemas y a los grandes proyectos, la capacidad que ha demostrado producirá los mayores beneficios para la colectividad, cuando esta atención se preste con preferencia a lo más importante, dejando a sus subalternos los problemas pequeños como son: solicitudes de cartas de recomendación, un puesto de tacos en el zócalo, etc., etc.

Este municipio ha sido ganado y reconocido en tres ocasiones más: 1978, 1984 y 1989.

Municipio: Tuxtla, Gutiérrez, Chiapas.

Periodo: 1976-1979.

Presidente: Valdemar Rojas.

La capital del estado de Chiapas fue la tercera capital que gobernó el partido. El doctor Rojas ganó por 2976 votos, contra 1588 del PRI y 1216 del PPS.

Lo más sobresaliente de su gestión fue haber resuelto los problemas de agua potable, alumbrado público, así como el hecho de que por primera vez los

empleados del gobierno municipal tuvieron acceso a los servicios médicos en todas las especialidades.

Este gobierno tuvo que sortear las agresiones del gobierno estatal y de sus filiales. El congreso local negó su aprobación a la solicitud de un préstamo de Banobras, contraviniendo el acuerdo que ya se tenía con el gobernador. Por otra parte, la Comisión Federal de Electricidad aumentó el costo del alumbrado público municipal de \$60 000.00, que venía cobrando, a \$173 000.00 mensuales. Pero, pese a las dificultades, las fianzas municipales fueron saneadas.

Municipio: Agua Prieta, Sonora.

Periodo: 1982-1985.

Presidente: Leonardo Yáñez Vargas.

Este municipio tuvo que sortear varias dificultades, sobre todo la falta de recursos por no haber dejado nada en la tesorería el ayuntamiento saliente del PRI, pero contó con la ayuda ciudadana siempre que solicitó su colaboración.

Manejó los recursos con austeridad, dando preferencia a las obras materiales para beneficio de los más necesitados. Mensualmente se rindieron informes de caja a los ciudadanos, se solicitó también que la legislatura local practicara auditorías.

Para determinar las acciones prioritarias del plan de trabajo municipal, se formuló una encuesta entre los ciudadanos; se encontró que lo que más les preocupaba era la falta de seguridad. Para solucionar este problema se mejoró la capacitación de los agentes de policía y se incrementó su sueldo, también se les dieron más elementos materiales.

Las principales obras fueron: ampliación del drenaje, pavimentación; mejora del alumbrado público, construcción de campos deportivos y especialmente la remodelación del hospital, que quedó convertido en el mejor de la ciudad. En todas las obras se contó con la participación ciudadana, inclusive varias dependencias de la administración municipal fueron desempeñadas por ciudadanos que no percibían sueldo. Así, se crearon varios patronatos, entre ellos el de reforestación, el cual realizó un trabajo muy eficaz.

Para las amplias obras de pavimentación realizadas, se fijó la colaboración de los ciudadanos, que deberían dar de acuerdo con los predios que poseyeran;

fue aceptado por ellos, pero en la campaña del PRI para el siguiente periodo, se invitó a los ciudadanos a no pagar esas contribuciones.

Este municipio se había ganado en el período anterior: 1979-1982.

Municipio: Chihuahua, Chihuahua.

Periodo: 1983-1986.

Presidente: Luis H. Alvarez.

En su toma de posesión, el presidente municipal ofreció que las obras comunitarias serían destinadas preferentemente a la atención de necesidades de quienes menos tienen, menos pueden y han esperado más. Por tanto, la zona rural del municipio y las colonias periféricas de la ciudad fueron los sectores que más requirieron de su atención. La inversión para obras en esas zonas ascendió a 240 millones de pesos y la de la administración anterior había sido de seis millones.

Se construyeron 90 presones, se perforaron 15 pozos. Se dio solución total al requerimiento actual de agua potable en todas las comunidades rurales. Se habilitaron 360 hectáreas de temporal. Se entubó agua para cultivos y se construyeron tres kilómetros de canal para aprovechar aguas broncas. Se construyeron vados, puentes y caminos.

Además, se dejaron operando 250 huertos familiares en nueve comunidades campesinas. Se proporcionaron 360 núcleos apícolas en ocho comunidades. Pero, tal como señalaron algunos colaboradores al terminar su gestión, la mejor inversión de la zona rural fue la recuperación de la confianza de los campesinos en las autoridades municipales, al constatar que el estudio de sus problemas se hizo siempre en forma conjunta y la canalización de recursos para superarlos se convirtió en una realidad.

En las colonias urbanas se integraron comités de vecinos para mejorar el nivel de vida en general. El comité planteó la jerarquía de atención en las áreas de promoción de servicios y gestoría ante otros niveles de gobierno. Así, con la colaboración de los vecinos, la Dirección de Obras Públicas Municipales pudo crear áreas de esparcimiento, instalar llaves comunitarias y tomas de agua domiciliarias, drenaje, alumbrado, etcétera, así como mejorar los servicios de limpia.

Por otra parte, se formularon y aprobaron 15 reglamentos municipales; se elaboró el plan sectorial de vialidad; se adquirió un inmueble para la tesorería municipal, así como el predio denominado Huerta Legarreta, para establecer el parque público llamado "Los Fundadores", después de una orquestada invasión de sicarios que fue rechazada por la comunidad chihuahuense que acudió de inmediato en apoyo de la autoridad municipal.

Se creó el cuerpo de jueces calificadores para cubrir la atención de casos las 24 horas del día, a fin de hacer la justicia más expedita; la seguridad pública también mejoró notablemente. Se organizó un bufete jurídico gratuito. Se actualizó el catastro municipal y se entregaron más de dos mil títulos a sus legítimos propietarios.

Con solemnidad y gran lucimiento, se festejó el 275 aniversario de la fundación del ayuntamiento.

En lo que toca a las finanzas, la tesorería se recibió con un faltante de 95 millones de pesos, además no contaba con reserva para el pago inmediato de aguinaldo y gastos de administración. Al finalizar la gestión panista, se dejó un saldo para previsión de nóminas, gratificación y compromisos de \$460 496 000.00 y no quedó adeudo alguno.

El Instituto Municipal de Pensiones fue recibido con un patrimonio de 20 millones; se entregó con 497 millones. Este incremento se logró con las aportaciones de 5% del municipio y 5% del salario de los trabajadores, más lo que generó la inversión financiera que se hizo con el fondo.

La inversión global de obras públicas fue superior a dos mil millones de pesos en zonas urbanas y rurales, especialmente en campos deportivos, parques infantiles y el parque "Los Fundadores", que incluye gimnasio, biblioteca infantil, canchas de basquetbol, juegos infantiles, campos de beisbol, futbol, baños públicos y áreas de descanso.

En una populosa zona habitacional se construyó la Unidad Deportiva Emiliano Zapata. Se remodelaron diversas dependencias oficiales y se remodeló el rastro.

La administración fue fiel a su promesa inicial: no llevar a cabo obras suntuarias, sólo ejecutar las que pudieran mejorar la calidad de vida de los ciudadanos más urgidos de ellas.

Municipio: Durango, Durango.

Período: 1983-1986.

Presidente: Rodolfo Elizondo Torres.

El presidente inició su gestión visitando 75 colonias, 110 rancherías y poblados de la sierra que estaban en completo abandono. Se estructuró un programa detectando necesidades de atención inmediata, el cual tuvo como objetivo que el ciudadano no viera en el funcionario municipal al padre protector o al tradicional cacique, sino al auténtico servidor público.

En este programa de gestoría de colonias y poblados se detectaron las necesidades y se promovieron las soluciones inmediatas, ya fuera con asesoría técnica, proporcionando parte de los materiales, con la participación tanto de los ciudadanos así como de las dependencias del gobierno.

Se brindó atención médica gratuita a los necesitados, a quienes se les proporcionaba los medicamentos requeridos; para esto se contó con la colaboración del Seguro Social, la Secretaría de Salubridad y Asistencia, el ISSSTE y la Universidad Juárez del estado de Durango.

La Dirección de Obras Públicas reportó 50 millones invertidos en obras de vialidad, ornato e infraestructura. Se rehabilitó el alumbrado, se remozaron jardines, se realizó una limpieza intensiva que eliminó basureros, se nivelaron calles para brindar un ambiente sano y digno de vivir. Para atender los requerimientos de agua se construyeron líneas de conducción, se perforaron pozos en varias colonias y pueblos. Se contribuyó a pavimentar el fraccionamiento Jardines de Durango. Con recursos propios del 25% y con ayuda federal del 75%; se introdujo drenaje en dos colonias y a dos más, con recursos del municipio. Se remodelaron el auditorio municipal, la sala de cabildo y varias oficinas, con un costo de seis millones de pesos.

La labor de las colonias y pueblos concluyó con la elección del comité de vecinos, en una reunión plenaria de los pobladores. Este comité electo sería el responsable de tratar los asuntos y problemas en el Consejo de Colaboración Municipal.

En el primer año de este programa se entregaron cerca de diez millones en materiales para reparación de escuelas parques, jardines y drenaje.

Con una opción preferencial a la solución de problemas a las zonas más necesitadas, se invirtieron 25 millones para atender las demandas de agua,

alumbrado, motoconformación y acondicionamiento de escuelas. Se tuvo como prioritaria la atención a los más necesitados, pero no se descuidó la atención de los servicios al resto de la comunidad; se mejoraron los servicios de alumbrado, rastro, bomberos, panteón, seguridad pública y alfabetización. Se depuró el padrón electoral del municipio. Se estableció un sistema computarizado de procesamiento de datos para el control de ingresos, egresos, nómina, inventarios, bienes patrimoniales, etcétera.

En el ámbito de las finanzas, en el primer año de gobierno, se aumentó la recaudación en un 41% respecto al año anterior; en el segundo año, en un 53%. La recaudación del impuesto predial, sin modificar la tasa, aumentó 150%. Los egresos se realizaron siempre abatiendo costos y con transparencia en su manejo.

La educación urbana y rural se atendió cooperando en la rehabilitación y mantenimiento de los planteles y proporcionando material didáctico; en la zona rural se impulsó el programa de parcelas escolares, para lo cual se proporcionaron 10 mil plantas de nopal de castilla. También el cuerpo de policía fue atendido y se estableció para este sector una escuela municipal de capacitación.

El presidente considera que uno de sus mayores logros fue la creación del Consejo de Colaboración Ciudadana, que trabajó conjuntamente con las autoridades en la consecución del bien común de los habitantes.

El acoso del gobierno estatal se dió en múltiples formas; según el periodista Juan Nava, de *La Voz de Durango*: "El partido oficial estaría muy complacido si Rodolfo Elizondo (presidente municipal panista), renunciara al PAN y se declarara neutral... si requiriera de... ¿cuánto? ¿cien?, ¿mil millones de pesos?... nosotros se los daríamos. Sólo tiene que renunciar al PAN y declararse neutral". Resistió los cañonazos, y el municipio se benefició con las obras del ayuntamiento panista.

Municipio: Ciudad Juárez, Chihuahua.

Período: 1983-1986.

Presidente: Francisco Barrios Terrazas.

El municipio carecía de reglamentos y el ayuntamiento se abocó a elaborar los. Las obras públicas tuvieron atención prioritaria: calles limpias y transitables, mejoría del alumbrado público, embellecimiento de plazas y jardines;

seguridad pública para dar mayor protección al individuo y a sus bienes. Se mejoró notablemente el rastro.

Se consiguió la donación de varios terrenos para construir escuelas y se concedió exención de impuestos en la construcción de las mismas; se construyeron aulas y se les dotó de equipo y mantenimiento. Se estableció un programa de becas para alumnos de escasos recursos.

Con ayuda de 60 estudiantes, se levantó un censo para conocer realmente la situación que guardaban las 54 colonias que se habían ido formando en el municipio; este trabajo se consideró dentro del programa de servicio social de la universidad.

En el primer año se entregaron 3617 títulos de propiedad en asentamientos que no estaban regularizados; además se trabajó por normalizar la situación de predios particulares invadidos.

El departamento de bomberos se atendió especialmente, dotándolo de equipo, uniformes y vehículos. Al personal de policía se le aumentaron los sueldos, hasta en un 96%. Se estableció un programa de incentivos. Se reestructuró la academia de policía. Se impartieron cursos de capacitación, no sólo a los de nuevo ingreso, sino a todos los elementos de la corporación.

Al personal que laboraba en las dependencias del gobierno municipal se le mejoró notablemente su sueldo y las prestaciones, así como las pensiones de los jubilados.

Se estableció un programa de Brigadas de Acción Solidaria que funcionó con base en voluntarios, quienes colaboraron en el mejoramiento de las escuelas.

El programa de auxilio a los jóvenes *cholos* se estableció en 57 barrios; se les proporcionaron oportunidades de trabajo, estudio, deporte y rehabilitación en general. En esto colaboraron grupos empresariales, las cámaras de comercio y varias asociaciones. A su vez, los jóvenes participaron en actividades comunitarias, como en el concurso de mejoramiento de los barrios, cuyo propósito fue beneficiar el aspecto físico de sus colonias. Los barrios participantes recibían programas especiales de obras en su beneficio.

La captación de recursos aumentó considerablemente. En el primer semestre, había una disponibilidad de 16 millones; al finalizar el siguiente año,

la disponibilidad era de 357. Se recibieron algunas críticas por no emplear los recursos de inmediato en obras para el municipio. El ayuntamiento invirtió, en el primer año de gobierno, dos veces y media más de lo invertido en el último año de la administración priista.

Este municipio se volvió a ganar en 1992.

Municipio: Zamora, Michoacán.

Período: 1984-1987.

Presidente: Ignacio Peña García.

El presidente opinó que encontró el municipio "en absoluta tranquilidad y con gran espíritu de trabajo y colaboración por parte de los habitantes". Desde el principio, se dio atención prioritaria al cuerpo de policía y al mejoramiento de la cárcel.

La recaudación de impuestos, productos y aprovechamientos, sin incrementar las tarifas, aun moderando y cancelando adeudos de quien no podía pagar, aumentó 158% en total y algunos rubros aumentaron hasta 350 por ciento.

El informe relata que como los ingresos superaban por mucho el presupuesto de egresos previsto, se acordó destinar los máximos recursos a programas de obras y servicios, especialmente al de agua potable y a la estandarización del alumbrado eléctrico para hacerlo más económico. Se remodelaron plazas, fuentes y jardines. Se dio especial atención a las comunidades rurales y se mejoraron sus caminos.

En la promoción, ejecución y administración de las obras, se contó con la participación mayoritaria de los vecinos, así como con su positiva respuesta para mantener limpio el frente de sus casas.

El programa de lucha contra la carestía dio al pueblo un beneficio palpable; se coordinó con otros municipios, con lo que logró intercambios positivos. El presidente municipal fue nombrado presidente del subcomité de abasto, que comprendía diez municipios; el organismo logró desarrollar programas integrales para solucionar los problemas del abasto.

Este municipio se ganó nuevamente en las elecciones para 1987-1990 y 1990-1993.

Municipio: Ensenada B. C.

Periodo: 1986-1989.

Presidente: Ernesto Ruffo Appel.

Una de las principales características de esta administración fue la amplia participación ciudadana con que contó, especialmente en la realización de obras públicas: la pavimentación aumentó de 5,348 Mts. ² de la administración anterior a 17, 014 Mts. ² En el alumbrado se aumentó de 900 a 10, 000 luminarias.

En el servicio de limpia también se contó con la cooperación de la ciudadanía para el barrido de las calles. Se recibieron 8 camiones y se dejaron 22. Aumentaron de 56 a 73 las rutas de recolección.

Se realizó la remodelación de todos los parques, jardines y monumentos, renovando árboles, juegos infantiles y baños.

Se estableció el Consejo de Urbanización municipal para la realización de obras por cooperación. Con autofinanciamiento se pavimentaron 113,252 Mts. ² con concreto asfáltico. Se dejó equipada una planta dosificadora de cemento, revolovedora y 5 camiones.

En el departamento de policía y tránsito se triplicó el personal. Se recibieron 10 patrullas en buen estado y 18 en malas condiciones. Se entregaron 65 en óptimo estado, 12 motos, cinco triciclos y una unidad transportadora de procesados. Al personal se le dio capacitación, aumento de salario, equipo de radio, estabilidad en el empleo, servicio médico y psicológico. Se reabrió la academia de policía y a los mejores promedios se les dieron becas de estudio en los Estados Unidos. Con 40 millones de pesos se abrió un fideicomiso para su seguro de vida.

La Tesorería se recibió con una deuda de 180 millones de pesos, pese a que en el informe se decía que era de 85. En la nómina de empleados del municipio se habían dado de alta 176 aviadores en los últimos días. En el banco había 21 millones y se debían pagar aguinaldos por 300 millones. Al terminar la administración panista se dejó en el banco 1,857 millones y ningún pasivo. Al recibir el ayuntamiento se tuvo que acudir al gobierno estatal para completar las nóminas y al terminar se le había prestado al Gobierno Federal por conducto de gobierno estatal 407 millones.

La recaudación general aumentó en 1,075%. Los ingresos por estacionamientos aumentó en 2,050%. Por concesión de zonas federales aumentó 284%. Por servicios del rastro el aumento fue de 1,586%.

El ayuntamiento es fuente de trabajo, ya que el 47% de su presupuesto se aplica a nómina. "La capacidad global de equipamiento de la autoridad municipal ha sido agotada. Si no fue posible llegar a la eficiencia total fue por falta de tiempo, no de recursos".

Municipio: Santa Catarina, Nuevo León

Periodo: 1989-1991.

Presidenta: María Teresa García de Sepúlveda.

A esta administración municipal se le reconoce como logro significativo "el haber rescatado a un pueblo que se estaba perdiendo en la indolencia". En su gestión la presidente llegó a todos los sectores de la sociedad y movió todas las instancias: públicas, federales o estatales, privadas y sociales, para beneficiar el municipio.

