



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

98  
2ij

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**LA REVITALIZACION DE LA VIDA MUNICIPAL:  
UN IMPERATIVO DE LA REFORMA  
DEL ESTADO**

**T E S I S I N A**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA**  
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

**P R E S E N T A :**  
**JUAN ALFONSO VELASCO SALAZAR**

ASESORA: LIC. RINA AGUILERA HINTELHOLHER



MEXICO, D. F.

1996

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON  
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 esta 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 Doña Esperanza, mi Madre, quien  
en medio de las más terribles carencias  
nunca escatimó redoblar esfuerzos para  
darme educación, de tal suerte que ahora  
puedo ofrendarte este trabajo de tesis*

## **AGRADECIMIENTOS**

Quiero plasmar mi profunda gratitud a Elizabeth por su invaluable ayuda en la captura del manuscrito original y por sus agudas observaciones.

De manera especial hago un reconocimiento a Marifer por la gentileza con que revisó el trabajo y resolvió mis dudas.

El apoyo que me ha sido brindado por parte de Santa Galvez, merece toda mi distinción pues de muchas maneras mejoró el texto.

A la Profesora Rina Marissa Aguilera rindo un sincero homenaje por su calificada ayuda académica, firme disposición y difícil labor para orientar en la titulación a los egresados de esta facultad.

He tenido el honor de contar, para el examen formal del trabajo, con la competente autoridad de Ricardo Uvalle, Roberto Moreno, Javier Hernández y José Luis Gutiérrez a quienes manifiesto un agradecimiento cordial.

**"El municipio ha sido  
la negligencia suprema  
de México"**

**Juan José Arreola.**

## INDICE

### PROEMIO

I. LA MARGINACION MUNICIPAL: UNA DEUDA DEL CONSTITUYENTE.....	1
II. LA REFORMA MUNICIPAL DE 1983 Y SUS LIMITANTES.....	11
III. EL MUNICIPIO EN LA REFORMA DEL ESTADO.....	16
A. Centralismo vs. autonomía.....	18
B. Federalización y municipio.....	23
C. Desigualdad fiscal.....	27
D. La participación ciudadana: una perspectiva para el municipio.....	31
IV. CONCLUSIONES.....	37

### BIBLIOGRAFIA

## PROEMIO

En el marco de la reforma del Estado el estudio del municipio ocupa un lugar importante. Es uno de los temas de mayor relevancia y trascendencia para el futuro inmediato de nuestro país, en la medida que se hace indispensable una profunda revisión para revitalizar la vida municipal.

Las alcaldías representan en la actualidad una opción real de gobierno para la ciudadanía por esto el empuje de las fuerzas de oposición, tiene sus efectos en un mayor número de municipios, ganados por ella.

La gobernabilidad y la legitimidad de la gestión pública depende de los actores municipales que se han constituido en un foco de emanación de la insurgencia civil; puesto que es en el terreno municipal donde se han suscitado las luchas más significativas contra el decadente sistema político.

Sin embargo, el municipio, como forma acabada de organización autónoma, con gobierno independiente de los otros dos niveles, facultado para regirse económicamente y autoreglamentarse, ha sido una aspiración social inconclusa por momentos un tanto utópica; una cuenta pendiente con el pasado inmediato y un compromiso con el porvenir cercano.

El presente estudio es un acercamiento al origen y evolución del municipio a partir de la Constitución de 1917; se ha dividido en cuatro apartados: en el primero nos acercamos al debate del municipio antes y durante el Constituyente, así como a su posterior desarrollo; en el segundo hacemos un balance de lo que fue la reforma municipal en 1983; mientras que al tercero lo dividimos en cuatro subapartados, centrándonos en la autonomía de las relaciones intergubernamentales del municipio, una revisión del intervencionismo de la federación en los asuntos locales, las penurias económicas de las alcaldías y la orientación ciudadana en la vida municipal; finalmente aparecen las conclusiones a las que nos llevó este trabajo.

## I. LA MARGINACION MUNICIPAL: UNA DEUDA DEL CONSTITUYENTE

A lo largo de más de cuatro siglos de existencia son pocas las oportunidades que la sociedad ha tenido para lograr un genuino municipio autónomo que deje de ser un simple membrete.