Se realizó una cuantiosa inversión en obra pública que superó los 66 mil millones de pesos. Se construyeron seis campos deportivos y se remodelaron cinco. Se construyeron cinco bibliotecas y se remodelaron tres. Se construyeron dos salones polivalentes y se remodelaron cuatro. Las plazas de todas las colonias fueron renovadas. Se construyeron casetas de policía. Gran parte de la inversión se destinó a la apertura de calles y avenidas, así como a la reparación de las existentes.

Con el fin de mantener la identidad de la población, se rescataron los edificios históricos y se erigieron cuatro monumentos. Se construyeron escuelas en las colonias que lo requerían y se remodelaron las existentes.

La construcción del parque urbano "La Huasteca", significó el rescate de una de las bellezas naturales más importantes del estado de Nuevo León, se le dotó además de instalaciones recreativas. Se construyeron centros de salud y centros comunitarios. 23 colonias mejoraron sus sistemas de drenaje, agua potable y electrificación. Para mejorar la vialidad se edificaron puentes y vados.

Se construyó la planta de transferencia de basura, la academia de policía y una planta de tratamiento de aguas residuales, así como 782 módulos para baños y regaderas.

El informe con que cuenta el Centro de Documentación del PAN no presenta ningún dato comparativo de ingresos y egresos respecto a otras administraciones, sólo detalla la realización de obras públicas, las cuales son numerosas.

Este municipio se ganó y fue reconocido al PAN en el siguiente periodo de 1991 a 1994.

Municipio: San Luis Potosí, San Luis Potosí.

Periodo: 1989-1991.

Presidente: Guillermo Pizuto Zamanillo.

El presidente inició su trabajo convencido de que realizaría acciones encaminadas a atacar la raíz de los problemas, aun cuando no se actuara para mejorar la imagen personal del presidente, pues los cambios que el municipio necesitaba consistían en obras que requerían de muchos años. Alguien tiene que poner los cimientos, aun cuando estos queden ocultos.

El problema del agua era el más sensible para la comunidad. En el gobierno del doctor Nava, se alcanzó un caudal de 1600 litros por segundo. En la siguiente administración del partido oficial, se redujo a 1081 litros. Al finalizar la administración del ingeniero Pizuto Zamanillo, se contaba con un caudal de 2054 litros por segundo. El aspecto administrativo del agua potable se encontró en pésimo estado; se dejó operando con nuevo equipo de cómputo, con nuevas camionetas y motocarros, así como con cajas registradoras.

En cuanto a obras públicas, se atendió la pavimentación, remodelación de banquetas, alumbrado público, que al recibirlo funcionaba al 50%. El informe da una descripción detallada del material y trabajos realizados para corregir el 50% faltante.

Para el servicio de limpieza urbana se formuló un programa de 20 acciones apoyadas en un plan director. Dicho programa se logró realizar a través de turnos nocturnos y acciones de sábados y domingos. Con el programa *Mi Ciudad*, se logró la participación de gran número de asociaciones intermedias, que cooperaron altruistamente. Gracias a este

programa, se logró atender al 100% los requerimientos de alumbrado, pavimento, jardines, camellones y tránsito. Se dio mantenimiento especial a los 47 jardines de la ciudad, mediante un amplio plan de reforestación. Se dejaron dos viveros municipales equipados y en plena producción.

Para el mejoramiento de áreas rurales se impartieron 20 cursos de primeros auxilios y se realizaron numerosas obras por cooperación con los ciudadanos.

El ayuntamiento no descuidó las áreas de educación y cultura. Ayudó al mantenimiento de escuelas y su mobiliario, así como al rescate de las tradiciones, con un programa especial. Se formaron la orquesta sinfónica municipal juvenil, la estudiantina y un grupo típico de cuerdas. Se realizaron diversas exposiciones.

En proyectos especiales se remodeló el puente de D. Carmona y Río Santiago y el de Manuel J. Othón. Se atendió a la conservación de todos los monumentos del municipio.

Se dio capacitación y equipo a la policía preventiva y al personal de tránsito.

Se repararon las instalaciones del rastro y sus ingresos aumentaron casi cuatro veces, sin incrementar las tarifas.

Se reorganizó el sistema para cobro del impuesto predial, se estableció el pagarlo en el banco y con tarjeta de crédito. El importe de la recaudación por este concepto se duplicó.

El presidente concluyó su informe afirmando que su gobierno tuvo como base la democracia, entendida como la participación activa del pueblo en el gobierno y la sociedad.

Este municipio se ganó nuevamente en 1992.

Municipio: San Pedro Garza García, Nuevo León.

Periodo: 1989-1991, cuarta administración panista.

Presidente: Mauricio Fernández.

Este es el municipio con el ingreso *per cápita* y el nivel educativo más alto del país.

El presidente asumió el compromiso –el cual cumplió– de gobernar con todos y para todos sin distinciones de ideologías partidistas ni de clases

sociales; integró su equipo con militantes de otros partidos. "La campaña fue de lucha, el gobierno será de concertación", lo cual fue la clave para llevar a cabo los proyectos.

Para conocer la opinión de los habitantes con respecto a temas y obras específicas, se realizaron consultas ciudadanas. Las decisiones no fueron impuestas, sino compartidas con la comunidad. Siempre se actuó con el consenso de las mayorías, teniendo en mente que el beneficio colectivo está por encima del interés particular.

Regularizar la propiedad y dotar de vivienda a cientos de familias, fue labor prioritaria, así como brindar la mayor atención a las zonas marginadas del municipio. Se construyeron 482 casas en Santa Catarina.

La colaboración de los vecinos se dio a través de los comités ciudadanos, los "jueces auxiliares" y las juntas de colonos, los cuales apoyaron a la administración en el análisis e implantación de programas y acciones concretas. Los jueces auxiliares constituyeron una autoridad informal sobre los ciudadanos y su labor fue imprescindible para fomentar el diálogo y resolver los problemas de la comunidad mediante la concertación. Anteriormente los jueces auxiliares estaban afiliados a los partidos o a sindicatos y esto les impedía actuar con libertad. A partir de 1989, en lugar de ser designados, fueron elegidos democráticamente por los vecinos; al actuar como sus voceros, los jueces auxiliares promovieron obras para sus colonias y establecieron una relación más estrecha con los funcionarios.

El ayuntamiento elaboró y aprobó los reglamentos de anuncios, mercados, rastos, limpia, construcción, fraccionamiento, policía y buen gobierno; así como el interno para regular los procedimientos de trabajo de cada una de las dependencias municipales.

Se realizó el primer referéndum del siglo en el estado, para decir *sí* o *no* a la supresión de los permisos de construcción por once meses a fin de verificar la legalidad de las construcciones en proceso y definir las normas para un desarrollo más ordenado.

En obras públicas el municipio invirtió en los tres años más de 106 mil millones de pesos. La ampliación de la avenida Venustiano Carranza no logró convencer a todos los vecinos, porque afectó intereses privados, pero la encuesta previa arrojó un 85% de aprobación. Algunos opinan que el descon-

tento con este proyecto deterioró la imagen del gobierno panista. La obra no se concluyó; sin embargo, los avances realizados han mejorado la vialidad de la zona.

Por otro lado, la ampliación de la avenida Vasconcelos tuvo un costo de 3500 millones de pesos, de los cuales 700 fueron aportados por los vecinos. Se construyeron 14 puentes vehiculares y peatonales. El alumbrado público se mejoró y se canalizaron subterráneamente las líneas de alta tensión.

Ayuntamiento y ciudadanos trabajaron juntos para dotar de servicios a las colonias que carecían de ellos. Agua, drenaje, alumbrado y planes de embellecimiento, con un costo de 3500 millones. En algunos casos el ayuntamiento participó en el diseño de los proyectos y los vecinos cubrieron el 100% de la inversión. Este sistema anuló el paternalismo y fomentó el sentido de responsabilidad. La comunidad entendió que para vivir mejor era necesario participar, cooperar y comprometerse.

Se construyeron centros comunitarios en las colonias populares, para que los vecinos aprendieran en convivencia. Se crearon espacios para la educación, la cultura y la recreación.

Con el apoyo de PRONASOL, se atendió el 100% de las demandas de infraestructura básica en todas las colonias de escasos recursos y se rehabilitaron 35 escuelas. La principal inversión de PRONASOL fue el Centro del Barrio La Cima, con valor de 16 mil millones. Se destinaron mil millones de pesos a la construcción del edificio de la tienda "Fomento para la Comercialización de las Manualidades de Nuevo León", el Centro del Distrito de Obispo y la ampliación del Instituto "Nuevo Amanecer."

La aplicación del mencionado programa federal en el municipio fue un éxito por la capacidad de su ayuntamiento, que propuso las obras y convenció a los habitantes de su colaboración. En este caso, la ayuda de fuentes externas se completó con la de éste mismo y la de los habitantes. Así, un municipio con autoridades representativas y fuertes, fue respetado y logró mejorar muy señaladamente los servicios municipales y no perdió su autoridad con interferencias ajenas.

El parque Olga Tamayo, la nueva presidencia municipal, el Paseo de los Duendes, el tercer panteón municipal, la ampliación del DIF, fueron importantes obras de esta administración.

Mediante el programa de apoyo a la educación, el municipio rehabilitó 50 escuelas, construyó tres y se ampliaron cinco. La escuela Mano Amiga, que fue construida con fondos estatales y municipales, funciona con base en donativos particulares.

En el área ecológica, se trabajó en concientizar a los ciudadanos; se les involucró en el mejoramiento del medio ambiente. Juntos, ciudadanos y gobierno, sembraron 20 mil árboles, arreglaron 72 parques, con una inversión de 3 332 millones de pesos. Los camellones de dos avenidas se convirtieron en super jardines.

El municipio logró su autonomía financiera, de la cual carecía en los últimos cinco años. Se recibió la tesorería con déficit de 5 236 millones de pesos anuales; para incrementar los ingresos propios del ayuntamiento se aplicaron estrategias efectivas a corto plazo:

1. Programa de fiscalización para cobrar impuestos rezagados.
2. Actualización del valor catastral de las propiedades, para incrementar el impuesto.
3. Eliminación de descuentos en el pago de impuestos.
4. Establecimiento de una política de austeridad en gastos administrativos.
5. Creación del impuesto por derecho de anuncios en la vía pública.

Al concluir el primer año, la recaudación había aumentado 137%. En 1989, se contó con un superávit de 2 547 millones de pesos. En 1991, se regularizó 95% de las escrituras de inmuebles, lo que significó un aumento del impuesto predial de 500% en relación con 1988.

El DIF implantó nuevos programas de desarrollo: guarderías, centros de superación, "gane dinero en su casa", asistencia social, comedores gratuitos, casa club del anciano, campamentos de verano, capillas de velación, centro autogestivo de educación inicial, centro de apoyo psicológico, programa de apoyo a la madre soltera, centro de salud y desarrollo, jardines estancia.

La eficiencia en la prestación de los servicios públicos tuvo como base una estructura eficiente en todas las direcciones y departamentos, ejemplo de esto fue el almacén, una bodega desordenada con equipo en mal estado, que se convirtió en un local con material clasificado en

cinco inventarios controlados por computadora; que mantenía al día las entradas y salidas.

En este municipio, el triunfo del PAN ha sido reconocido en cuatro ocasiones más: 1964, 1967, 1982 y 1991.

Municipio: León, Guanajuato.

Periodo: 1989-1991.

Presidente: Carlos Medina.

El compromiso inicial del ayuntamiento panista fue lograr un "cambio en la organización y en la cultura de los ciudadanos y un cambio en la cultura de la administración municipal. Ambos con una condición común e indispensable: la participación".

Como punto de partida, se creó la Dirección de Desarrollo Organizacional. El presidente informó que ésta proponía, como objetivo, lograr una mejor aplicación del dinero que la ciudadanía pone bajo la responsabilidad del gobierno. Con su apoyo se buscó que el gasto público, así como las acciones desarrolladas por empleados y funcionarios, estuvieran orientadas a servir mejor a la ciudadanía y a satisfacer sus necesidades.

Con Desarrollo Organizacional propiciamos una cultura más participativa, eficiente y de colaboración; la recuperación de la dignidad del servicio público, la realización de objetivos comunes por encima de los objetivos personales y la participación ciudadana como fundamento de la administración municipal del cambio.

En el área de desarrollo urbano, León cuenta ahora con mejores obras y servicios: se regularizaron 26 fraccionamientos ya existentes; 36 nuevos desarrollos fueron regularizados también. Se completó la nomenclatura de 244 vialidades. León es un municipio donde el desarrollo industrial es el fundamento del crecimiento económico, pero en muchos casos se usan sistemas de producción rudimentaria; esto ha provocado serios problemas de contaminación en el medio ambiente. La tarea municipal se ha dirigido a luchar contra todo tipo de contaminación industrial, así como al mejoramiento de la vialidad para disminuir la contaminación vehicular.

La pavimentación llegó a 170 mil metros cuadrados. Con obras por cooperación se urbanizaron 44 calles, que suman más de 170 mil metros cuadrados. Se rehabilitaron 1719 metros cuadrados de áreas verdes. Se mejoraron los servicios de alumbrado, remplazando cientos de luminarias y sustituyendo cables deteriorados y robados.

La seguridad pública es un derecho y una obligación de ciudadanos y autoridades. El presidente municipal afirmó que "la seguridad pública es sin lugar a duda un sinónimo de ciudadanía". Los robos e intentos de robos se habían incrementados 53.7%, pero se logró disolver sin incidentes 89% de los disturbios provocados por pandillas. Se trabajó para combatir vicios de corrupción entre los elementos de la corporación policiaca, así como para desterrar el influyentismo y el compadrazgo dentro de la misma. Se mejoró el equipo con la adquisición de ocho patrullas, aparatos de radiotransmisión y perros entrenados para la realización de tareas específicas. La administración se inició con 423 elementos; se dieron de baja a más de 250 y a la fecha se cuenta con 544. Para la capacitación se contó con apoyo de la Escuela de Seguridad Integral.

En las áreas de comercio y de abasto, se atendió el problema de los ambulantes, los cuales fueron reubicados. Los mercados tenían un gran atraso, debido a la recaudación deficiente. De los 21 mercados se recaudaban 16 millones de pesos; los gastos ascendían a 84. El déficit mensual era de 68 millones de pesos. Se trabajó para que los mercados pasaran a ser propiedad de los mismos comerciantes.

El abasto de agua se aumentó a 700 litros por segundo. Se planearon soluciones integrales: construcción de nuevos acueductos y localización del vaso de la presa en la cuenca del Río Lagos. Se han rehabilitado pozos y se trabajó para evitar el desperdicio y robo de agua.

Para la limpieza de la ciudad se contó con un presupuesto de siete mil millones de pesos. Se recolectaban aproximadamente 18 mil toneladas de desperdicios al mes, que es 81% más en relación con 1988.

El rastro logró consolidar su autosuficiencia económica. Fue recibido en números rojos y con una desordenada planeación que frenaba los procesos de servicio. Reportó un remanente a favor por 124 millones de pesos que se reinvertiría en la compra de nuevo equipo y mejoras a las instalaciones.

Igualmente, se obtuvo un remanente de 417 millones de pesos en el rastro de aves, en el cual la higiene y la calidad de la carne aumentó 100%.

Los panteones ya no son carga económica para el municipio. Los ingresos aumentaron de 231 millones en 1989, a 341 en 1990 y a 323 en 1991.

La administración municipal instaló un taller mecánico que significó ahorros importantes a la economía municipal.

Se estableció el sistema electrónico de procesamiento de datos para asegurar el manejo honrado de los recursos. Por acción directa de la contraloría, se dio de baja a 46 personas que disponían, en forma ilícita, de los bienes públicos. La contraloría municipal pasó a ser dependencia del ayuntamiento y no de una sola persona. Así se garantizó el honesto y responsable manejo del dinero del pueblo.

La tesorería municipal recibió ingresos propios por 44 309 millones, que representó 64% del total y por participaciones del gobierno federal, 23 753 millones, que significó 34%. Los ingresos propios del municipio representaron un aumento de 100%, en relación con la administración anterior y 50%, en relación con el año pasado.

Los servicios municipales, como alumbrado público, limpia, rastro, panteones, parques y jardines aumentaron su presupuesto en 93%, respecto a 1988. La cooperación ciudadana para servicios produjo 7 512 millones en 1990, lo que representó 250 más que en la pasada administración. Por multas ingresaron 280 millones de pesos.

Los estados de cuenta pública se entregaron oportunamente en el plazo establecido por la Contaduría Mayor de Hacienda.

Los bienes propiedad del municipio están sujetos a resguardo de los funcionarios públicos; periódicamente fueron supervisados e inventariados para verificar su uso y condiciones. La Dirección de Servicios Generales apoyó a todas las dependencias que conforman la administración municipal para adquirir los bienes y servicios en las mejores condiciones de oportunidad, cantidad, calidad y precio. En el segundo año se logró un ahorro de 400 millones de pesos de un total comprado de 12 933 millones.

Con base en la reforma al Artículo 115 constitucional, por primera vez el municipio recibió directamente los impuestos inmobiliarios. León fue pionero en establecer municipalmente el sistema de recaudación.

No se incrementó la tasa del impuesto predial. Se revisaron los avalúos. Había casas que no se revaluaban desde hacía 80 años; la mayoría, hacía 10 años. Una vivienda en zona residencial pagaba menos que la casa de un trabajador con crédito del INFONAVIT.

Se estableció un sistema que permitía un cobro equitativo y justo. "Entendiendo por equidad trato igual a los iguales y desigual a los desiguales".

En relación con los rezagos, 2200 contribuyentes se presentaron a pagar voluntariamente. El padrón de contribuyentes aumentó a 9545 causantes. Se recaudaron 10 500 millones, más de tres mil millones de lo que se había programado obtener.

Se planeó la regularización de cuarenta mil predios, cuya inscripción no había sido actualizada en el catastro predial. En el año de 1990, se recaudó 75% más de lo recaudado en 1989.