Desde la instauración del primer municipio en el país, en la ciudad de Veracruz, éste se erige como instrumento de dominio y colonización de los conquistadores y es hasta el Congreso Constituyente de 1917 –casi 400 años después– que se presenta la primera oportunidad para hacer de la municipalidad la base fundamental del nuevo Estado, la piedra angular del cimiento de nuestra edificación política –producto del momento social de la Revolución Mexicana–; la segunda oportunidad se halla 66 años más tarde durante la llamada Reforma Municipal y la última la tenemos en la circunstancia actual, muy cerca ya del medio milenio de fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz.

Durante la colonia, el municipio es un complejo aparato institucional con funciones específicas en materia de legislación, capacidad ejecutiva, administrativa y judicial,<sup>1</sup> mientras que en el siglo XIX, la debilidad municipal es estructural, política y económica.

La dictadura porfirista prácticamente margina al municipio, los jefes políticos, los prefectos y los subprefectos implantan su poder omnímodo sobre autoridades y pobladores municipales. “Estos jefes políticos resultaron ser un excelente instrumento del poder central para destruir las libertades de facto que habían logrado preservar –o incrementar– los pueblos y para subordinar toda la organización municipal a los intereses de los respectivos gobernadores y, sobre todo, a los del presidente Díaz. En estas condiciones no puede extrañar que al estallar la Revolución de 1910, el jefe político fuera una de las figuras más odiadas y combatidas por los insurgentes”.<sup>2</sup>

Los actores destacados y los participantes del movimiento armado expresan un profundo convencimiento para concretar la libertad municipal. No existe programa o

<sup>1</sup> Guillermo Porras Muñoz, “El cabildo en la república de españoles” en: Brigitte Boehm, *El municipio en México*, pp. 35-38.

<sup>2</sup> Lorenzo Meyer, “El municipio mexicano al final del siglo XX. Historia, obstáculos y posibilidades” en: Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal*, pp. 237-238.



plan revolucionario que no mencione al municipio y recomiende medidas radicales para su organización, que a la fecha no se han cumplido cabalmente.

En este sentido, encontramos que el Programa del Partido Liberal establece la "Reorganización de los municipios suprimidos y robustecimiento del poder municipal".<sup>3</sup> A su vez, una de las proclamas del Partido Democrático es "...por los fueros de la libertad municipal considerando al municipio libre como la celdilla que resume en su vida, la vida entera del organismo, quitando a los ayuntamientos la oprobiosa tutela de los jefes políticos".<sup>4</sup>

Uno de los primeros sacudimientos, previos a la erupción revolucionaria, es el Plan del Zapote suscrito en abril de 1901 en Mochitlán, Guerrero, contiene puntos políticos contra el caciquismo regional a través de la defensa del sufragio efectivo y la no reelección en los puestos políticos. Nueve años después, un grupo de vecinos redactan el Plan de Valladolid, en Dzelkoop, Yucatán, en el que denuncian que "...el pueblo a diario siente en sus espaldas el flagelo del caciquismo...[local]".<sup>5</sup>

Bernardo Reyes lanza en 1911 un plan, en cuyo artículo 5º declara como "Ley Suprema" el principio de no reelección, incluso para presidentes municipales; el 18 de marzo de ese año se da a conocer un Plan Político Social Zapatista, que en el apartado VI expone: "...se reorganizarán las municipalidades suprimidas". Con esta tesitura, los planes de Milpa Alta y Santa Rosa; así como el pacto de la empacadora, hacen alusión a la problemática municipal.<sup>6</sup>

El Plan San Luis Potosí habla de la libertad para los ayuntamientos y repudia la imposición arbitraria de autoridades municipales desde las gubernaturas estatales. Paralelamente, el Plan de Ayala propone alcanzar la independencia municipal, preservar los intereses comunales de los ataques y sujeciones de los gobiernos federal

<sup>3</sup> Arnaldo Córdova, La ideología de la revolución mexicana, p. 422.

<sup>4</sup> Jesús Romero Flores, Anales históricos de la revolución mexicana, citado por Moisés Ochoa Campos, La reforma municipal, p. 312.

<sup>5</sup> Manuel González Ramírez, Fuentes para la historia de la revolución mexicana, citado por ibidem

<sup>6</sup> ibidem.

y local, mientras que en las adiciones al Plan de Guadalupe se incorporan estos mismos principios con categoría de institución constitucional.<sup>7</sup>

Venustiano Carranza, expresidente municipal de Cuatro Ciénegas, Coahuila –al triunfo de la Revolución, el 31 de octubre de 1914– hace el siguiente planteamiento, ante la Comisión de Generales reunidos en la Cámara de Diputados: “El aseguramiento de la libertad municipal como base de la división política de los estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas...[considerando que]... los estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular teniendo como base de su división territorial al municipio libre, administrados por ayuntamientos de elección popular directa sin que haya autoridades intermedias entre estos y el gobierno del estado”.<sup>8</sup> Con esto la nueva normatividad iba conformando la autonomía municipal y consolidando el poder de los ayuntamientos.

En este orden de ideas, a pesar de tratarse de facciones encontradas, existe una convergencia de fondo con los principios de Emiliano Zapata, quien considera “...que la libertad municipal es la primera y más importante de las instituciones democráticas toda vez que nada hay más natural y respetable que el derecho que tienen los vecinos de un centro cualquiera de población, para arreglar por sí mismos los asuntos de la vida común para resolver lo que mejor convenga a los intereses y necesidades de la localidad”.<sup>9</sup>

Por otro lado, la división del norte también coincide en el mismo sentido, según estima Arnaldo Córdova:

“...de modo especial los trabajadores del norte que se enrolaron con los ejércitos villistas, sin duda alguna, sin haber oído jamás nada acerca del cabildo abierto, planearán con la mayor claridad la reivindicación del municipio libre como la célula de la nueva sociedad que ellos propugnaban y como el verdadero asiento de un régimen democrático para todo el país... en efecto, preconizaron un municipio fundado, para su régimen interno, en asambleas populares que comprendieran a todos los ciudadanos y como base de organización, no sólo de los poderes

<sup>7</sup> Arnaldo Córdova, *La ideología de...*, pp. 428-452.

<sup>8</sup> Julián Salazar Medina, *Desarrollo, administración y planeación municipal*, p. 102.

<sup>9</sup> *Ley General sobre Libertades Municipales*, p. 5.

locales o estatales sino de la reconstrucción del país luego del triunfo de la revolución y de la conformación del nuevo sistema político a nivel nacional.<sup>10</sup>

De esta manera, la restauración del municipio es el común denominador de los revolucionarios y de los partidos políticos; así, podemos ver una cerrada justa en proclamas, leyes y manifiestos por las proposiciones más radicales.

En Querétaro, Carranza se refería a la causa municipal en los siguientes términos:

"El municipio, independientemente de que es, sin disputa, una de las grandes conquistas de la Revolución, como es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también, le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores y una buena ley electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre sus bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable".<sup>11</sup>

No obstante, Venustiano Carranza presenta un proyecto ambiguo que dice:

**De los Estados de la Federación.**

Art. 115, "Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por ayuntamientos de elección directa y sin que haya actividades intermedias entre éste y el gobierno del Estado".<sup>12</sup>

Sin embargo, Hilario Medina y Heriberto Jara adicionaron el texto original y presentaron un nuevo proyecto para su discusión, que suscitó una amplia polémica en torno a la fracción II que indica: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a todos los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán

---

<sup>10</sup> Arnaldo Córdova, *La revolución y el Estado en México*, pp. 364-365.

<sup>11</sup> Reynaldo Robles Martínez, *El municipio*, pp. 87-88.

<sup>12</sup> Moisés Ochoa Campos, *Op. cit.*, p. 320.

nombrar inspectores para efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley".<sup>13</sup>

Esta fracción fue motivo de tres sesiones durante las cuales no hubo acuerdo para su aprobación, a pesar de los esfuerzos efectuados por los diputados Jara y Medina, responsables del dictamen. El debate se centra tanto en las finanzas municipales como en cuestiones de procedimiento; por otro lado, hay quienes exponen sus temores acerca del peligro que perciben en un municipio autónomo política y económicamente, inclinándose por ello a favor de la tutela estatal; otros más considerarán que la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sería una forma centralista de controlar a los municipios.

Con la intención de desahogar el debate, Jara y Medina, presentaron como voto particular una corrección al dictamen con dos variantes que pretendieron conciliar las distintas posiciones de los constituyentes, aunque tampoco fue aceptada.