Se desarrollaron amplios programas de capacitación para los servidores públicos. El ausentismo laboral se abatió en un 100%.

La información a la ciudadanía se realizó a través del periódico *Cambio*, del noticiero *Video-Cambio*, que se llevó a plazas, jardines y colonias; del noticiero radiofónico matutino y vespertino *Radio Cambio*. En el patio central de la Casa Municipal se estableció el mural "Imágenes del Cambio", que contenía información fotográfica.

La integración de la juventud se hizo a través de cuatro áreas: educación municipal, barrios y colonias, promoción rural e integración juvenil.

Por otra parte, León cuenta con uno de los mejores zoológicos del país. En esta administración se adquirieron 53 nuevas especies y se invirtieron 363 millones en mejorar sus instalaciones. Se logró, además, la autosuficiencia del parque recreativo.

El archivo histórico mejoró la cantidad y calidad en las adquisiciones. De la campaña para obtener donaciones se recibieron 140 piezas. Se realizaron 26 exposiciones.

La educación no es responsabilidad de los ayuntamientos; pese a ello, el municipio dedicó recursos por 900 millones, en 1990.

En el área de promoción rural los campesinos trabajaron en pro de su comunidad. El ayuntamiento no se quedó sólo en la realización de obras, sino que buscó superar actitudes pasivas provocadas por el paternalismo ancestral.

En dos años se invirtieron 5 300 millones. Por su parte, el hombre del campo aportó cerca de mil millones más. Está aprendiendo a exigir participando.

Al elaborar el plan de trabajo para el campo, el presidente municipal formuló propuestas, pero los campesinos las analizaron, decidieron y aportaron. Carlos Medina afirmó que el mayor logro en los dos años de gobierno fue la participación ciudadana, la cual significó una conquista conjunta de la autoridad y la sociedad.

Este municipio se ganó nuevamente en 1992.

Municipio: Saltillo, Coahuila.

Periodo: 1991-1993.

Presidente: Rosendo Villareal Dávila.

Pese al avance democrático del país y a la apertura a la pluralidad, este gobierno de capital de estado no dejó de tener problemas y dificultades fomentados por el gobierno estatal. En su informe, el presidente dijo que hizo esfuerzos por mantener el respeto y el diálogo mutuo con las instancias del gobierno estatal; que hacía falta respeto mutuo y madurez.

En lo que se refiere a las finanzas, el ingreso aumentó respecto al gobierno anterior en un 48%; del 28% que correspondían a ingresos propios se aumentó a 38%.

La operación del rastro y el mercado eran subsidiadas; se volvieron autosuficientes y además se modernizaron. Se actualizó el padrón catastral y se hizo más eficiente el cobro del impuesto predial.

Con objeto de hacer participar democráticamente a los ciudadanos, se formaron 315 juntas de vecinos para que a través de ellas se gestionara la satisfacción de las necesidades de servicios públicos.

Se propuso realizar un plan de reordenamiento urbano; para este propósito, el Banco mundial concedió un crédito de 15 millones de pesos.

La atención a la prestación de servicios públicos se planteó en forma prioritaria. Se construyeron mercados en condominio. Se luchó por la municipalización del abasto de agua.

También se aumentaron pensiones a los jubilados y a los empleados de la administración municipal.

En el Estado de Coahuila, además de Saltillo, sólo se han reconocido los municipios de Monclova, Castaños y Parras, no obstante que se ha ganado Torreón.

Municipio: Mazatlán, Sinaloa.

Periodo: 1990-1992.

Presidente: Licenciado Humberto Rice García.

Durante su gestión, el presidente quiso eliminar el presidencialismo como figura central de gobierno. Estableció que la toma de decisiones fuera asumida por el cabildo, como un cuerpo colegiado, para hacer realidad el hecho de que el pueblo, representado en el cabildo y en los regidores, gobierne, y el presidente municipal ejecute las decisiones y acuerdos que emanan del cabildo.

El presidente hizo un "pacto de caballeros" con el gobernador. Se acordó que, a pesar de las diferencias políticas que pudieran tener, había valores superiores y compromisos que cumplir ante el pueblo; que mantendrían una comunicación estrecha y directa; que los apoyos para la ciudad no serían escatimados.

El cabildo se propuso resolver tres problemas prioritarios: mejorar la seguridad pública, regularizar la tenencia de la tierra y dar un mejor servicio de agua potable y alcantarillado.

En seguridad pública hubo cambios para bien. La policía se transformó en un cuerpo orgulloso de su tarea, capacitado, moralizado y con espíritu de servicio.

Se dejó un sistema operador del servicio de agua potable y alcantarillado, equipado, profesional, eficiente, vigoroso, productivo y ejemplar.

Se realizaron obras públicas por 1 20 millones de pesos, consistentes en regeneración de calles, construcción de cuatro puentes peatonales, plazuelas con áreas verdes, caminos vecinales, edificación de tres bibliotecas.

Además, se invirtieron 93 millones en remodelar oficinas municipales de atención al público y más de 300 millones en restaurar el edificio del archivo municipal, que se inauguró durante este periodo.

Los servicios municipales fueron mejorados; para el de limpia se adquirieron 31 vehículos. Ese departamento colaboró en el mantenimiento de los panteones.

Los administradores de los mercados fueron electos democráticamente. Todos los impuestos recabados en ellos se devolvieron en obras. Para esto los dirigentes acordaban los trabajos a realizar, solicitaban presupuestos, daban seguimiento a las obras y los pagos los hacía el ayuntamiento.

Este mismo sistema se aplicó en las zonas rurales, en relación con los impuestos recaudados por el impuesto predial rústico. Así se construyeron canchas deportivas, vados, rampas, baños públicos, cobertizos y aulas, iluminación y plazuelas.

Los comités de participación ciudadana, con supervisión del ayuntamiento, realizaron 265 eventos; sus utilidades fueron invertidas en obras de mejoramiento para sus comunidades.

El municipio cuenta con un taller para dar servicio a las unidades de transporte del mismo, gracias a él los vehículos se mantienen en buen estado y se abaten costos.

Se cuidó la transparencia en el manejo de los recursos. Pese a esto, la administración municipal fue criticada en relación con el crédito que concedió BANOBRAS para la compra de unidades recolectoras de basuras. El presidente municipal aclaró debidamente este punto.

Se practicaron cinco auditorías generales y 53 auditorías específicas, cuatro investigaciones, 10 intervenciones diversas y seis denuncias.

Se realizaron diversos actos de difusión cultural.

Una de las obras más importantes de esta administración fue el drenaje Mazatlán II, cuyo proyecto se terminó totalmente con una previsión hasta el año 2025. Se iniciaron los colectores de dicho drenaje, los cuales alcanzaron un avance en longitud del 50%, con una inversión superior a los cinco mil millones de pesos, sin recurrir a financiamientos especiales.

Las finanzas se recibieron con un adeudo de 46 mil millones, que se pagaron puntualmente. Actualmente no se tienen ningún adeudo. Se

cumplió el ofrecimiento de no aumentar ningún impuesto en los 40 meses de administración panista.

Municipio: Mérida, Yucatán.

Periodo: 1991-1993.

**Presidente: Ana Rosa Payán Cervera,
Lorenzo Duarte Zapata, alcalde sustituto**

El gobierno municipal cumplió con gran dedicación todas las funciones que le son propias: expedición de reglamentos, celebración de reuniones, vigilancia de espectáculos, la nomenclatura, el reclutamiento de conscriptos, registro civil. Todo esto fue dado a conocer a la ciudadanía a través de murales y en el informe final se presentó en gráficas precisas.

En el servicio del transporte municipal se renovó el 60% del equipo y se capacitó al personal.

Con la colaboración de instituciones de enseñanza superior y de profesionales, se elaboró el Plan Director de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Mérida, para el crecimiento ordenado de la mancha urbana y los asentamientos urbanos del municipio.

Con ayuda de especialistas nacionales e internacionales, se desarrolló el Plan Integral de Vialidad para la ciudad de Mérida; en éste colaboraron la Secretaría de Desarrollo Social y el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Se creó el departamento de ecología, en el cabildo.

Se pavimentaron 85 758 metros de calles, con un costo de 23 millones de pesos. El bacheo abarcó 912 mil metros. Se construyeron 35 parques recreativos con un costo de 5,095 millones; 16 campos deportivos, 14 de ellos en comisarías. La mayor parte de la obra pública se realizó en las comisarías, donde está la población más necesitada: 22 ampliaciones de redes eléctricas, 12 redes de agua potable, dos dispensarios, siete aulas, reparación y reconstrucción de parques, construcción de local a nueve comisarías, remosamiento de escuelas, costureros y teatros.

Con motivo de la visita papal, hecho que resultó muy significativo, la Comuna realizó obras por seis millones 222 mil nuevos pesos, de los cuales

85% fueron aportados por la federación y 15% por el municipio. Este capital fue aplicado, principalmente, a la ampliación y reconstrucción de calles.

Se realizaron mejoras al edificio de la administración municipal por 1 094 138 nuevos pesos.

Parte importante del trabajo realizado por el ayuntamiento fue la sensible mejora en la calidad y cantidad de los servicios públicos municipales.

En alumbrado obtuvo el cuarto lugar nacional de ahorro de energía eléctrica, al haberlo uniformado con lámparas de sodio. Las comisarías fueron revisadas 12 veces cada una; actualmente se encuentran en perfectas condiciones de iluminación.

En el área de drenaje, se construyeron 3200 pozos areneros y 700 pozos profundos, trabajo superior a lo realizado en los 10 años anteriores. Se elaboró un censo confiable de la ubicación, dimensiones y datos necesarios para la rápida localización de cada pozo.

Mérida recobró su imagen de "ciudad limpia". Se recolectó 66% más de basura que en la administración anterior. 60 parques del municipio fueron atendidos por empresas particulares y 110 a través del mismo municipio. Todas las fuentes quedaron funcionando. Al principio de la administración se atendieron 360 kilómetros anuales de avenidas; actualmente se atienden 1500 kilómetros.

El zoológico se mejoró con una inversión de 1 200 millones de pesos, que se recaudaron mediante las entradas que se cobraron en el mismo.

Administrar con eficiencia y honestidad todos los recursos para restablecer la confianza de los ciudadanos en su autoridad, fue otra meta del ayuntamiento. La transparencia en el manejo de las finanzas fue una realidad. Todos los días se informaba a la ciudadanía sobre los ingresos y egresos, y mensualmente en las sesiones públicas de cabildo. Se presentó la cuenta pública para que la aprobara el cuerpo edilicio.

Se pagaron deudas de administraciones anteriores por 7 664 876.00 nuevos pesos, de los cuales 3 139 542.00 nuevos pesos se adeudaban al gobierno del estado. Nunca se comprobó la legalidad de la deuda, pero aun así se pagó.

La participación estatal que le correspondía al municipio fue reducida ilegalmente, de 49 a 43% en el primer año; posteriormente se redujo a 40%.

Los ingresos no se obtuvieron por el aumento de impuestos, sino por eficientar el cobro de ellos. El impuesto predial, en 1990, sumó más de cuatro

millones; en 1993, llegó casi a ocho millones, a pesar de la reducción de la base gravable aprobada por el congreso del estado que se redujo de 8.75 a 5%. El impuesto sobre adquisición de inmuebles también bajó su tasa del 10 al 4%; no obstante esto, del primer año que se recaudó poco más de seis millones, subió a más de 13 en 1993.

Las prestaciones a los trabajadores del ayuntamiento mejoraron considerablemente; además, se les brindó amplia capacitación.

Abastos de Mérida y Servilimpia, las dos empresas descentralizadas del municipio, no sólo pagaron adeudos de administraciones anteriores, sino que repartieron utilidades entre los trabajadores y reportaron ingresos al municipio. Servilimpia aumentó sus clientes de seis mil a 20 mil casas habitación y de 1020 a 2540 comercios.

El Comité de Planeación Municipal (COPLAM) fue definitivo en los logros del ayuntamiento. Planeó el avance de los programas prioritarios y los coordinó con otras instancias y niveles de gobierno: la creación del departamento de nóminas, el manejo eficiente del taller de mantenimiento, la actualización y mejora del archivo municipal y la estadística al servicio de las dependencias municipales.

Se buscó la participación de los ciudadanos para convertirlos, de simples espectadores o demandantes de dádivas, en seres actuantes y comprometidos en la solución de sus problemas comunes.

Se celebraron reuniones con los grupos de voluntarios que despojaron de basura y hierbas las calles, encalaron sus fachadas, construyeron banquetas y plantaron árboles.

Las labores de asistencia social fueron amplias. La comunidad donó sillas de ruedas, anteojos, prótesis, etcétera.

La salud, el turismo, el deporte, la ecología, fueron también atendidos por el ayuntamiento. El informe final cuenta con gran número de gráficas ilustrativas, que con su precisión dan idea clara de todo lo realizado.

Otro hecho del que da cuenta el informe fue la consulta popular celebrada el 20 de abril de 1993, con objeto de que los meridianos emitieran su opinión sobre la propuesta del partido del gobierno para modificar el calendario electoral y aplazar las elecciones para elegir gobernador del estado. Participaron más de 43 mil ciudadanos, de los cuales 1291, el 3%, se manifestaron a favor de la propuesta y 40 819, el 96.4%, en contra. Anularon 232 papeletas, el .6 por ciento.

Este gobierno panista fue el segundo reconocido en el municipio de Mérida y el tercero se dio en 1994.

Municipio: San Luis Potosí, San Luis Potosí.

Periodo: 1992-1995.

Presidente: Mario Leal Campos.

Se volvió a ganar este municipio después del gobierno que presidió el ingeniero Guillermo Pizuto Zamanillo.

La principal preocupación de este ayuntamiento fue lograr la participación de la ciudadanía en la solución de los problemas comunitarios para lo cual, además de las agrupaciones comunes, se estableció el programa "Juntos sí podemos". A través de dicho programa se logró la colaboración de los organismos intermedios de la ciudad: juntas de vecinos, "chavos banda", Cruz Roja, boy scouts, Sembradores de la Amistad, Instituto Salesiano y muchos más.

Se dio especial atención a la prestación de servicios públicos: limpia, alumbrado, vialidad, seguridad pública, rehabilitación de parques y jardines; para estos se aumentó 300% la producción de especies forestales. El estado de Chihuahua solicitó asesoría forestal al departamento de jardines del municipio, la cual fue dada.

Se rehabilitaron los cementerios y se logró que fuera autosuficiente su operación económica. El rastro fue objeto de un amplio programa de modernización y logró también la autosuficiencia económica. Especial atención mereció la señalización y la limpieza de monumentos.

El área rural fue atendida con prioridad. A través de las dos delegaciones se introdujo la carretera, se perforaron pozos y se transformó la urbanización.

Se realizaron estudios con detallados proyectos para las obras: Complejo Vial Reforma, remodelación del Centro Histórico y para el puente sobre el río Santiago.

Se dio particular atención a la ayuda a desprotegidos, niños y enfermos y a la capacitación de padres de familia por medio de cursos, así como a grupos de la tercera edad.

En materia de impuestos la recaudación predial aumentó 61.5 por ciento.

El presidente informó que durante los dos años de gestión recibió del gobierno federal y estatal "promesas, desprecios y exiguos apoyos", que sin embargo, a través de varias alternativas de comunicación, logró tanto con el gobierno estatal como con el federal la "armonía sin servilismo y coordinación sin menoscabo de la autonomía municipal", obteniendo, además, formular con ellos programas que beneficiaron a todos los potosinos.

Resultado del análisis de los informes municipales

Del análisis de los 22 informes, el primer punto que salta a la vista es el estado de conflicto en los recursos humanos y el abandono de los recursos materiales, así como el déficit de las tesorerías municipales.

En 1986, cuando Ernesto Ruffo asume la presidencia de Ensenada, se encontró que en los últimos días de la administración anterior habían dado de alta, en las nóminas de los empleados del municipio, a 176 aviadores, por haberse ampliado en igual número las plazas sindicales. También se encontró que había una deuda municipal de 180 millones de pesos, en lugar de la de 85 millones que el presidente saliente había dicho en su informe y que la administración anterior había cobrado por adelantado participaciones federales; pese a ello, no había nada en las arcas y se debían pagar de inmediato los aguinaldos por 300 millones de pesos.

El equipo de mantenimiento y limpieza era sólo chatarra. El congreso del estado, que era priista, autorizó un presupuesto menor al que le correspondía y necesitaba el municipio.

En Ciudad Juárez, cuando Francisco Barrio tomó posesión del gobierno, se encontró con que los del partido oficial habían otorgado permiso de vendedores ambulantes a los ciudadanos humildes de la ciudad.

Crearon, artificialmente, al grupo Tierra y Libertad, verdadera mafia que vendía protección, que había sentado sus reales en la colonia del mismo nombre, a la que no se permitía el acceso a nadie que no fuera del grupo. El gobernador de Chihuahua, Oscar Ornelas, declaró con lealtad que le honra, que no era asunto del ejecutivo sino del partido.

Un dato común a casi todos los informes son los adeudos que los gobiernos priistas salientes dejan a los ayuntamientos panistas. En ocasiones estas deudas

no tienen soporte legal, pero como el acreedor es, con frecuencia, el gobierno del estado, éste se cobra automáticamente de las participaciones que debería entregar al municipio. En otros casos, los adeudos son con la Compañía de Luz, por concepto de alumbrado público.

En los informes analizados, la planeación de las obras va encaminada a dar satisfacción a las necesidades de los habitantes; sin hacer distinciones, así vemos que se realizan obras en zonas residenciales, se mejoran museos, se contruye o remodela la sede del gobierno municipal. Sin embargo, en casi todos los informes se da prioridad a los ciudadanos que están más marginados.