Finalmente, el Congreso, por mayoría simple, optó por el proyecto municipalista del Primer Jefe, el cual después de mínimas modificaciones se aprobó de la manera siguiente:

"Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes: 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 señalan las legislaturas de los estados y que, en todo caso,

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, pp. 320-321.

serán las suficientes para atender a sus necesidades. III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales".<sup>14</sup>

Entre los logros positivos, se pueden destacar la elección de los ayuntamientos por vía directa, la relación sin intermediarios entre éstos y los otros niveles de gobierno, el fundamento constitucional para el manejo de su presupuesto y la personalidad jurídica para efectos legales.

Sin embargo son más las limitaciones impuestas. Una de ellas es la sujeción del municipio a la voluntad del poder legislativo; otra es que nada se diga acerca de la organización democrática y los derechos de los ciudadanos para participar en la gestión de la administración municipal, importante también es la ambigüedad en la situación económica pues el artículo no define el origen ni el destino de sus ingresos; tampoco se le dota de poderes para legislar en materia fiscal ya que esa función es exclusiva de las legislaturas estatales.

Se le niega el estatuto como institución integrante del pacto federal, quedando sus facultades y atribuciones derivadas de la federación y de los estados, por lo que está impedido para administrar justicia, legislar, señalar los servicios que debe prestar a la comunidad y resolver el uso de los recursos naturales.

Otra falla de origen es la falta de precisión en el porcentaje que del total de la recaudación fiscal debe entregar la federación a los ayuntamientos, así como el rechazo a la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en controversias locales que lo priva de contar con una instancia resolutoria en asuntos que por intereses locales no se puedan resolver en la jurisdicción estatal. Paralelamente, nada se dice de la política de cabildo abierto, del autogobierno como base de la autonomía, del impuesto predial, del ramo de la salud y educación y, menos aún, del *referéndum*, *revocación* o *plebiscito*; dejando a la población indefensa ante los malos gobiernos, por lo cual es acertado el comentario de Arnaldo Córdova:

---

<sup>14</sup> Gustavo Martínez Cabañas, *La administración estatal y municipal de México*, p. 90.

"El constituyente de Querétaro, empero, aún ocupándose ampliamente del municipio, acabó tergiversando y desvirtuando la esencia del problema municipal, que no es otra que la demanda del autogobierno ciudadano. A instancias sobre todo del general Heriberto Jara, por lo demás uno de los constituyentes más esclarecidos y progresistas, *la problemática política* del municipio fue escamoteada para sustituirla por una *problemática 'económica'*, que a fin de cuentas tampoco fue resuelta adecuadamente".<sup>15</sup>

En rigor, la oportunidad de organizar las partes del Estado como un todo más sólido y simétrico se perdió en alegatos superficiales; en el fondo se nota un temor tácito en el Constituyente, hacia un eventual "absolutismo municipal", el cual de presentarse, se hubiera tenido que afrontar en aras de un municipio vigorizado.

De esta manera, el municipio tuvo que purgar sesenta y seis años de marginación hasta que pudo ampliar sus funciones y capacidades en la estructura política del país, pues es en 1983 cuando se presenta la segunda oportunidad de restaurarlo; veamos que sucede en este lapso.

La etapa inmediata al Congreso Constituyente de 1917 a 1940 es de definición del nuevo Estado, de institucionalización del poder público, de restauración económica y de esfuerzos para fijar el nuevo rumbo del país.

En el naciente régimen, los jefes militares revolucionarios existentes en las regiones locales se transforman en los nuevos caciques, por lo que la vida municipal inmediata a la Constitución se guía menos por la ley y más por el poder de los nuevos amos políticos: las alcaldías se ganan no en las urnas sino a balazos.

Un acontecimiento importante en estos años es la supresión de la organización municipal del Distrito Federal efectuada por el gobierno interino de Emilio Portes Gil. Las municipalidades defeñas pasan a ser delegaciones cuyos encargados son elegidos por el jefe del Departamento del Distrito Federal. Así, según informa Portes Gil, se

---

<sup>15</sup> Arnaldo Córdova, *La Revolución y...*, p. 385.

consigue un mejoramiento en los servicios públicos del D.F.<sup>16</sup> aunque en la práctica se trata de la requisita de los derechos políticos de los capitalinos que aún persiste.

En 1933 se realiza una reforma al Artículo 115 que consiste en incorporar el principio de la no reelección en el gobierno municipal.

Durante los primeros años postrevolucionarios, se organiza el Partido Nacional Revolucionario (PNR); una función que desarrolla de facto es la realización de elecciones, con lo que los caciques controlan el ascenso de los ayuntamientos y garantizan la seguridad de sus intereses por muchos años.

Por su parte, los gobernadores se reservan la decisión de remover alcaldes electos y sustituirlos por juntas administrativas, situación que se erige en amenaza crónica para los ayuntamientos e impele al General Cárdenas para expresar que su administración procuró siempre salvaguardar la libertad del municipio, como institución, "...para que en ningún caso se presentara el triste espectáculo del desconocimiento de Ayuntamientos electos para sustituirlos por juntas administrativas designadas por los poderes locales, cosa que sólo puede ser permitida en caso de la más completa anarquía."<sup>17</sup>

En estas condiciones la lucha por los ayuntamientos no tiene una clara y ordenada manifestación, debido a que la oposición partidista no está organizada, habida cuenta de haber pasado el tiempo de los partidos regionales o locales.

Pero eso no impide que en 1938 y 1939 se funde la Unión Nacional Sinarquista apoyada por cristeros y el Partido Acción Nacional integrado por intelectuales conservadores. Ambas organizaciones enfrentan al partido gobernante, inaugurando así, una nueva etapa en la vida electoral del país.

A partir de los años cuarenta, México comienza un proceso de desarrollo a largo plazo, que se sostiene prácticamente ininterrumpido con un sorprendente crecimiento del seis

---

<sup>16</sup> Luis González "La incógnita del municipio mexicano", en: Brigitte Boehm, *Op. cit.*, p. 142.

<sup>17</sup> Moisés Ochoa Campos, *Op. cit.*, p. 458.

por ciento hasta 1982. Pasamos de ser un país mayoritariamente agrario a tener una economía semi-industrial con un elevado índice de urbanización, debido a la gran movilización del campo a la ciudad.

Es un periodo de modernización política y de realización de las instituciones de la revolución, en el que se suscitan modificaciones al Artículo 115 Constitucional.

En 1946 se reconocen los derechos de la mujer para votar y ser electa; en 1976 se adicionan las fracciones cuarta y quinta para otorgar a los municipios las facultades reglamentarias para regular el crecimiento urbano y la planeación de las zonas conurbadas, luego, en 1977 con la reforma política los partidos ganan la representación proporcional, aunque condicionada a trescientos mil habitantes.

Si bien el auge económico es constante, la prosperidad no se refleja en los municipios, por el contrario, conforme se van sucediendo los gobiernos de la república, los ingresos municipales provenientes de la federación caen del seis al uno por ciento.

Durante la presidencia de Adolfo Ruiz Cortínez se establecen, en los estados, las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, que funcionan como organizaciones de apoyo de las autoridades municipales para la realización de obras y servicios públicos, que en la práctica se convierten en un obstáculo para el municipalismo, pues conjuntamente con las Juntas Federales de Mejoras Materiales y el Programa Nacional Fronterizo que existían desde 1923, funcionaron en detrimento de la autonomía municipal, al restar a los ayuntamientos el ejercicio de funciones que les son exclusivas.

En los sexenios presididos por Miguel Alemán Valdez, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz se implementan las Comisiones de las Cuencas Hidrológicas, como un esfuerzo para llevar el desarrollo a las regiones marginadas donde los municipios son excesivamente endeble.

Con Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo se pone en marcha el establecimiento de una serie de convenios entre el gobierno federal y las



gubernaturas, en un intento por establecer un programa nacional de fortalecimiento municipal.

Para finalizar el período en cuestión, cabe señalar que el resurgimiento del municipio es paulatino en la medida que comienzan a aparecer las fuerzas de oposición organizadas. Así, en 1946 hubo un hecho que ocupa la atención nacional: en León, Guanajuato, hay una represión brutal hacia la resistencia ciudadana que se opone a la consumación de un fraude electoral que beneficia al partido oficial a pesar de haber perdido la elección municipal frente a la Unión Cívica Leonesa.

Poco más tarde, en 1958, llega a la presidencia municipal de la capital del estado de San Luis Potosí, el Dr. Salvador Nava apoyado por la Unión Cívica Potosina. El triunfo del Dr. Nava se debió a la estrategia consistente en denunciar uno de los cacicazgos más fuertes que se establecieron en México, el de Gonzalo N. Santos.