En municipios de grandes contrastes, como San Pedro Garza García y San Nicolás de los Garza, en Nuevo León, Chihuahua y Ciudad Juárez, en Chihuahua, y León, en Guanajuato, se realizaron considerables esfuerzos para dotar de vivienda digna y para proporcionar trabajo a los desempleados, así como para dar más oportunidades de educación y de cultura a los ciudadanos.

Durango, en el periodo que va de 1983 a 1986, reporta haber invertido 25 mil millones para dotar de agua, drenaje y mejoramiento de escuelas en las zonas más necesitadas. San Pedro Garza García, Nuevo León, de 1989 a 1991 invirtió 3 500 millones en dotación de agua drenaje, alumbrado y planes de embellecimiento. En algunos casos, el ayuntamiento sólo aportó el proyecto y los vecinos cubrieron el 100% del costo.

La introducción de drenaje, agua potable, urbanización y pavimento en colonias de escasos recursos, son obras prioritarias en todos los informes analizados. Igualmente, se dedica buena parte de los ingresos a construcción de campos deportivos, mejoramiento de escuelas y espacios para eventos culturales.

En menor medida se atendió el aspecto de salud, el cual es competencia estatal y federal; los rastros y las obras de embellecimiento. Algunos municipios dieron mucha importancia a parques y jardines, como Mérida, Yucatán, y San Nicolás de los Garza, Nuevo León.

Si analizamos los informes de los gobiernos municipales desde el marco de los cinco aspectos extraídos de la doctrina panista, podríamos tener el punto de referencia para obtener los objetivos propuestos en esta obra. Los puntos son los siguientes:

1. Autonomía municipal.
2. Carga indebida a los municipios con tareas extrañas a sus funciones propias.
3. Carencia de recursos económicos.

4. Servicios públicos.

5. Democracia.

Autonomía municipal

El tener o no autonomía en el municipio depende de que el individuo que ejerce el dominio quiera dejar de hacerlo o de que el dominado tenga la capacidad de "sacudirse" al dominador.

La principal forma en que el gobierno estatal priva de su autonomía al municipio, es a través de los recursos económicos. En los primeros ayuntamientos panistas, antes de las reformas al artículo 115 constitucional, los municipios dependían casi totalmente de las participaciones del gobierno estatal. Después de la reforma, en la medida en que cada municipio ha podido hacerse responsable de la recaudación del impuesto predial y del relativo a la traslación de dominio, el control estatal por la vía económica va disminuyendo. También se observa en los municipios productivos y con gobernantes municipales capaces, que el margen de negociación con el gobierno estatal se amplía y logran obtener apoyos con préstamos de Banobras.

Los municipios medianos y pequeños hacen esfuerzos por satisfacer las necesidades del municipio con recursos propios. En casi todos los informes vemos que han disminuído las aportaciones estatales y aumentado las del ámbito municipal, así como las contribuciones voluntarias de los ciudadanos, o aprobadas por mayoría. Si los municipios pueden disponer de recursos, su ámbito de libertad se puede ampliar, aun cuando todavía hay muchas limitaciones a su autonomía, ya que los recursos son insuficientes en la mayor parte de los municipios.

Carga indebida a los ayuntamientos con tareas extrañas a la función municipal

Este aspecto no aparece señalado en ninguno de los informes analizados, pese a que en los primeros tiempos del partido fue constante, tanto en pronunciamientos como en acciones emprendidas para liberar al municipio de la carga que representaba desempeñar funciones ajenas, especialmente electorales.

Esto se debe, seguramente, a que con las reformas electorales, dichas actividades se han centralizado en órganos que dependen directamente de la federación y son realizadas a través de los gobiernos estatales.

Sólo en el informe de un municipio se hace constar que se proporcionó, al gobierno estatal, los locales y el apoyo solicitados para el desarrollo del proceso electoral, sin ningún otro comentario ni referencia especial.

Carencia de recursos económicos

Los adeudos de las tesorerías municipales, fundamentados o no, son una herencia que reciben casi todos los ayuntamientos panistas cuando ganan un municipio.

En Chihuahua, en el periodo de 1983 a 1986, al tomar posesión, había un faltante en la tesorería de 95 millones y no se contaba con una reserva para el pago de aguinaldos que debía hacerse de inmediato.

San Pedro Garza García, Nuevo León, recibió la tesorería con un déficit de 5 236 millones anuales.

En Mazatlán, Sinaloa, en 1990, se recibió la administración con un adeudo de 46 mil millones de pesos.

En Mérida, Yucatán, en 1991, se recibió la administración con un adeudo de 8 millones de pesos. La mayor parte se adeudaba al gobierno del estado, pero no existía base para comprobarlo; pese a ello fue pagado.

Un dato significativo en los informes es el hecho de que en casi todos, se rebasa lo esperado en cuanto a la captación de ingresos por impuestos, productos y aprovechamientos; esto se puede explicar por diversas razones: a) se suspenden las exenciones injustificadas; b) la ciudadanía tiene más confianza en el gobierno y cumple con la obligación de pagar; c) la falta de apoyo económico del gobierno estatal obliga al ayuntamiento panista a buscar ingresos en forma eficaz. Otra hipótesis podría ser que la recaudación sí existía en algunos rubros en el gobierno priista, pero se reiteraba la práctica de multiplicar egresos sin justificación y para que no aparecieran se omitía registrar la totalidad de los ingresos.

Cualquiera que sea la causa, el hecho es que las recaudaciones municipales aumentan en forma impresionante, desde León, Guanajuato, que aumentó dos

veces en el primer año de gobierno; Zamora, Michoacán, dos y media veces; San Pedro Garza García, Nuevo León, 10 veces; Tehuacán, 15 veces, y Ciudad Juárez, Chihuahua, 23 veces. Un estudio comparativo en este aspecto debería considerar la disparidad de ingresos en cada municipio.

El problema económico aparece como insuperable en los municipios pequeños, en los que no existen fuentes de ingresos ni para el gobierno ni para los particulares; pero, respecto a los municipios con recursos, los informes no hacen especial énfasis en este aspecto, sino que informan de las diversas medidas tomadas para incrementar dichos ingresos.

Ensenada aplicó un programa para elevar voluntariamente el impuesto predial; la captación aumentó 900%, misma que se destinó en forma exclusiva a la realización de obras y al mantenimiento de los servicios públicos; se obtuvieron recursos con un programa de recorte de personal de base, al estrictamente necesario.

Se logró modificar la relación de ingresos del municipio de un 20% propios, contra 80% dado por el estado, a 49% de ingresos propios, contra 51% del estado. Esto permitió que, en 1988, cuando el gobierno del estado se vio en problemas para entregar la cantidad que por ley le tocaba al municipio, éste le prestara 410 millones de pesos.

El Consejo de Organización Municipal de Ensenada, único en el estado sin apoyo financiero de Banobras, promovió obras de urbanización en dimensiones sin precedentes, generalmente apoyado por equipo y mano de obra municipal o autofinanciamiento de los vecinos, con lo que logró abatir los costos hasta en un 40%.

El primer gobierno panista de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, aumentó los ingresos propios del municipio en 513.2%. El cuarto gobierno reconocido al PAN en este municipio logró aumentar nuevamente el ingreso en 500%, mediante la recaudación de impuestos atrasados, anulación de concesiones de descuentos de impuestos, actualización del valor catastral de las propiedades y con la creación de un impuesto a los anuncios en la vía pública.

En Mérida, Yucatán, en el periodo de 1991 a 1993, las dos empresas descentralizadas del municipio se volvieron productivas; pagaron el déficit de administraciones anteriores, repartieron utilidades a sus trabajadores y reportaron utilidades. Pese a que el estado bajó la base gravable del impuesto predial,

el municipio duplicó la recaudación. Igualmente ocurrió con el impuesto sobre adquisición de inmuebles, que aumentó de seis a 13 millones, no obstante haber bajado, también, la base gravable.

Se puede concluir que, en casi todos los informes analizados, los gobiernos panistas han sido eficaces en la obtención y en la aplicación de los recursos, pero se han encontrado con la limitante de la pobreza ancestral y con el centralismo que los limita y controla. En los municipios donde es posible obtener recursos, el gobierno panista los obtiene con eficacia, pero en los que no los tienen, la centralización los controla.

Servicios públicos

De la mayor parte de los informes se concluye que los servicios públicos municipales muestran grandes rezagos: los vehículos son chatarra, las oficinas están en estado deplorable, el rastro está en pésimas condiciones, el agua y el drenaje son insuficientes, etcétera.

Agua y drenaje

El abastecimiento de agua y las redes de drenaje presentan grandes rezagos en su cobertura y hay ausencia total en el renglón del tratamiento de agua para reúso; el problema se hace más crítico en las zonas rurales. En todos los informes observamos que el agua ocupa el primer lugar de la atención del gobierno.

El informe de Quiroga, Michoacán, dice que "se logró reparar el sistema para el abastecimiento del agua potable".

En el informe de Tehuacán (1975-1978) se lee lo siguiente:

Con la colaboración de los vecinos, se pudo ampliar la red de agua potable y celebrar un convenio con la Comisión Constructura e Ingeniería de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y se sentaron las bases para la realización de un sistema propio de agua potable para varias colonias.

En el primer informe de Zamora, Michoacán (1984-1987) se dice:

...el municipio ha crecido en forma anárquica y el drenaje resulta insuficiente y está en mal estado, por lo que se dedicaron recursos importantes en este rubro.

En Durango (1983-1986), se destinó parte importante del presupuesto al mejoramiento del sistema de drenaje.

En Chihuahua (1983-1986), se construyeron 90 presones, se perforaron 15 pozos, "se dió solución al requerimiento de agua potable de todas las comunidades", se entubó agua para cultivos y se construyeron tres kilómetros de canal para aprovechar aguas broncas.

En Saltillo, Coahuila, se luchó por conseguir la municipalización del abasto de agua.

Obras públicas

Las obras públicas que en mayor medida realizaron los ayuntamientos fueron las de pavimentación, alumbrado público y regeneración en general de calles y banquetas. De manera especial destacan los siguientes municipios:

León, Guanajuato (1989-1991), se propuso pavimentar 25 mil metros cuadrados en el primer año de gobierno; pavimentó 81,881. Al terminar el segundo año, la superficie pavimentada medía 170 mil metros.

En San Pedro Garza García, Nuevo León (1989-1991), se amplió la avenida Vasconcelos, se construyeron puentes vehiculares y peatonales, se mejoró el alumbrado público y se construyó el Paseo de los Duendes, que consiste en una vialidad que respeta el entorno ecológico y facilita la circulación vehicular.

En Mazatlán, Sinaloa (1990-1992), el ayuntamiento regeneró calles, construyó cuatro puentes peatonales, plazuelas y caminos vecinales.

Otras obras públicas preferenciadas por los ayuntamientos panistas fueron la remodelación o construcción de las sedes del gobierno municipal, la construcción y ampliación de bibliotecas, la remodelación y construcción de escuelas, así como la construcción y remodelación de parques, plazas y jardines.

Seguridad pública

Todos los informes reportan haber dado atención especial a los cuerpos de policía. Se mejoraron los sueldos y prestaciones; se establecieron programas para infundir en ellos la ética de servicio.

Los municipios con mayores recursos fundaron o mejoraron las academias de policía o las convirtieron en instituciones de formación integral, como en el caso de León, Guanajuato (1989-1991), y Durango (1983-1986), donde se estableció también un programa de incentivos.

Tenencia de la tierra y vivienda

La escasez de viviendas y terrenos propios para edificarlas, frente a una gran demanda de población que emigra del área rural y zonas cercanas a los municipios más desarrollados, provoca el surgimiento de fraccionamientos irregulares, donde llegan familias que son atraídas por la actividad industrial, comercial o de servicios de las ciudades. En León, Guanajuato, por ejemplo, casi 50% de las colonias existentes eran irregulares cuando Carlos Medina llegó al gobierno municipal.

El gobierno estatal es el encargado de desahogar los trámites para la regularización de la tenencia de la tierra. A las autoridades municipales les corresponde vigilar que las escrituras autorizadas se realicen dentro del marco legal y que no exista ningún tipo de abuso por parte de algún particular o institución partidista.

Los gobiernos estatales tampoco tienen autonomía en este aspecto, pues aun cuando se dice tomar en cuenta la propuesta regional, la aprobación queda sujeta, en última instancia, a la federación, por ser ésta quien decide si se destinan o no recursos para su realización. El gobierno municipal sólo desempeña el papel de simple gestor y espectador de las grandes decisiones que le atañen a su región, sin poder asumir el papel real que le corresponde: ser actor y ejecutor de las políticas que son de su ámbito de acción, por ser el nivel de gobierno más cercano a la comunidad.

En los municipios que comprenden ciudades de gran concentración urbana, se tienen rezagos muy fuertes de regularización de la tenencia de la tierra en dos sentidos: el que se refiere a regularización de asentamientos humanos ya establecidos, algunos con antigüedad de más de 30 años. Y el que se refiere a la capacidad de poder dotar a la población de escasos recursos, de un pedazo de tierra en el que pueden asentarse de forma legal, con aceptables condiciones de vida y seguridad.

En Baja California, por ejemplo, se tiene la necesidad de 10 mil lotes anuales para satisfacer la demanda existente.

Este problema se traduce en otros más complejos, como es el hecho de que los servicios básicos, no se pueden prestar si no está regularizada la propiedad. Al darse los asentamientos en lugares inadecuados se encarece el costo de la

prestación de los servicios, en ocasiones a niveles más elevados que los que se darían en fraccionamientos de lujo.

Los programas que actualmente se llevan a cabo, dirigidos por el gobierno federal, por lo general tienen una actitud populista de control y manipulación social; se utilizan líderes con capacidad de convocatoria y ligados al partido-gobierno o con tendencias no muy claramente definidas hacia la izquierda.

Todo lo anterior se agrava a causa de una gran descoordinación en los tres niveles de gobierno, respecto a las acciones para solucionar los problemas.

Al asumir su cargo, los gobiernos municipales panistas han encontrado rezagos y vicios en estas áreas como el hecho que relata el licenciado Correa Rachó (1976-1970): en Mérida los fraccionadores no eran causantes de ningún impuesto originado por la acción de fraccionar los predios, pero el municipio sí estaba obligado a introducir todos los servicios públicos en los fraccionamientos hechos por los particulares.

Pese a las dificultades y gravedad del problema, los gobiernos panistas han podido avanzar hacia su solución: en Ciudad Juárez, Chihuahua (1983-1986), se entregaron 3617 títulos de propiedad.

Con ayuda de 60 estudiantes se levantó un censo para conocer la realidad de las 54 colonias irregulares que se habían ido formando.

En Chihuahua (1983-1986) se entregaron más de dos mil títulos de propiedad.

En León, Guanajuato (1989-1991) se regularizaron 62 de los 150 fraccionamientos irregulares. En 40 de los fraccionamientos restantes, por su ubicación, es casi imposible lograr un desarrollo adecuado. El gobierno municipal colocó anuncios y elaboró videos y cápsulas radiofónicas, para informar a los ciudadanos acerca de este problema, a fin de que se abstuvieran de comprar lotes en esos fraccionamientos. Para responder a la demanda de vivienda, se planeó el fraccionamiento León I a través de un fideicomiso encargado de lotificar y vender terrenos al alcance de las familias más desprotegidas. Se ha beneficiado a dos mil de ellas. Ante la demanda creciente se prepara ya el fraccionamiento León II.

En San Pedro Garza García (1989-1991) se contruyeron 482 casas.

En Saltillo, Coahuila (1991-1993), para llevar a cabo un plan de reordenamiento urbano, el banco Mundial concedió un crédito de 15 millones de nuevos pesos.

En Mazatlán, Sinaloa (1990-1992), se creó un fraccionamiento con 693 lotes y se tienen 1002, en reserva.

En Hermosillo, Sonora (1967-1970), como el municipio carece de reservas territoriales para el desarrollo urbano, el ayuntamiento compró terrenos a particulares, con el fin de fraccionarlos para habitaciones de las familias de escasos recursos.

Actividades y obras especiales

En San Nicolás de los Garza (1974-1976) se construyó el Centro para el Desarrollo de la Comunidad, que además de albergar gran parte de la administración de los servicios públicos, cuenta con alberca olímpica, canchas, pista atlética y gran número de servicios para la comunidad.

En Guanajuato se formó un Fideicomiso de Desarrollo Rural entre estado y municipios; ambos gobiernos aportan una parte. Sus planes son los siguientes:

1. Mejorar caminos para que se pueda vivir en el campo aun cuando se trabaje en la ciudad.
2. Dar orientación a los campesinos para que sepan qué productos conviene producir.
3. Proporcionar tecnología, insumos y facilitar la comercialización.

En Chihuahua (1982-1986) se adquirió el predio denominado Huerta Legarreta, para que el municipio tuviera una reserva ecológica y los habitantes de escasos recursos dispusieran de un lugar de recreación y esparcimiento.

El Instituto Municipal de Pensiones fue recibido con un patrimonio de 20 millones de pesos y se dejó con 497 millones. Este aumento se logró con aportaciones del 5% por el municipio, 5% aportado por los trabajadores y por los intereses que produjo el mismo fondo.

Ciudad Juárez, Chihuahua (1983-1986), estableció un programa de ayuda a los jóvenes *cholos*, en 57 barrios. Este programa consistió en proporcionar trabajo, estudio, deporte y rehabilitación en general. Para esto se obtuvo la colaboración de cámaras y grupos empresariales; a su vez, los jóvenes participaban en actividades comunitarias como el concurso del mejoramiento de los barrios, con el fin de elevar el aspecto material de los mismos. El barrio ganador recibía obras y programas de beneficio.

San Pedro Garza García, Nuevo León (1989-1991), realizó el primer referéndum del siglo en el estado, para decir *sí* o *no* a la supresión por once meses, de los permisos de construcción, a fin de verificar la legalidad de las construcciones en proceso y definir las normas para tener un desarrollo más ordenado.

En Mazatlán, Sinaloa (1990-1992), se dejó un sistema operador del servicio de agua potable y alcantarillado, equipado, profesional, eficiente, vigoroso, productivo y ejemplar. Se dio inicio al proyecto Mazatlán II, con proyección al año 2025, el cual alcanzó un avance en longitud del 50% en los colectores, con una inversión de 5 mil millones, sin recurrir a financiamientos especiales.

En Mérida, Yucatán (1991-1993), se recibió la visita del papa, Juan Pablo II. Este municipio celebró una consulta popular para recabar la opinión sobre la propuesta del gobierno de modificar el calendario electoral y aplazar las elecciones de gobernador. Participaron más de 43 mil ciudadanos, de los cuales el 96.4% rechazó la propuesta y el 3% se manifestó de acuerdo.

Los municipios de León, Guanajuato; Mérida, Yucatán; San Pedro Garza García, Nuevo León, establecieron sistemas avanzados de planeación.

Democracia

En todos los informes se observa la preocupación del ayuntamiento por fortalecer el espíritu democrático en sus comunidades. Muestra de ello es la rendición periódica de cuentas, así como los informes generales que en algunos municipios se hacen semestralmente, en un afán de mantener más enterada a la comunidad. Asimismo, los informes dan cuenta de las acciones que se realizaron para lograr el interés y colaboración de los ciudadanos, pues su participación es condición indispensable para que pueda existir la democracia: se acudió al referéndum y se formularon consultas para asuntos trascendentes, además se popularizó la costumbre de celebrar públicamente las sesiones de cabildo.

En Chihuahua, el comité de vecinos planteó la jerarquía de atención a las áreas de promoción de servicios y gestoría, después de estudiar los problemas en forma conjunta.

En San Pedro Garza García, Nuevo León (1989-1991), el presidente anunció que la campaña había sido de lucha y el gobierno sería de concertación. En apego a sus palabras, integró el ayuntamiento con militantes de otros partidos. Opinó que esta concertación fue la clave para llevar a cabo los proyectos.

También en Garza García, Nuevo León, se realizaron consultas ciudadanas respecto a obras específicas y se actuó según la opinión de la mayoría. Las decisiones fueron compartidas con la ciudadanía.

En Mazatlán, Sinaloa, el presidente estableció que la toma de decisiones fuera asumida por el cabildo como un cuerpo colegiado, para hacer realidad el hecho de que el pueblo representado por éste fuera el que gobernara, y el presidente municipal, el ejecutor de las decisiones y acuerdos emanados del cabildo. También, hizo un pacto de caballeros con el gobernador, en el que se acordó que, a pesar de las diferencias políticas, habría valores superiores y compromisos que cumplir ante el pueblo.

En Agua Prieta, Sonora (1982-1985), se formaron varios patronatos para apoyar las diferentes obras comunitarias, entre ellas las de reforestación.

En Chihuahua y Durango (1983-1986) se formaron los comités de vecinos para mejorar su nivel de vida en general. Estos comités participaron eficazmente en la realización de las obras públicas, con mano de obra y con aportaciones económicas, según sus posibilidades.

Otro dato común en los informes es la preocupación de los ayuntamientos por demostrar y hacer realidad que la tarea pública debe dirigirse a todos los ciudadanos y que de ninguna manera deberá revestirse de propósitos partidistas. El ayuntamiento deberá gobernar para todos.

En Ciudad Juárez (1983-1986) se estableció el programa Brigadas de Acción Solidaria, que funcionó con base en voluntarios, para colaborar en el mejoramiento de las escuelas.

En Zamora, Michoacán, se estableció el Comité Municipal de Obras, el cual colaboró en varios programas y, muy especialmente, en mantener en buen estado el frente de las casas por sus mismos moradores.

En Mazatlán, Sinaloa (1990-1992), los comités de participación ciudadana realizaron 265 eventos, cuyas utilidades fueron invertidas en obras de mejora para sus comunidades.

En Mérida, Yucatán (1991-1993), se nombraron promotores de departamento de colonias, quienes visitaron más de tres mil viviendas y realizaron 85 reuniones para planear las acciones voluntarias: limpiezas de predios, siembra de árboles, pintura de fachadas, etcétera.

Relaciones del gobierno municipal con el gobierno estatal

Con gobiernos estatales priistas

Los primeros ayuntamientos panistas tuvieron que padecer un trato inequitativo, injusto y en ocasiones despótico por parte del gobierno estatal y sus filiales. Esto no se dio sólo en los primeros triunfos que se le reconocieron al partido; el ayuntamiento, presidido por Ana Rosa Payán, en Mérida (1991-1993), todavía recibió este trato.

El primer gobierno panista reconocido en el municipio de Quiroga, Michoacán, no podía tomar posesión porque el ayuntamiento saliente, convertido en "colegio electoral" hacía tortuguismo y no calificaba las elecciones. Por supuesto que esa actitud era determinada, o por lo menos permitida, por el gobierno del estado.

Santa Bárbara, Chihuahua, sufrió los efectos del centralismo económico. Una sola mina, la Clarines, pagaba por concepto de impuestos seis millones de pesos anuales al estado y el presupuesto municipal anual que le fijaron era de 514 mil pesos.

En las capitales de estado gobernadas por el PAN se han dado las relaciones más difíciles entre las autoridades estatales y municipales. Mérida fue el primero de estos gobiernos, con el licenciado Correa Rachó, de 1967 a 1970, quien recibió el municipio con un adeudo al gobierno estatal de más de 8 millones de pesos, los cuales se empezaron a descontar de inmediato de las participaciones que le correspondían; esto ponía en dificultades la operación de gobierno. Las cuotas por el servicio de agua eran fijadas por la Secretaría de Recursos Hidráulicos; en esa ocasión se fijaron muy altas, "porque los gastos de la última instalación de tomas

habían costado mucho". El licenciado Correa Rachó argumentaba que esos costos no eran reales, pero no fue escuchado. La empresa Cordomex, que regularmente aportaba una contribución al municipio, dejó de hacerlo al gobierno panista. La personalidad y habilidad del presidente municipal se impuso y se pudieron tener relaciones adecuadas con el gobernador. Con el apoyo de la ciudadanía superaron las limitaciones administrativas y económicas.

Tuxtla Gutiérrez, la capital de Chiapas, se reconoció en 1976 y fue gobernada por el doctor Valdemar Rojas. Aquí, el congreso local negó la aprobación para la solicitud de un préstamo a BANOBRAS, contraviniendo el acuerdo del gobernador (valor entendido). La Comisión Federal de Electricidad aumentó inmediatamente el costo del alumbrado público de 60 mil pesos que venía cobrando a 173 mil.

El ayuntamiento de la ciudad de Chihuahua, encabezado por Luis H. Alvarez de 1983 a 1986, tuvo que sufrir un nuevo modelo de acoso e intimidación, particularmente en su primer año de gestión: el Comité de Defensa Popular (CDP), ostensiblemente apoyado por el gobierno estatal, presentaba demandas de solución inmediata a problemas que tenían decenas de años sin solución. Su acoso era casi permanente con plantones, peticiones violentas y con la creación de movimientos artificiales de descontento.

Agitadores, claramente apoyados por el gobierno estatal, intentaron declarar en huelga a los servidores públicos, pero no lo lograron, pues se impuso el criterio de la mayoría, que dijo estar mejor tratada que antes.

El ayuntamiento había aprobado la adquisición de la Huerta Legarreta para destinarla a parque público; los del CDP la invadieron y, cuando la policía desarmada trató de desalojarlos, reaccionaron violentamente, ocasionando la muerte de un policía e hiriendo a tres personas. Ante esta grave situación, el presidente municipal llamó once veces al gobernador; nunca fue atendido. Pese a todo, el predio fue rescatado.

Además de lo anterior el municipio de Chihuahua sufrió otra agresión mayor: a iniciativa del gobernador del estado, licenciado Oscar Ornelas, la legislatura local inició la modificación a la legislación estatal y municipal, en el sentido del texto constitucional. A mitad del proceso, sin embargo, la mayoría de tal legislatura torció las iniciativas del gobernador, contrariando la

letra y violentando el espíritu de la reforma municipal; reservó al estado el catastro, necesario para el cobro de los impuestos territoriales, así como los servicios de agua, drenaje y tránsito, juntamente con las contribuciones relativas. Además de esto, reforzó la competencia en materia de asentamientos humanos y se reservó amplias facultades para desconocer a los ayuntamientos. Los siete ayuntamientos panistas del estado en esa época, recurrieron al Juicio Constitucional de Control, directamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que hiciera cumplir la Constitución, resolviendo el conflicto entre los poderes legislativo y municipal de Chihuahua en los términos del artículo 115 de la Constitución Federal. La respuesta fue el silencio.

Otra capital de estado que sufrió este trato inequitativo fue el municipio de San Luis Potosí, que fue ganado por una coalición PAN-PDM; fue el presidente el doctor Salvador Nava (1983 - 1985). Aquí, la tesorería se recibió sin ningún saldo a favor y con un adeudo de 90 millones de pesos. La Comisión Federal de Electricidad cortó el suministro de energía eléctrica al municipio por adeudos de la administración anterior. Los trabajadores de limpia suspendieron sus labores por falta del pago de sus nóminas. El gobernador retuvo al ayuntamiento las participaciones que debía entregar por 26 millones mensuales.

Brigadas de ciudadanos voluntarios organizaron turnos de limpieza y recolección de basura en defensa de su ciudad. Se organizaron concentraciones frente al palacio de gobierno para informar de la situación. El gobernador concentró a todos los elementos de seguridad pública de la 12a. zona militar para intimidar a 10 mil manifestantes que, encabezados por el doctor Nava se reunieron ante la casa del gobernador Jongitud, demandando su destitución y exigiendo que se entregara al municipio las participaciones económicas que le correspondían.

El doctor Nava se fue a la ciudad de México a entrevistarse con el presidente de la República. El gobierno municipal quedó a cargo de la regidora panista Guadalupe Rodríguez. Algunos representantes de la iniciativa privada se entrevistaron como mediadores con el gobernador, con lo cual el problema empezó a resolverse.

Actualmente, podemos decir que el tipo de relación de los gobiernos estatales con los ayuntamientos panistas ha mejorado en algunos aspectos, o por lo menos cuida las formas; si se trata de hostilizar, se hace indirectamente a través de otras instancias, pero en el fondo, el propósito de poner dificultades a los gobiernos municipales panistas no ha desaparecido. En ocasiones la táctica cambia, como en

la ciudad de Durango, donde el gobernador pretendía que el presidente municipal Rodolfo Elizondo, renunciara al PAN a cambio de algunas recompensas.

El presidente de Saltillo, Coahuila, Rosendo Villareal (1991-1993), dijo en su informe que en efecto se "han hecho esfuerzos por tener diálogo y respeto mutuo con las instancias del gobierno estatal, pero hace falta respeto y madurez.

Sin embargo, actualmente se empiezan a dar algunas excepciones. En Mazatlán, Sinaloa, el presidente, Humberto Rice, en su último informe reconoció que el resultado de su gestión municipal "ha sido posible, gracias a un pacto de honor entre caballeros, entre el señor gobernador del estado y su presidente municipal".

...a pesar de las diferencias políticas que pudieran tener, había valores superiores y compromisos que cumplir ante el pueblo de Mazatlán... Ante el pueblo... de frente y sin rubores, manifiesto que dos hombres de palabra han cumplido.

Carlos Medina, presidente de León, Guanajuato (1989-1991), planeó la construcción, con ayuda del gobierno estatal y federal, del Centro Cultural de León y de la presa Lagos. Además, consideraba que la solución integral al problema del transporte público implicaba la participación de los tres niveles de gobierno, así lo constata el estudio del programa integral del transporte público en León. Esto implica que su experiencia fue en el sentido de que se puede planear y colaborar conjuntamente en beneficio de los ciudadanos.

Con gobiernos estatales panistas

Para conocer el tipo de relación que los gobernadores panistas mantienen con los gobiernos municipales de sus estados, nos basamos en los informes anuales que los gobernadores han presentado, así como en algunas conferencias que sobre este tema han dictado ante miembros del partido.

Las relaciones con los gobiernos panistas se han dado en un marco institucional. Los gobernadores tienen el propósito de gobernar para todos y borrar la experiencia de que entre compañeros de partido se

cubren uno al otro el incumplimiento de obligaciones o las transgresiones a la ley.

En cuanto a las relaciones en la práctica de gobierno, se ha debido respetar el marco normativo existente, el cual impide la autonomía municipal en varios aspectos .

En los tres primeros informes de gobierno de cada estado, no se ven cambios todavía. Los informes de Baja California y Guanajuato solamente los anuncian. En los segundos informes de estos dos estados, se da cuenta de los avances que se van dando para dar autonomía a los municipios. En Baja California y Guanajuato envían al Congreso Local propuestas para reformas legales; entre tanto, dictan decretos para que estos cambios se empiecen a dar. Ya el segundo informe de Guanajuato y el tercero de Baja California, dan cuenta de los municipios a los cuales se les ha hecho la transferencia, recaudan directamente los impuestos territoriales y tienen a su cargo el catastro y el control urbano.

Con el Programa Único de Desarrollo Municipal, el estado de Guanajuato transfirió en su segundo año de gobierno, el programa de ejecución de obra a los 45 ayuntamientos que manifestaron interés en asumir, total o parcialmente esta tarea.

Igualmente les fue transferida la facultad de inspección y sanción en materia de alcoholes, a los municipios que solicitaron hacerlo.

En Baja California, el proyecto de ley presentado, propuso que las multas a los infractores a las disposiciones de las normas que regulan la venta y almacenaje de bebidas alcohólicas, fueran otorgadas a favor de los ayuntamientos.

Igualmente en Baja California, la iniciativa de ley propone otorgarles facultades a los ayuntamientos en relación con el control del uso del suelo, expedición de licencias de construcción, participación en la construcción y en la creación de reservas ecológicas territoriales.

Se puede concluir que la tendencia de estos dos gobernadores es la de dar a los municipios la más amplia autonomía, de acuerdo a las posibilidades de cada municipio.

Baja California

El gobernador Ernesto Ruffo en su primer informe de gobierno dijo lo siguiente:

Hemos sentado las bases para hacer de nuestros municipios verdaderas entidades constitucionales, devolviéndoles lo que por error o necesidad se asumió en el pasado. Nadie conoce y comprende mejor las necesidades regionales que los cabildos municipales. Ellos deben ejercer plenamente su personalidad jurídica, que les permita resolver con equidad y eficacia las necesidades básicas de la ciudadanía. El pueblo vigilará mejor cuanto más cerca estén los órganos de decisión gubernamental.

En su segundo informe afirmó que:

De conformidad con el Programa de descentralización para el fortalecimiento municipal, iniciado en agosto de 1990, y con el propósito de dar seguimiento al mismo, el 24 de julio del año en curso se firmó, con el municipio de Mexicali, el Convenio de Inicio de Transferencia Gradual de Catastro y Control Urbano, mismo que pretende concluir el 31 de diciembre de este año, con el propósito de que el próximo ejercicio, el ayuntamiento opere la totalidad de las funciones antes mencionadas.

En el tercer informe de gobierno, el gobernador Ernesto Ruffo da cuenta del avance de las acciones realizadas para la transferencia de programas, funciones y recursos, así como para la descentralización municipal, que tiene por objeto fortalecer la capacidad política del municipio, reforzar su autonomía económica y modernizar su estructura administrativa.

A continuación, reproducimos esta parte del informe.

Fortalecimiento municipal

En cumplimiento a mi compromiso de impulsar y apoyar la modernización de los municipios de Baja California, hemos realizado vigorosas acciones de transferencia de programas, funciones y recursos tendientes a fortalecerlos.

Esta política ha sido ratificada por las administraciones municipales, en sus planes de desarrollo respectivos, se han establecido además, convenios específicos que regulan esta transferencia, de acuerdo con los requerimientos propios y capacidad de cada uno de los ayuntamientos.

Así, con los municipios de Tecate y Ensenada, se firmaron convenios en materia de catastro y control urbano, y con el de Tijuana de control urbano, en ellos se estableció, que a partir del 1 de enero de 1992, las acciones que los comprenden serán ejecutadas por ellos mismos. Entre

otras, destacan la autorización para construcciones, subdivisiones, fraccionamientos y deslindes catastrales.

Para lo anterior, se sometieron a la consideración del Congreso del Estado, diversas iniciativas de modificación de leyes para que se sustente jurídicamente la prestación de estos servicios por los municipios, dentro de las cuales encontramos:

Reformas y adiciones a las fracciones VI y VII del artículo 85 de la Constitución Política del Estado, para otorgarles facultades a los ayuntamientos en relación al control de uso del suelo, otorgamiento de licencias de construcción, y participación en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y territorias.

Reformas al artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado para derogar las funciones que sobre el particular venía desempeñando la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Iniciativa de Ley del Catastro Inmobiliario del Estado, para definir la competencia de los Municipios en materia catastral y establecer los lineamientos para su integración y funcionamiento.

Este programa de descentralización requirió también la adecuación del marco jurídico municipal para que su actuación se sustentara en disposiciones que le dieran el carácter legal que todo acto de este tipo debe llevar, por lo que actualmente se encuentran en consulta otra serie de iniciativas para adicionar y reformar a la Ley de Hacienda Municipal y la Ley Orgánica Municipal, así como la expedición y promulgación de una ley de edificaciones.

En tanto se aprueba por el Congreso este paquete legislativo, la actuación de los municipios se sustentará a través de un decreto presentado como iniciativa del ejecutivo ante el congreso, que les permite el ejercicio de las facultades que sobre la materia actualmente se encuentran consideradas para el gobierno del estado.

También se presentó una iniciativa de reforma a la ley que regula la venta y el almacenaje de bebidas alcohólicas, con la finalidad de que el producto de aplicación de multas de carácter económico a los infractores de la misma, se otorgue en favor del ayuntamiento correspondiente, con el propósito de fortalecer sus ingresos.