Después el PAN logra ganar en Hermosillo, Sonora en 1967, así como, en Mérida, Yucatán en 1968, mientras el PPS consigue el triunfo en Tepic, Nayarit, y Juchitán, Oaxaca, en 1972. Luego Tamaulipas se convirtió en un bastión del PARM, a raíz de importantes presidencias municipales ganadas en ese estado.<sup>18</sup>

Estos movimientos exigen la reivindicación de los derechos ciudadanos transgredidos por el partido gobernante en cada una de las elecciones locales, mediante escandalosos fraudes electorales; buscan también el mejoramiento de las condiciones de vida de la población con una intensificada labor de servicios públicos. Asimismo demandan autonomía para autogobernarse, lejos de la tutela caciquil y estatal; quieren participar en la solución de los problemas económicos que ahogan al municipio, por ello desafían al gobierno central, incendian presidencias y toman palacios.

---

<sup>18</sup> Comité Promotor del Desarrollo Económico (COPRODE), Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), Comité de Planeación de Desarrollo Estatal (COPLADE) y Convenio Único de Desarrollo (CUD).

<sup>19</sup> Carlos Martínez Assad y Alicia Ziccardi, *Política y gestión municipal*, p. 6-43.

## II. LA REFORMA MUNICIPAL DE 1983 Y SUS LIMITANTES.

En el año de 1982 concluye un ciclo de desarrollo que en su tiempo permite crecer a la economía en forma permanente durante décadas. Ahora el país enfrenta sobreendeudamiento, escasez de recursos económicos, parálisis del aparato productivo, agravamiento del crónico déficit comercial y de las finanzas públicas, desbocada inflación, ausencia de inversión privada y estancamiento de la inversión pública, débil inversión extranjera, dependencia absoluta de los recursos provenientes del petróleo —con la agravante de la caída del precio en los mercados internacionales—, así como una cauda de problemas electorales originados por una insuficiente reforma política; pero sobre todo por la incapacidad del régimen para otorgar los espacios mínimos democráticos demandados por la población en el ámbito local.

Si los conflictos municipales, resultado de fraudes electorales, corrupción de los caciques, atropello a los derechos humanos, son acontecimientos políticos sin importancia para el periodismo nacional hasta hace unos años, ahora son motivo de ocho columnas, porque en ellos se reflejan las contradicciones del sistema que hacen crisis con más ímpetu y rapidez<sup>19</sup> siendo posible la fractura de la marginación social, política y geográfica en que se ventilaban las disputas municipales.<sup>20</sup>

Mientras tanto, a nivel mundial se observa a los países partidarios del Estado de bienestar en crisis. En México, esa versión encuentra sus límites cuando se comprueba que los tiempos de intercambio de recursos públicos por consenso concluye.

Al ir interviniendo paulatinamente en ámbitos y actividades de todo tipo, el Estado llega a extremos incontrolables y es claro que esta tendencia no puede continuar sin transformación, por ello se inicia un programa que reúne planeación democrática, rectoría económica, sentido estratégico y prioritario de la economía pública, adopción del sistema de control y evaluación, reestructuración del sector descentralizado, programa de simplificación administrativa, la reconversión industrial<sup>21</sup> y la

<sup>19</sup> Jorge Alonso, "Micropolítica electoral", en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México*, pp. 342-374.

<sup>20</sup> Adriana López Monjardín, *La lucha por los ayuntamientos una utopía viable*, p. 41.

<sup>21</sup> Ricardo Uvarte Berrones, *La administración pública en el cambio estructural*, p. 19.

descentralización administrativa, acciones todas ellas que tienen como eje principal la Reforma Municipal.

Así, tras más de seis décadas es retomado el asunto del municipio libre, compromiso inconcluso del Constituyente de 1917 y saldo negativo de los gobiernos postrevolucionarios. Es Miguel de la Madrid Hurtado quien asume la responsabilidad de hacer realidad la utopía municipal promoviendo a seis días de asumir el cargo, una iniciativa de reforma al Artículo 115.

De esta se desprenden en favor del municipio la prestación de servicios públicos como: limpia, mercados, alumbrado, rastro, panteones, agua potable, alcantarillado, parques, calles, jardines, seguridad, tránsito y los que determinen las legislaturas locales.