La actual administración estatal, como respuesta a los requerimientos municipales, se trazó esta prioridad de reforzarlos para que se conviertan en instancias de promoción y resolución directa de las necesidades de la comunidad.

En atención a este planteamiento se les apoyó en el manejo de sus inversiones, que les permitió ser ejecutores de programas que contaron con el apoyo directo del gobierno del estado, y aquellos concertados con la federación y la sociedad y que guardan una estrecha relación con las actividades de los municipios.

Hoy los municipios son ejecutores de obras por 127,000 millones de pesos, de los recursos de la estructura programática financiera contenida dentro del Convenio Único de Desarrollo.

Dentro de las acciones que en esta área desarrollan los municipios, destacan revestimiento y pavimentación de calles y vías de comunicación, introducción de agua potable, construcción de aulas, conservación y mantenimiento de escuelas, construcción y conservación de bibliotecas, parques públicos, centros de salud, y unidades deportivas, entre otros.

Guanajuato

En Guanajuato, el gobernador Carlos Medina Placencia dijo que se ha establecido una nueva relación con los gobiernos municipales para que exista "tanto municipio como sea posible y solo tanta autoridad del Estado como sea necesaria". Esta frase entendida en cuanto a las atribuciones que en principio corresponden a la célula municipal.

La asignación de los recursos al municipio se hace mediante una forma diseñada y aprobada por los 46 presidentes municipales de nuestro estado; de esta manera fue posible que los municipios menos desarrollados recibieran, en 1993, recursos para obra pública, cuyos incrementos van del 50 al 400%, con respecto a 1992. Para la asignación de estos recursos se tomaron en cuenta criterios como el número de habitantes de cada municipio, grado de cobertura de necesidades básicas de la población; el número de comunidades dentro del municipio y el nivel de captación de recursos propios, principalmente el impuesto predial y los servicios de agua potable, en cuanto a la planeación y ejecución de las obras públicas.

También en Guanajuato, se ha iniciado un proceso por medio del cual los propios ayuntamientos detectan sus necesidades, las priorizan y definen el programa de la obra a ejecutar. Asimismo, se firman convenios con los ayuntamientos para transferirles el programa de ejecución que ellos planearon.

Para el fortalecimiento de las finanzas municipales se estableció, con diferentes municipios, un programa de entrega de los sistemas del cobro del impuesto predial; hasta el momento se ha logrado que 15 de los 46 ayuntamientos recauden y administren directamente su impuesto predial.

Para evitar demandas o denuncias por parte de la sociedad en materia ecológica, en Guanajuato, se creó el sistema municipal de gestión ambiental, así como la institución de 38 regidurías ecológicas, 22 direcciones municipales de ecología y 22 consejos ecológicos.

El estado de Guanajuato informó claramente que, de acuerdo con los municipios, aun cuando salud y educación son estatales, asignó al menos 50 nuevos pesos de participación municipal por cada ciudadano.

Para el fortalecimiento de las comunidades rurales se establecieron 44 consejos y 45 departamentos de promoción rural, con el fin de apoyar con sentido solidario y subsidiario en donde las obras y las acciones sean decididas por los propios hombres del campo y así se ha ido transitando del paternalismo al compromiso individual y colectivo con el desarrollo de su comunidad, de la pasividad a la acción.

Para una correspondencia con las autoridades municipales, hemos establecido una estrecha colaboración; ahora los presidentes municipales, los secretarios de gobierno y el ejecutivo estatal, nos reunimos el primer miércoles de cada mes para analizar la problemática de los municipios y definir las estrategias de solución; ahí tienen a todo el gabinete del estado, mes a mes para todo lo que tengamos atorado, para todo aquello que son iniciativas y programas que tenemos que impulsar y no nos les podemos escapar a los alcaldes; éstas son algunas líneas de acción que hemos implementado para hacer del municipio una pieza clave del desarrollo de nuestro estado, lo hemos hecho tomando en cuenta los principios de solidaridad y subsidiaridad.

Cada municipio decide si se vende cerveza o no. Antes se mandaban los reglamentos y apedreaban a los que los llevaban. Hoy cada municipio decide qué autoriza y qué no.

Hay un programa para que cada municipio recaude y administre el impuesto predial.

Cada municipio hace su plan de desarrollo urbano.

Cada municipio formula sus reglamentos. Con esto se evita que los caciques hagan su voluntad donde no hay reglas claras.

El tribunal de lo contencioso administrativo coordina su trabajo con los municipios.

Se han creado sistemas de planeación ambiental con consejos ecológicos municipales.

FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

(Tomado del segundo informe de gobierno de Carlos Medina Plascencia, en 1993.)

Por lo que a nosotros compete, reafirmamos nuestra vocación municipalista promoviendo en todos los órdenes una nueva relación respetuosa con los ayuntamientos, reconociendo su importancia y autonomía, precepto constitucional que pueblo y gobierno estamos convirtiendo en realidad palpable.

Nos esforzamos por traducir las aspiraciones sociales en acciones y resultados concretos, apoyados en una participación ciudadana cada vez más profunda y bajo los principios de subsidiaridad y solidaridad. Esto nos permite que avancemos en el cumplimiento de la divisa de que haya tanto municipio como sea posible, y sólo tanto gobierno estatal como sea necesario.

Estamos convencidos de que para que haya municipios fuertes se requiere de comunidades municipales en las que sus habitantes se organicen y, a través de ello, sean

capaces de generar el desarrollo de su comunidad. Así, la verdadera fortaleza de nuestros municipios, de nuestro estado y del país, está en sus hombres y en su compromiso a participar más para ser y estar mejor.

En este sentido, el gobierno del estado ha reestructurado y fortalecido al Centro Estatal de Estudios Municipales para que, con pleno respeto a la autonomía municipal y a las autoridades locales, se coadyuve en el desarrollo de los municipios y en la vertebración de la sociedad.

Por otra parte, en las comunidades rurales del Estado, mediante Desarrollo Rural de Guanajuato A.C., se han obtenido importantes logros en el fortalecimiento municipal a través de la promoción de la iniciativa individual y comunitaria, que se manifiesta en acciones concretas y en la fundación de diversas agrupaciones sociales y de los mismos consejos rurales municipales que colaboran con los ayuntamientos.

Entendemos que la autonomía del municipio se fortalece en la medida que las decisiones de interés municipal se toman, esencialmente, por los propios ayuntamientos involucrando para ello a la sociedad. Por esto nos propusimos apoyar en forma permanente el desarrollo de las capacidades operativas y administrativas de los municipios, así como respaldar la actualización de su marco jurídico y el desarrollo de su infraestructura humana y material.

Para lograr estos objetivos llevamos a cabo, en coordinación con los propios ayuntamientos, las siguientes acciones:

ASIGNACIÓN DE RECURSOS A LOS MUNICIPIOS

Para establecer precedentes de transparencia y equidad en la asignación de recursos federales y estatales de obra pública en favor de los municipios, se involucró a los presidentes municipales para definir los criterios bajo los cuales se hizo la asignación de recursos para 1993.

Dichos criterios son: número de habitantes, grado de cobertura de las necesidades básicas de la población, número de comunidades dentro del territorio municipal y grado de captación de recursos vía impuestos.

Gracias a estos cambios, logramos una distribución más justa. Así, los municipios menos desarrollados recibieron en 1993 recursos para obra pública con incrementos que van desde el 50 a más de 400 por ciento, respecto a los de 1992.

PLANEACIÓN DE LA OBRA PÚBLICA, 1993

Históricamente la obra pública que se realizaba en los municipios de Guanajuato, con dinero estatal y federal, era proyectada sin considerar la opinión de los ayuntamientos, mucho menos de la comunidad.

Reafirmamos que la obra pública, en esta administración, no está orientada al logro de reconocimientos, sino a la satisfacción de las necesidades sociales más sentidas.

Para ello, este gobierno inició en septiembre de 1992 un proceso con el que, a partir del presente año, cada uno de los ayuntamientos detectaron sus necesidades, las priorizaron, y

definieron el programa de obra pública a ejecutar en su municipio. A través de este proceso los ciudadanos pueden ahora participar en las decisiones con sus autoridades y la obra pública, así, responde más a las expectativas de la comunidad.

EJECUCIÓN DE OBRA PÚBLICA , 1993

Iniciamos la descentralización de la ejecución de obra pública, que antes tenía la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas. Este cambio es producto de una convicción, pues al realizar las obras los propios municipios, los recursos se ven multiplicados y mejor vigilados por los mismos beneficiados.

Como paso previo para transferir esta responsabilidad a los municipios, fueron evaluadas sus posibilidades reales de ejecución a través de estudios realizados en conjunto con las administraciones municipales.

Con el Convenio Unico de Desarrollo Municipal, el estado transfiere este año el programa de ejecución de obra a los 45 ayuntamientos que manifestaron interés en asumir total o parcialmente esta importante tarea.

MANEJO DEL IMPUESTO PREDIAL

Con el fin de fortalecer las finanzas de los municipios y propiciar la autoadministración de sus recursos, continuamos con el programa de entrega de los sistemas de impuesto predial a los ayuntamientos de Acámbaro, San Miguel Allende, Cortazar, Dolores Hidalgo, Jaral del Progreso, Salvatierra, Silao, San Luis de la Paz y Valle de Santiago.

Bajo la presente Administración, a la fecha hemos logrado que 15 presidencias municipales recauden y administren su impuesto predial.

Este proceso ha presentado fuertes retos, pero el empeño de los ayuntamientos para superar obstáculos permite esperar que en el futuro inmediato la mayoría de las administraciones habrá asumido plenamente esta tarea. municipios fuertes para un estado fuerte, esa es la estrategia de nuestro desarrollo.

MODERNIZACION CATASTRAL

Guanajuato participa en el Programa "100 ciudades", implementado por la Secretaría de Desarrollo Social que comprende, entre otros, el apoyo a los gobiernos locales en la ejecución de acciones de modernización catastral, con el objetivo de fortalecer, en el corto plazo, los ingresos tributarios de los municipios.

Los ingresos propios tienen un significado adicional de autonomía financiera, que es una base de libertad y autodeterminación.

Originalmente, la propuesta de la federación incluía sólo a ocho municipios de Guanajuato. Este gobierno gestionó, con éxito, que el número de ciudades beneficiadas se eleve a 23.

En cuanto al financiamiento de este programa, el 50 por ciento provendrá de recursos fiscales federales y el resto se obtendrá a través de un crédito de Banobras.

PLANES DIRECTORES

Una buena planeación urbana es garantía de un desarrollo equilibrado entre sus habitantes y su medio ambiente.

Ante el crecimiento desordenado de los centros urbanos, y a solicitud de los ayuntamientos, este gobierno analizó los planes directores de 25 municipios.

En base a los resultados obtenidos, conjuntamente se decidió actualizar dichos planes a fin de contar con una base sólida para determinar los diferentes usos de suelo y sus distintas etapas de crecimiento. En todos los casos se buscó integrar, además de los estudios técnicos, las opiniones de autoridades, organismos intermedios y sociedad.

Para apoyar tales estudios de planeación en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, el estado canalizó 2.3 millones de nuevos pesos. El objetivo es actualizar este año los 46 planes directores.

REGLAMENTACION MUNICIPAL

En nuestro Estado buena parte de los municipios carecían de la reglamentación elemental o, si la tenían, no era aplicada por diversas circunstancias, lo cual obstaculizaban la adecuada relación entre autoridades y ciudadanos.

Con el apoyo del Centro Estatal de Estudios Municipales, a la fecha se han cumplido 215 reglamentos y se asesoró en la elaboración de 138, de los cuales 38 ya fueron publicados en el Diario Oficial. Vale la pena señalar que ahora a cada ayuntamiento se le hace llegar con regularidad ejemplares del Diario Oficial, documento de información al que antes tenían acceso con muchas dificultades.

También se impartieron a los ayuntamientos seminarios sobre el marco jurídico municipal, en colaboración con la Secretaría de Gobierno.

CONTROL DE ALCOHOLES

Durante muchos años los municipios han determinado ser partícipes de las facultades de inspección y sanción en materia de alcoholes para lograr una mejor fiscalización a establecimientos que producen, almacenan, distribuyen y venden bebidas alcohólicas.

Buscando dar respuesta a esta demanda, se propusieron convenios a las autoridades de 12 municipios para conferirles esta responsabilidad en la inspección y sanción. A la fecha nueve municipios han suscrito estos convenios.

GESTIÓN AMBIENTAL

Empeñados en que sean los municipios los principales actores en el cuidado de nuestro medio ambiente, se ha buscado que cada uno de los ayuntamientos ejercite las facultades conferidas por la Ley de Ecología para el Estado de Guanajuato, en materia de control y preservación de su entorno natural.

Con este fin se promovió la creación de Sistemas Municipales de gestión ambiental, constituidos en tres puntos de acción: normativo, operativo y consejo. Para tal efecto, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y el Centro Estatal de Estudios Municipales

ofrecieron capacitación en materia de diagnóstico, normatividad ambiental y metodología de aplicaciones.

A la fecha se han instituido 38 regidurías ecológicas, 22 direcciones municipales de ecología y 12 consejos ecológicos.

Con la creación de estos sistemas, los ayuntamientos se encargaron de otorgar licencias, elaborar reglamentos y aplicar multas o sanciones, quedando en posibilidad de ejercer una verdadera preservación de la ecología municipal.

ATENCIÓN DE AUTORIDADES MUNICIPALES

Una de las formas con las que hemos venido fortaleciendo y reconociendo la importancia de los municipios, son las reuniones mensuales de los alcaldes con el gobernador y su gabinete. Comunicación constante, directa y eficaz que antes no existía, donde ahora los presidentes municipales y funcionarios de los ayuntamientos se entrevistan con los responsables de la dependencias estatales para tratar asuntos comunes y de gestión.

También hemos realizado, en los propios municipios, reuniones de trabajo con los ayuntamientos o los presidentes municipales para atender sus necesidades y establecer acciones conjuntas.

A través de estos mecanismos estamos eliminando las antasalas que había con el Gobernador o funcionarios por parte de los presidentes municipales, recuperando con ello la dignidad y el respeto en la relación entre autoridades.

ATENCIÓN A LOS MUNICIPIOS

El estado de Guanajuato no es la suma de sus municipios, sino la integración de ellos. Así, el desarrollo del Estado depende del desarrollo municipal y regional. Para mantenerlo y acrecentarlo hemos visitado continuamente los 46 municipios, sus cabeceras y muchas de sus comunidades y rancherías. Hemos convivido y dialogado con sus habitantes para impulsar su participación organizada.

En los dos años que lleva esta administración estatal hemos visitado la mayoría de los municipios al menos en tres ocasiones.

En más de 600 foros entre comunidades rurales, organismos intermedios, plazas públicas, recorridos, supervisiones de obra y entrevistas, hemos promovido con los guanajuatenses los valores y sentido de responsabilidad con los que debemos identificarnos para alcanzar las metas a que aspiramos.

Como resultado de la comunicación con la sociedad, a la fecha el ejecutivo del estado ha brindado más de 2 mil audiencias y se atienden 7 mil 498 documentos con peticiones diversas. En respuesta, hemos destinado 3.6 millones de nuevos pesos en apoyos económicos extraordinarios y emergentes para tareas culturales, educativas, municipales y humanitarias.

El compromiso del Gobierno del Estado es impulsar en todo momento el fortalecimiento del desarrollo municipal en todos los ámbitos y sin ninguna distinción. Esta es nuestra vocación.

Chihuahua

En su primer informe de gobierno el gobernador Francisco Barrio afirmó que:

...parte de la civilidad que esta administración ha sostenido y demostrado, es el trato igualitario con todos y cada uno de los 67 ayuntamientos del estado, independientemente de la procedencia política de ellos. Ninguna dependencia gubernamental ha negado a los municipios algo a lo que tengan derecho, que hayan solicitado y que esté al alcance de nuestras posibilidades.

En este informe no se hace ninguna referencia a algún programa de descentralización o de transferencia. En el segundo informe el gobernador da cuenta de ocho seminarios de capacitación impartidos a los funcionarios municipales con el fin de capacitarlos en el mejor desempeño de sus cargos.

En el programa denominado fondos municipales, que se sustenta con fondos federales y estatales por partes iguales, se da a conocer que hasta 1992 este programa nunca había cubierto la totalidad de los 67 municipios del estado y que en 1993 y 1994 todos los municipios se vieron beneficiados. A través de este programa se ha reflejado el propósito del gobierno estatal de mantener un trato totalmente igualitario con todas las administraciones municipales.

Con el propósito de buscar la participación de la sociedad en todos los esfuerzos para la búsqueda del bien común, fue integrado un directorio de todas las organizaciones intermedias y se estableció contacto con todas ellas para invitarlas a involucrarse en las acciones de participación ciudadana...En el mismo tenor se ha buscado mantener una comunicación permanente con las distintas comunidades del Estado, a través de los Consejos Municipales de Solidaridad, particularmente en lo que se refiere a determinar qué obras se realizan con los recursos disponibles.

Convencidos de que la determinación de cuáles obras públicas son las que hay que ejecutar no puede ser una decisión unilateral de gobierno del estado, sino que debe fundarse sólidamente en las demandas y opiniones de la población. Durante este segundo año de gobierno, en las principales ciudades del estado fueron convocados dirigentes de asociaciones y presidentes municipales para integrar la propuesta de obra pública para el período 1994-1998, la cual surge como resultado de evaluar los planteamientos concretos que la población ha hecho.

Así se trabajó en coordinación con presidentes municipales y asociaciones de productores rurales para tomar decisiones relacionadas con obras de infraestructura que requerían las distintas comunidades.

Podemos concluir que los gobernadores de Baja California y Guanajuato han hecho esfuerzos significativos encaminados a otorgar a los municipios una real autonomía.

Al dejarles la recaudación de los ingresos, para que ellos mismos puedan planear su presupuesto de egresos, se les está dando la base de su autonomía, que ampliarán hacia sus decisiones políticas y podrán ejercer también la auténtica democracia.

El gobierno de Chihuahua, siguiendo el modelo de planeación de obra establecido, consistente en cubrir el costo con aportaciones iguales del gobierno federal y estatal, involucró a los ayuntamientos y a las asociaciones intermedias con el fin de que éstos determinaran las obras que se llevarían a cabo en los municipios. Este mecanismo se aplicó a través de los Consejos Municipales de Solidaridad. Ha sido propósito del gobierno que se viva no sólo una democracia representativa, sino participativa.

El poder ejecutivo salió al encuentro de Acción Nacional en el municipio de Quiroga, Mich., siete años después de su fundación. Al gobernar este pequeño municipio empezó a poner en práctica los conceptos teóricos que sobre el gobierno había elaborado. Al cumplir el 30 aniversario gobierna el municipio de Garza García, N. L.; en el cual, por las características de ese municipio, pudo aplicar con mayor amplitud su diseño de gobierno.

Después de esta experiencia, Acción Nacional sigue materializando su doctrina cada vez con mayor seguridad en un número cada vez mayor de gobierno municipales.

A los cincuenta años de su fundación, el poder ejecutivo estatal ya no le sale al encuentro; es el partido el que va en su búsqueda, lucha por él, planea cómo alcanzarlo y lo logra en Baja California. Aplica la experiencia de haber gobernado 149 municipios grandes y pequeños. Ernesto Ruffo, primer gobernador, había gobernado con éxito el municipio de Ensenada, B. C.

A partir de ese momento se empieza a escribir en México una nueva etapa de la historia del gobierno municipal; se inició el rompimiento del monopolio priista y el federalismo empezó a reclamar con más fuerza el haber sido

relegado; la letra muerta de la Constitución sobre el federalismo empezó a cobrar vida en las relaciones estado-municipio. En los estados con gobernador panista, la ciudadanía ha podido experimentar, primero tímidamente y cada vez con más fuerza, un estilo de gobierno solidario, subsidiario y democrático que responde al modelo de Nación que Acción Nacional ha diseñado para México.

Capítulo VI

ACIERTOS Y DEFICIENCIAS EN LA GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES PANISTAS

Introducción

De los informes municipales analizados en el capítulo V se desprende que muchos son los aciertos de los ayuntamientos panistas y que son importantes los beneficios que la ciudadanía ha recibido de ellos; sin embargo, podría pensarse que no todo ha sido positivo, ya que, en algunos casos, la misma ciudadanía los ha sancionado, negando el voto al partido en los siguientes comicios.

También ha habido municipios en los que, pese a la evidencia de aciertos de la gestión municipal, según datos oficiales la ciudadanía tampoco otorga mayoritariamente su voto al candidato panista en la siguiente elección. Respecto a estos fenómenos podríamos aventurar tres hipótesis:

1. El partido ha cometido errores en los municipios donde se le ha reconocido el triunfo, tanto en su organización interna como en la gestión de gobierno que realizan sus ayuntamientos.

2. El comportamiento del partido oficial, como partido de oposición en el municipio gobernado por panistas, es determinante en el resultado de la votación de la siguiente elección.

3. El escaso liderazgo del siguiente candidato panista y el posible fraude en el proceso electoral.

Para confirmar o rechazar estas hipótesis, el objetivo del presente capítulo será analizar las deficiencias del gobierno municipal panista, las relaciones que éste mantiene con el partido y las interferencias del PRI como partido de oposición, para determinar cómo y en qué medida influyen estos factores en el resultado de la siguiente elección y en el deterioro o mejora de la imagen panista.

El aspecto del fraude electoral y la calidad de los candidatos no será analizado, ya que esto sería materia para un estudio mucho más amplio y no es el objetivo de este trabajo.

Los 22 informes analizados en esta obra no aportan suficientes datos para alcanzar nuestros objetivos, pues, por lo general, no contienen elementos de autocrítica de los cuales se pudieran precisar los errores, deficiencias y omisiones del partido y del trabajo del ayuntamiento. La hostilización priista casi no se menciona y cuando se hace es tangencialmente. En vista de esto, consideramos necesario obtener la información por otros conductos.

Se formuló una encuesta que fue contestada por diez expresidentes municipales y los respectivos dirigentes panistas en los estados de Guanajuato, Chihuahua, Sinaloa, Puebla, Durango, Nuevo León y Yucatán. Así, en el contexto de una encuesta interna, los dirigentes y expresidentes expresaron con libertad su autocrítica y describieron el comportamiento del PRI como partido de oposición. También se tomó en cuenta el resultado de un estudio realizado por el Lic. Juan Miguel Alcántara, exprocurador de justicia del estado de Guanajuato, y el senador Alfredo Ling; dicho estudio aborda los mismos temas sobre lo ocurrido en el estado mencionado. La información obtenida se clasificó para su análisis en cuatro grupos:

- A. Errores y omisiones de las administraciones municipales panistas.
- B. Cuidado de la imagen del presidente municipal y de su equipo, así como inadecuada difusión de los logros obtenidos por el gobierno.
- C. Apoyo del partido Acción Nacional a los ayuntamientos postulados por él, así como relaciones personales de la dirigencia panista local o estatal con los funcionarios municipales.
- D. Comportamiento del PRI como partido de oposición en los municipios gobernados por Acción Nacional.

Errores y omisiones de las administraciones municipales panistas

Las encuestas aportaron los siguientes datos:

1. Inadecuada atención al público: los ciudadanos se quejan de no ser recibidos ni escuchados por el presidente municipal y, en ocasiones, ni por otros funcionarios del ayuntamiento. El ciudadano quiere sentir cercano al presidente y a los funcionarios municipales; exige ser escuchado y atendido, y esto lo valora independientemente de que se resuelvan o no los problemas planteados. Donde hay gobierno panista los ciudadanos se vuelven más críticos; se sienten con libertad de expresar sus opiniones en contra del gobierno, lo cual no sucede en la misma medida con el gobierno priista, tal vez por el temor a ser reprimidos.
2. A los ciudadanos no les basta ya con que haya honradez en el manejo de la administración municipal; es más, a muchos los tiene sin cuidado, no les

interesa la honradez de sus gobernantes; quieren que el gobierno sea cercano a ellos. Muchos ciudadanos se han resentido por falta de atención personal, humana y amable, de los gobernantes y funcionarios panistas.

3. "A pesar de que hubo mucha obra pública en la gestión panista pasada, la reacción de la gente durante la campaña era de reclamo. Reclamaban un mejor trato personal y una atención especial de parte del presidente municipal".

4. Algunos funcionarios municipales privilegiaban las relaciones con empresarios y con priistas en detrimento de otros sectores y su convivencia era más cupular; no establecieron adecuados canales alternos de comunicación popular.

5. Dos municipios reportaron actos de corrupción permitidos por el ayuntamiento panista en beneficio de familiares del presidente municipal. El partido no fue vigilante de la moralidad de esos gobiernos municipales.

6. En los primeros municipios gobernados por panistas fue muy frecuente el hecho de que la planilla municipal se formaba casi totalmente con la dirigencia del partido en la localidad; así el partido quedaba desmantelado y la siguiente campaña era muy deficiente. Actualmente, con el crecimiento que ha tenido el partido y con las posibilidades reales que tiene de acceder a puestos de elección, esto ya no afecta tan seriamente, ya que los puestos de dirigente son el escalón para los cargos de elección; además, en algunos comités, ya son remunerados y cada vez hay más aspirantes, especialmente en los municipios importantes en lo económico y en lo político.

7. Los gobiernos panistas han logrado, en general, eficiencia en la recaudación de impuestos, especialmente en el impuesto predial, el cual, en ocasiones, ha aumentado en porcentajes muy importantes. Esto que podría considerarse positivo, ya que el ingreso se queda en la Tesorería Municipal y permite realizar más obras públicas y prestar mejores servicios, en varios municipios se ha revertido en contra del partido. Veamos por qué.

La forma en la que se ha aumentado la recaudación del impuesto predial no ha sido a través del incremento de la tasa que se aplica, sino con diversas medidas:

a) Revisión del plano municipal para que ningún predio quede fuera del control catastral.

b) Actualización del valor real de los predios para que sobre esa base se calcule el impuesto.

c) Cancelación de exenciones, subsidios y descuentos injustificados, concedidos anteriormente con fines políticos o por amiguismo.

Este "eficientismo" en la recaudación del impuesto predial se hizo en algunos municipios con poca sensibilidad; con ello se causó irritación en la ciudadanía, disgusto, y aun indignación, en personas que ante la imposibilidad de cubrir el impuesto se veían en la necesidad de vender su propiedad. Esto no significaba que el cobro del impuesto fuese injusto, sino que, al no haberse actualizado el valor catastral paulatina y oportunamente, cuando el gobierno panista lo hizo, dio como resultado, para algunos, una alza desmesurada de impuestos que afectó seriamente su presupuesto.

Otro ejemplo de falta sensibilidad política se dio en algunos municipios de Guanajuato, en los cuales, la semana anterior a las elecciones municipales de 1994, se envió a los causantes morosos un requerimiento de pago con amenaza de embargo; el malestar que esta medida provocó hizo perder simpatías a la administración panista. Esto pudo ser impecable como procedimiento administrativo, pero desastroso como estrategia política.

A Mazatlán, Sinaloa (ayuntamiento 1990-1992), le tocó iniciar su administración con un aumento en los impuestos prediales provocado por la modificación de los valores catastrales que hizo la Dirección de Catastro del gobierno del estado. La mayoría de los causantes pagó sin problemas, pero los poseedores de predios urbanos se ampararon y todos ganaron por fallas técnicas de la defensa que debió realizar el gobierno del estado y no lo hizo.

Podría concluirse que el aspecto de la fijación y cobro de los impuestos de algunos municipios lesionó la imagen del gobierno panista. Los expresidentes encuestados se preguntaron: "¿Qué podíamos hacer? ¿Dejar de cumplir la ley? ¿Practicar la corrupción concediendo exenciones? No hay que olvidar que a los ayuntamientos panistas les cae la Contaduría Mayor de Hacienda con todo el peso de la ley".

Cuidado de la imagen del presidente municipal y de su equipo y difusión de los logros obtenidos por el gobierno

Entre los expresidentes encuestados no hubo acuerdo respecto a si debe o no establecerse un programa de difusión de imagen del presidente y de publicitación de los logros del gobierno municipal; afirmaron que en algunos países esto es considerado como delito, ya que gobernar bien es la responsabilidad del gobernante y no hay para que publicitarlo.

En México, en el gobierno priista, se da lo contrario y la proyección de imagen es parte de la estrategia de campaña para la siguiente elección, lo cual coloca en desventaja a los gobernantes panistas que no lo practican, ya que la mayoría de los presidentes municipales no considera prioritario cuidar su imagen pública, ni difundir sistemáticamente los logros de su gobierno. Uno de ellos dijo al responder la encuesta: "Cuando tomé posesión de mi cargo, recibí una tarjeta en la que me daban este consejo: 'vale más un gramo de imagen que una tonelada de obra'" y añade con satisfacción el expresidente municipal: "No le hice el menor caso".

La principal preocupación de los presidentes emanados del PAN es cuidar la honradez en el manejo de los recursos, atender con sus obras a los más necesitados y hacer a la ciudadanía participe de las decisiones y acciones del gobierno; las preocupaciones son precisamente en este orden. La publicidad para dar a conocer su labor no entra generalmente en su planeación. Dicha difusión se ha concretado en algunas horas de radio que le ofrecen al municipio en programas con teléfono abierto, así como en algunas participaciones todavía más reducidas en televisión y diarios. Algunos ayuntamientos publican tabloides mensuales o quincenales.

Los medios de comunicación, acostumbrados a las reglas del juego priista, no se adaptan fácilmente a las nuevas reglas bajo las cuales no se reciben gratificaciones. Por ello omiten informar sobre las acciones del gobierno y, cuando lo hacen, magnifican lo negativo y no hablan de lo positivo. Pareciera que tienen prejuicios contra los panistas, con algunas excepciones, como el *Diario de Yucatán*.

Apoyo del partido a los ayuntamientos, así como las relaciones personales de la dirigencia panista con los funcionarios municipales

El partido no ha creado un sistema integral de apoyo a los gobiernos emanados de él; cuenta con una Secretaría de Funcionarios Municipales, la cual orienta y capacita en lo general y atiende las solicitudes que le llegan, pero no cuenta con un programa permanente de capacitación y monitoreo. Algunos estados han empezado a organizar algo en este sentido, pero no ha sido consistente; sólo les proporcionan algo de capacitación al asumir el cargo y atienden sus solicitudes de asesoría.

Así, cada gobierno panista va aprendiendo por ensayo y error la mejor forma de gobernar, en su mayoría, cuidando no contrariar los principios del partido y tratando de realizar lo propuesto en las plataformas partidistas.

Los comités estatales y municipales no han logrado adaptarse para ejercer su liderazgo de partido en el poder y, en consecuencia, no lo ejercitan adecuadamente; siguen sintiéndose acosados y no han desarrollado suficientes destrezas de diálogo y concertación con los diferentes niveles de gobierno y con los diversos grupos de la sociedad.

Esta actitud del partido en la fracción de poder ejecutivo que ejerce contrasta con la actitud segura y con el grado de avance que ha logrado en el Poder Legislativo, en el cual los largos años de experiencia le han permitido avances muy significativos y un reconocido liderazgo.

El partido, respecto al poder ejecutivo que ahora detenta, pareciera estar atrapado en un purismo teórico acerca de su tesis de "separación partido-gobierno", situación que no vivió al ir formando parte del Poder Legislativo, ya que éste es freno del otro. Esta tesis pareciera tenerlo cautivo y lo reduce casi siempre a un simple espectador de lo que los gobiernos emanados de él ejecutan.

El partido no ha encontrado, o tal vez no ha buscado con insistencia, cuál habrá de ser su papel y cuál el tipo de relación que habrá de sostener con el Ejecutivo emanado de él en múltiples municipios y en los gobiernos estatales. ¿Tendrá que orientar, apoyar, pedir cuentas, capacitar, defender, confrontar, exigir, sugerir, ordenar, felicitar, sancionar...? El partido habrá de dar respuesta

a estas y muchas otras preguntas; los triunfos electorales le siguen saliendo al encuentro y no cuenta con una estructura sólida para apoyar y vigilar la eficacia y moralidad de sus gobernantes.

Es necesario encontrar un sistema acorde con la realidad mexicana y con la doctrina del partido, descubrir el justo medio, pues a primera vista no parece lógico que el partido se mantenga al margen de los gobiernos municipales que son la culminación de la labor partidista y el medio por el que finalmente van a hacerse realidad, en la práctica diaria de la vida ciudadana, los principios doctrinarios y las propuestas del partido. Tendrá que encontrar el medio idóneo para que, sin contravenir el precepto de separación partido-gobierno, pueda conseguir que el gobierno municipal emanado del PAN cumpla plenamente los objetivos por él señalados.

En varios municipios, la relación partido-gobierno no presenta mayores problemas porque informalmente los dirigentes y los gobernantes mantienen relaciones personales positivas. En privado o en las juntas reglamentarias, comentan los asuntos del partido y del gobierno, se ponen de acuerdo, dialogan, acuerdan y todo marcha bien. Un ejemplo de este tipo fue el gobierno de Luis Alvarez en la ciudad de Chihuahua y otros que lo han hecho en esta forma.

Sin embargo, últimamente, cada vez con más frecuencia, se presentan dificultades en las relaciones personales entre la dirigencia panista local y estatal y los ayuntamientos, y esto obedece a varias causas:

Algunos presidentes municipales postulados por el partido no salieron de sus filas; o han sido "apolíticos" o su militancia se ha desempeñado en otros partidos. Este cambio de partido, en ocasiones se debe a divergencias personales o simplemente a que, al no haber obtenido la postulación en él, la buscan en el PAN. El partido ha aceptado estos candidatos en municipios carentes de líderes panistas y, aun cuando esto no contraviene los estatutos, los cuales no exigen militancia partidista para ser postulados, una parte de la membresía o de la dirigencia no los acepta y este antecedente de origen dificulta las relaciones. Por eso, al llegar al gobierno municipal hay ruptura, unas veces iniciada por la dirigencia y otras por el candidato; en ocasiones, la ruptura se da sólo al interior del ayuntamiento, entre el presidente que no es de origen panista y el resto de la planilla que sí lo es. Esto merma seriamente la cohesión

regidores-presidente municipal y por lo tanto la cohesión misma del ayuntamiento.

Las dificultades de comunicación se dan también cuando el candidato es de extracción panista. La dirigencia del comité municipal y la membresía en general, en algunos casos, se torna en el crítico más implacable; pretenden dictar la política de gobierno y aconsejar al ayuntamiento o piden el sometimiento del presidente a sus opiniones.

Con frecuencia las dificultades se originan por la insatisfacción de algunos panistas que desean ser contratados como funcionarios y, al no conseguirlo, constituyen verdaderos obstáculos para el buen entendimiento entre el gobierno y el partido.

Aislando los conflictos por interferencias de expectativas personales, podríamos decir que la deficiente comunicación entre el partido y el gobierno municipal se debe a la ausencia de un sistema institucional de comunicación que el partido no se ha decidido a establecer; tal vez en el fondo persiste el hecho de que el tiempo de su nacimiento lo marcó con el signo de una estrategia de oposición cerrada y totalizadora; el sistema de gobierno existente y el origen del mismo requerían que el partido se opusiera frontalmente a todas sus acciones.

Comportamiento del PRI como partido de oposición en los municipios gobernados por Acción Nacional

En los municipios donde se reconoce el triunfo a la planilla de Acción Nacional, el partido oficial no queda como un partido derrotado y atendido sólo a su fuerza local, que no sería mucha, ya que no consiguió el triunfo, sino que recibe apoyo especial del partido y de diversos organismos del gobierno estatal y federal; desarrolla así una enorme capacidad de recuperación. El mismo día de la toma de posesión del gobierno panista, empieza la campaña para el rescate priista.