También destaca el reconocimiento jurídico de su personalidad para ser sujeto de derechos y obligaciones y la libertad para administrar su hacienda. Queda consagrado, asimismo, el derecho municipal para disponer sobre uso del suelo, desarrollo urbano, administración, planificación y zonificación territorial.

Otros aspectos relevantes son la facultad de coordinación con otros municipios, la capacidad para disponer del impuesto predial<sup>22</sup> y el reconocimiento de que es la base de la división territorial.

En materia electoral, queda eliminado el requisito de contar con trescientos mil habitantes para que los partidos puedan acceder a las regidurías plurinominales.

Poco más tarde, recibe la responsabilidad de los servicios educativos y los de salud, los cuales son entregados dentro del plan descentralizador a través de las esferas estatales y, por ende, al municipio, con base en el Acuerdo Unico de Desarrollo y en el Programa de Solidaridad Social (IMSS-COPLAMAR).<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Juan Ugarte Cortés, *La Reforma Municipal*, pp. 28-32.

<sup>23</sup> Ricardo Uvalle Berrones, *La administración pública...*, pp.33-35.

Sin embargo, estos avances son limitados e incluso no ha faltado quien hable de una contrarreforma municipalista, pues haciendo un seguimiento en el texto de dicho artículo encontramos una larga cadena con candados para limitar la libertad municipal, cuyas llaves están en manos de las legislaturas locales, patentizándose con esto una absoluta dependencia de los gobiernos estatales.

En lugar de hacer realidad los viejos anhelos de autonomía municipal, se le puso a disposición de los congresos estatales, en ese tiempo controlados por los gobernadores.

Veamos como es la dinámica que para tal efecto se utiliza: en la fracción primera del 115 se faculta a los diputados locales para "suspender" y "desaparecer" ayuntamientos y "revocar el mandato de sus miembros"<sup>24</sup> lo cual entraña una plena intromisión legal en los asuntos políticos internos de las alcaldías. Por otra parte, cabe señalar que no queda clara la forma para "desaparecer" un ayuntamiento, puesto que el término implica una desaparición física y eso sólo puede lograrse por medio de un siniestro natural o artificial; otro sería el sentido si se hubiera especificado que las legislaturas se encargarían de juzgar a los gobernantes municipales cuando hubieran violado la ley.<sup>25</sup>

Asimismo, en la fracción II, se indica que las legislaturas establecen los criterios para la expedición de bandos y reglamentos municipales. En la siguiente fracción, encontraremos que los servicios municipales están igualmente delimitados por el mismo órgano, de igual forma que las contribuciones y "otros ingresos", que se mencionan en la IV fracción, la cual nos dice que "... su hacienda se formará de los rendimientos de los bienes (sic) que le pertenezcan [y ...] percibirán las contribuciones [...] que establezcan los Estados". Las participaciones federales...[serán entregadas]... con arreglo a las bases, y plazos que anualmente determinan las legislaturas... [y que éstas] ...aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas."<sup>26</sup> Lo anterior ilustra que el municipio libre o autónomo es una ficción. Por otro lado se manifiesta una peculiaridad mexicana: hacer legislaciones de ocasión,

<sup>24</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p.98

<sup>25</sup> Juan Ugarte Cortés, *Op. cit.*, p. 51.

<sup>26</sup> Constitución política .... p. 99.

Sin embargo, estos avances son limitados e incluso no ha faltado quien hable de una contrarreforma municipalista, pues haciendo un seguimiento en el texto de dicho artículo encontramos una larga cadena con candados para limitar la libertad municipal, cuyas llaves están en manos de las legislaturas locales, patentizándose con esto una absoluta dependencia de los gobiernos estatales.

En lugar de hacer realidad los viejos anhelos de autonomía municipal, se le puso a disposición de los congresos estatales, en ese tiempo controlados por los gobernadores.