El partido oficial en el municipio puede disponer de los programas gubernamentales federales o estatales para dispensar favores a la ciudadanía al margen del gobierno municipal. Sin ningún recato desarrolla labores de gestoría y establece una desleal competencia con el gobierno municipal por la satisfacción de las demandas ciudadanas.

Con la utilización de las redes y contactos establecidos y con ayuda de los recursos de que dispone, logra que los medios de comunicación magnifiquen los errores del ayuntamiento y minimicen sus aciertos.

En ocasiones, como medida extrema para rescatar un municipio importante, el PRI presenta un candidato poco ligado con el partido oficial y si es posible con algún antecedente familiar panista.

Además de lo anterior, la capacidad de manipulación de la cual todavía dispone el gobierno en los procesos electorales, le permite el "fraude patriótico". Esto coloca a Acción Nacional en una lucha muy desigual y, para ganarla, el gobierno panista deberá alcanzar óptimos resultados y el partido habrá de presentar excelente candidato para dar la mejor campaña y así repetir el triunfo en la siguiente elección. A veces, aún cumpliendo con todo esto, el triunfo tampoco lo favorece.

Ahora bien, el primer elemento para analizar el resultado de una contienda por el gobierno municipal es la campaña y ésta se determina por el candidato que encabeza la planilla municipal. En la actualidad, los candidatos a presidentes municipales por el PAN tienen procedencias muy variadas. Pueden ser: personas de gran historial panista, hijos o familiares de fundadores, ciudadanos sin ninguna militancia partidista o exmilitantes de cualquiera de los partidos políticos existentes.

El candidato determina la campaña por su carisma personal, por el equipo de trabajo que logra integrar, por los recursos económicos de que pueda disponer, por su influencia profesional o social en los diferentes ambientes del municipio, o bien, por el liderazgo que antes de la campaña hubiere ejercido, ya sea en el campo social, económico, religioso, deportivo, artístico, etcétera.

Además de la influencia del candidato repercute, también en forma importante, el resultado de la gestión del gobierno que está por terminar; si el gobernante anterior fue de extracción panista y la ciudadanía quedó satisfecha con su actuación lleva ya puntos a su favor, o a la inversa. En la misma forma influirá si el gobierno anterior procede de otro partido y realizó una buena gestión; si así fue, esto implicará un esfuerzo adicional de campaña y, en caso contrario, se facilitará el trabajo.

Los candidatos contendientes de los partidos pequeños también tienen su parte en el resultado de la campaña panista. En ocasiones, aun cuando el

candidato del partido oficial no arrastre todas las simpatías, si alguno de estos partidos presenta un candidato capaz de obtener una votación significativa, divide a la oposición y facilita el triunfo del PRI.

El partido oficial mantiene una organización clientelar estructurada en diferentes niveles: sectores, colonias, manzanas, etcétera. Los gobiernos panistas generalmente respetan esta estructura geográfica insistiendo solamente en que sus jefaturas sean electas democráticamente. En algunos municipios esto ha sido benéfico ya que, por medio de esta red ciudadana, el gobierno establece comunicación y, a través de su organización, se determinan los servicios que habrá de prestar; sin embargo, para algunos municipios panistas esto no ha sido favorable ya que, al mantener la misma estructura, el partido oficial fácilmente la sigue utilizando.

Resultado del análisis y propuestas para mejorar las gestiones de los gobiernos municipales de Acción Nacional

Del resultado de este análisis se puede concluir:

Sobre la primera hipótesis, que el Partido Acción Nacional ciertamente no ha encontrado el mejor tipo de relación con los ayuntamientos emanados de él, ya que no ha establecido un sistema de comunicación institucional y por lo general actúa sólo como espectador crítico. En ocasiones, algunos dirigentes dificultan las acciones de gobierno con las que no están de acuerdo.

La gestión de gobierno en los ayuntamientos panistas podría calificarse de buena en general, pues presenta más aciertos que errores; los actos de corrupción han sido aislados y el descontento de algunos panistas que no son atendidos o tomados en cuenta, tiene como origen en general el temor de caer en lo que se trata de eliminar: la conjunción partido-gobierno.

La eficiencia en la recaudación y aplicación de los recursos es muy significativa; esto se puede observar en una muestra de los datos que se obtuvieron de algunos municipios y que aparecen en dos cuadros al finalizar este capítulo.

El aspecto de relaciones públicas no ha sido siempre exitoso, ya que hay sectores que manifiestan descontento, pues se ha dado más atención a las acciones de administración que a las de gobierno.

El sortear los obstáculos que el partido oficial pone para dificultar la tarea de los gobiernos panistas es un reto que todavía está por superarse, tanto por el sistema político mexicano, que no logra evolucionar hacia un sistema de competencia civilizada, con marcos legales, válidos para todos los partidos, como por el mismo PAN, que en ocasiones se muestra débil y no actúa con la confianza y autoridad propia de un partido en el poder.

La confirmación de las hipótesis nos lleva a presentar algunas propuestas:

1. Acción Nacional necesita atender a la razonable proyección de imagen de sus gobernantes municipales y a la adecuada difusión de sus aciertos.

2. Los panistas que aspiran a participar en el Poder Ejecutivo tendrán que alcanzar un nivel de profesionalismo cada vez más elevado en el desempeño del gobierno, procurándose las formas de capacitación en las diversas áreas de la administración pública y del manejo político. Esta capacitación deberá tender a que el gobernante sea capaz de administrar y de gobernar al mismo tiempo y con igual éxito en ambos niveles. En dicha tarea de capacitación el partido como institución podría prestar una ayuda mucho más constante y eficaz.

3. Es indispensable que los funcionarios panistas afinen las estrategias de concertación y diálogo, tanto con la ciudadanía que los eligió, así como con los otros niveles de gobierno. Dichas estrategias deberán ser practicadas abiertamente para lograr la convivencia que debe darse en un sistema democrático.

4. En la medida en que se vaya dando la reforma del Estado y la reforma electoral, y los gobiernos municipales se vayan legitimando de origen, el partido habrá de desterrar de la membresía la cultura anti-gobierno, practicando una auténtica cultura democrática, pues de lo contrario las actitudes anárquicas operarán en contra también de los gobiernos emanados del PAN.

5. La posibilidad de que las fracciones panistas de los congresos locales se coordinen con los ayuntamientos, podría ser un buen apoyo en las negociaciones y las relaciones con el gobierno estatal. Esto favorecería avances en el terreno legislativo y la participación conjunta en obras de beneficio para el municipio.

6. Acción Nacional requiere crear un sistema institucional de comunicación para facilitar las adecuadas relaciones del gobiernos municipal con la dirigencia local y estatal.

7. El Partido deberá establecer un sistema institucional para monitorear el trabajo del poder ejecutivo emanado de él, y sin contravenir el principio de la separación partido-gobierno, habrá de vigilarlo y orientarlo a fin de que cumpla con los objetivos por él señalados.

Recaudación de impuestos*

Municipio	PRI 1981-1983	PAN 1983-1986	Aumento**
Cd. Juárez	178	5,832	3,176.40 %
Chihuahua	43	2,478	5,662.79 %
Durango	18	842	3,466.67 %
	1978-1980	1981-1983	
Tehuacán	2	13	550.00 %
	1974-1977	1977-1979	
San Nicolás de los Garza	25	66	164.00 %
	1983-1985	1986-1988	
San. Pedro Garza García	1,247	32,944	2,541.86 %

Gastos en obra pública*

Municipio	PRI 1981-1983	PAN 1983-1986	Aumento**
Cd. Juárez	712	7,447	945.93%
Chihuahua	489	3,777	672.39 %
Durango	598	3,980	565.55 %
	1978-1980	1981-1983	
Tehuacán	18	67	272.22 %
	1974-1977	1977-1979	
San Nicolás de los Garza	15	278	1,740.00 %

*Las cifras son millones de viejos pesos

**Aun considerando la tasa inflacionaria, los aumentos son muy significativos.

FUENTE: Secretaría de Estudios del PAN con datos del INEGI.

CONCLUSIONES

Al terminar este trabajo podemos llegar a las siguientes conclusiones:

1. El perfil doctrinario que el partido Acción Nacional ha formulado para el municipio mexicano responde al origen, a la trayectoria y a los requisitos actuales de la institución municipal.

2. El acelerado proceso de cambio que se da en el mundo, del que México no es ajeno, demanda una transformación en el sistema político. El municipio es, en nuestro país, pieza clave en ese cambio.

3. Históricamente, en el municipio se han dado las más enérgicas batallas por implantar la democracia, y Acción Nacional ha encabezado muchas de esas luchas.

4. El partido busca el poder para implantar un sistema de gobierno municipal solidario y de democracia participativa, que actúe dentro de un marco de relaciones con los gobiernos estatal y federal, en el que éstos respeten plenamente la autonomía municipal e intervengan en los ámbitos que a esta institución corresponde sólo en forma subsidiaria.

5. En los gobiernos a los que Acción Nacional ha podido acceder, los presidentes municipales han sido pioneros en un ambiente hostil, acosados por el gobierno y su partido, luchando no sólo por resolver los problemas de la administración municipal, intervenida, mediatizada y sin recursos, sino tratando de sortear las artificiales dificultades creadas para lograr su fracaso. Estas luchas están generando un nuevo modelo de gobierno municipal honrado y eficiente en la mayor parte de los casos.

6. Uno de los logros más significativos de estos gobiernos panistas es el que muchos mexicanos hayan adquirido conciencia clara de su propia dignidad y se sientan cada vez más dispuestos a intervenir en la vida pública, a exigir que sus derechos personales se respeten, y que sus autoridades se elijan de acuerdo con las normas constitucionales y ejerzan sus funciones dentro de los términos establecidos por las mismas normas.

La lucha por la libertad del municipio mexicano ha sido, en sus triunfos y fracasos, la lucha del pueblo; el Partido Acción Nacional aplicó su doctrina en esas luchas, suscitó el esfuerzo de sus hombres y gobernó de acuerdo con sus

principios, pero no puede olvidarse que un partido es sólo un instrumento en la maduración de la conciencia ciudadana y un conducto para dirigir hacia objetivos viables el resultado de la cohesión social, natural, de los seres humanos, sobre todo en su gran hogar que es el municipio.

7. El balance de la gestión de los ayuntamientos panistas puede considerarse positivo, aún cuando en algunos de ellos ha habido deficiencias, errores y aun actos de corrupción. Han demostrado honradez en el manejo de los recursos, aceptable nivel de eficiencia en la aplicación de los mismos, han dado preferencia a la atención de los más necesitados y han aumentado el nivel de participación ciudadana en la toma de decisiones, en la vigilancia y acciones del gobierno.

En México, todavía es largo el camino que el municipio habrá de recorrer para llegar a la institución constitucional y a la fidelidad de su origen. Pero la democracia no puede existir sin la plenitud de las garantías que los municipios requieren para su función, pues el hombre no es un ser aislado que se enfrenta al Estado, sino que éste es la organización política de la nación que tiene como células naturales y sociales a los municipios.

Efraín González Luna, fundador del PAN y profundo pensador social, frente a la realidad de las poblaciones de Jalisco, que tanto podían ganar en belleza y en justicia con una buena autoridad municipal, dijo, idealizando su afán:

Ciudad amable, milagro de medida, de proporción y de equilibrio... por cuyas calles fluye la vida, una vida especial hecha a la medida del hombre, con un ritmo que es como respuesta en diálogo amoroso al ritmo interno del cuerpo y del alma, que tiene pulsación de arteria, sentido conciencia y emoción de espíritu, vida cuyo estilo no tiene nada de mecánico ni excesivo, sino todo de humano; ni pantano ni torrente, sino río constante encendido de sol; ni vértigo ni modorra, sino paso ágil y despierto, de hombres que saben lo que son, lo que quieren y a donde van!

Confiamos en que no falte ya mucho tiempo para que pueda ser aplicada esta prosa a todos los municipios de México.

¹ Efraín González Luna, *El municipio mexicano y otros ensayos*, Editorial JUS, México, 1974, p. 53.

BIBLIOGRAFÍA

- CICERO Mac kinney, Roger, *El Fraude Burlado*, Editorial EPESSA, México, 1985, 180 p.
- CHRISTLIEB Ibarrola, Adolfo, *Baja California: Avanzada de la Democracia*, Editorial JUS, México, 1968, 62 p.
- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, S.G., Dirección General de Gobierno, México 1992.
- CORRAL Romero, Octavio, *Memorias de un regidor*, editado por el autor, Chihuahua, 1992, 145 p.
- El atropello: análisis de la simulación electoral*, compilación de Acción Nacional, Editorial EPESSA, 1985, 230 p.
- El caso de Baja California*, compilación de Acción Nacional, Editorial JUS, México, 1959, 32 p.
- El México de la oposición 1. Ocho plataformas presidenciales*, Editorial EPESSA, México, 1986, 318 p.
- El México de la oposición 2: Ocho plataformas parlamentarias*, Editorial EPESSA, México, 1990, 190 p.
- Enciclicas políticas y sociales de los romanos pontífices*, Editorial "Los libros del Mirasol", Buenos Aires, 1960, 410 p.
- Fraude en Michoacán: Continuidad de una política electoral*, editado por el Grupo Parlamentario Independiente, México, 1989, 29 p.
- GARZA, Sergio Francisco de la, *El municipio, historia, naturaleza y gobierno*, Editorial EPESSA, México, 1992, 162 p.
- GÓMEZ Morín, Manuel, *1915 y otros ensayos*, Editorial JUS, México, 1973, 134 p.

GÓMEZ Morán, Manuel, *Diez años de México*, Editorial EPESSA, México, 1983, 298 p.

GONZÁLEZ Luna, Efraín, *Humanismo político*, Editorial EPESSA, México, 1991, 381 p.

GONZÁLEZ Luna, Efraín, *El municipio mexicano y otros ensayos*, Editorial JUS, México, 1974, 173 p.

Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional, Editorial EPESSA, México, 1990, 7 tomos.

JUNCO, Humberto, *El fraude electoral del siglo*, Editado por el autor, Monterrey, 1978, 103 p.

KRAUZE, Enrique, *Caudillos culturales de la Revolución Mexicana*, Editorial Siglo XXI, México, 1976, 132 p.

La reforma municipal mexicana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1986, tomos I y II, 845 p.

Logros y retos, selección de textos de Ma. Elena Álvarez de Vicencio, Editorial EPESSA, México, 1991, 63 p.

LÓPEZ Monjardín, Adriana, *La Lucha por los ayuntamientos, una utopía viable*, Editorial Siglo XXI, México, 1986, 157 p.

Manual de doctrina social cristiana, Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, México, 1989, 331 p.

MARTÍNEZ Assad, Carlos, *Municipios en conflicto*, Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1985, 296 p.

Más sobre el caso de Baja California, compilación de Acción Nacional, Editorial JUS, México, 1959, 40 p.

OCHOA Campos, Moisés, *El municipio, su evolución institucional*, BANOBRAS, México, 1981, 260 p.

Principios de doctrina del partido Acción Nacional, Editorial
JUS, México, 1973, 69 p.

Programa mínimo y programa básico de acción política del PAN,
Editorial EPESSA, México, 56 p.

RANGEL Barrera, César, *La Solidaridad*, INDOSOC, Colec.
Doctrina Social Cristian, No. 21, México, 1990, 22 p.

Respuestas. Acción Nacional, Editorial JUS, México, 1973, 334 p.

REVUELTAS, Armando, *Así fue, reportaje gigante*, Editado por el
autor, Cd. Juárez, Chih., 1986, 119 p.

SEMO, Enrique, *Historia del capitalismo en México*, Editorial ERA, México, 1979, 224 p.

**TENA Ramírez, Felipe, *Vasco de Quiroga y sus Pueblos de Santa Fe en
los Siglos XVIII y XIX***, Editorial Porrón, México, 1977, 225 p.

TRUEBA, Alfonso, *La batalla de León por el municipio libre*,
Editorial JUS, Colec. Figuras y Episodios de la Historia de México, México, 1957, 95 p.

VICENCIO, Ma. Elena Alvarez de, *Alternativa Democrática*, Editorial EPESA México,
1989 pp214

VICENCIO Tovar, Abel Carlos, *La reforma del Estado*, Editorial
EPESSA, México, 1992, 205 p.

VICENCIO Tovar, Abel Carlos, *El Municipio, célula política y ciudadana*,
Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, mayo-agosto, 1986.

ZAVALA, Silvio, *Ensayo bibliográfico en torno de Vasco de Quiroga*,
El Colegio Nacional, México, 1991, 209 p.

Publicaciones periódicas, folletos de difusión y documentos

- Archivo de Asambleas y Convenciones***, Colección de Informes del Centro de Documentación e Información sobre el Partido Acción Nacional (CEDISPAN).
- El desafío municipal***, folleto publicado por el Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, 1985, 57 p.
- El municipio comunidad fundamental***, folleto publicado por el PAN, México, 1948.
- Esquema de un programa municipal***, folleto publicado por el PAN, Guadalajara, s.f.
- Informes de los gobernadores panistas***, Colección de Informes del Centro de Documentación e Información sobre el Partido Acción Nacional (CEDISPAN).
- Informes de los presidentes municipales panistas***, Colección de Informes del Centro de Documentación e Información sobre el Partido Acción Nacional (CEDISPAN).
- La fuerza de la democracia: Plataforma política 1994-2000***, folleto publicado por la Secretaría Nacional de Estudios del PAN, enero de 1994, 88 p.
- La Nación. Órgano Oficial del Partido Acción Nacional***, varios números, México 1947-1994.
- Manual de administración municipal***, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1981, 57 p.
- Plataforma política 1988-1994***, folleto publicado por la Secretaría Nacional del PAN, México, 1987, 40 p.