Veamos como es la dinámica que para tal efecto se utiliza: en la fracción primera del 115 se faculta a los diputados locales para "suspender" y "desaparecer" ayuntamientos y "revocar el mandato de sus miembros"<sup>24</sup> lo cual entraña una plena intromisión legal en los asuntos políticos internos de las alcaldías. Por otra parte, cabe señalar que no queda clara la forma para "desaparecer" un ayuntamiento, puesto que el término implica una desaparición física y eso sólo puede lograrse por medio de un siniestro natural o artificial; otro sería el sentido si se hubiera especificado que las legislaturas se encargarían de juzgar a los gobernantes municipales cuando hubieren violado la ley.<sup>25</sup>

Asimismo, en la fracción II, se indica que las legislaturas establecen los criterios para la expedición de bandos y reglamentos municipales. En la siguiente fracción, encontraremos que los servicios municipales están igualmente delimitados por el mismo órgano, de igual forma que las contribuciones y "otros ingresos", que se mencionan en la IV fracción, la cual nos dice que "... su hacienda se formará de los rendimientos de los bienes (sic) que le pertenezcan [y ...] percibirán las contribuciones [...] que establezcan los Estados". Las participaciones federales...[serán entregadas]... con arreglo a las bases, y plazos que anualmente determinan las legislaturas... [y que éstas] ...aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas."<sup>26</sup> Lo anterior ilustra que el municipio libre o autónomo es una ficción. Por otro lado se manifiesta una peculiaridad mexicana: hacer legislaciones de ocasión,

<sup>24</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 98.

<sup>25</sup> Juan Ugarte Cortés, *Op. cit.*, p. 51.

<sup>26</sup> Constitución política ..., p. 99.

sexenales, sin hacer un serio análisis de lo que se va a reformar, es por eso que el legislador no supo que la mayoría de los municipios no tienen bienes ni patrimonio, hace mucho tiempo se los expropió el gobierno federal.<sup>27</sup>

Ahora bien, el rubro de los servicios, en general, no se puede decir que fue de gran ventaja para las alcaldías ya que su transferencia presenta complicaciones, no sólo de orden técnico sino también de tipo económico, porque las tarifas no alcanzan a cubrir los costos, como sucede con el cobro y administración del impuesto predial, pues recaudar un peso cuesta mucho más que el valor del mismo peso, entonces la asignación de servicios públicos lejos de representar un beneficio para el municipio se erigió en una carga adicional, al respecto Arnaldo Córdova comenta:

"Esa es, plásticamente, la demagógica y limitativa 'independencia económica' de los Municipios. Todo mundo sabe que los impuestos dejados al disfrute exclusivo de los Municipios, aparte de que casi siempre se habían dado, resultan ser poco redituables y, por añadidura, los más impopulares de todos los impuestos."<sup>28</sup>

La reforma no convierte en norma las demandas libertarias que ha exigido el municipio, desde siempre obstruidas, porque se le considera con insuficiente capacidad para disponer de manera autónoma sobre su propio destino y recursos; quien mejor ha exhibido los límites de esta modificación constitucional es Moisés Ochoa Campos:

"Nuestros viejos anhelos formulados desde 1955, de que se consumara en México la reforma integral municipal se vieron frustrados en 1983, debido a que a la postre predominó una corriente antimunicipalista... no es un paso adelante. Representa, por el contrario, un retroceso centralizador entre la institución municipal, en favor siempre de los gobernadores que se convierten en árbitros absolutos de la vida local, la contrarreforma aludida pone en manos de los gobiernos de los estados las cinco facultades municipales de mayor importancia y que son: la facultad hacendaria; capacidad legislativa municipal; el orden laboral municipal y la atribución correlativa de regularlo, facultad decisoria municipal de elegir o revocar el mandato de sus municipios y la facultad de ampliar o reducir los servicios públicos municipales."<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Juan Ugarte Cortés, *Op. cit.*, p.64.

<sup>28</sup> Arnaldo Córdova, *La Revolución y...*, p. 366.

<sup>29</sup> Moisés Ochoa Campos, *Op. cit.*, pp. 529-532.

En rigor, la reforma municipal no es la atención de un problema constitucional histórico, sino un referente sexenal originado por la necesidad de identificarse con una causa noble y significativa en medio de un horizonte adverso para el país; pues de otra manera no entendemos como De la Madrid, luego de haber escrito en 1982 lo que sigue, haya hecho una "contrareforma municipal".<sup>30</sup>

*"Enormidad de las facultades legislativas y político-administrativas de intervención estadual. En las constituciones locales, se da a los gobernadores de la entidad un amplio margen para que tomen participación en el gobierno interno de los municipios; al mismo tiempo, a las legislaturas locales se les conceden facultades enormes para dictar reglas para el funcionamiento de los mismos, cosa que revela claramente una limitación a la ya relativa autonomía de la que, en principio, gozan los ayuntamientos.*

*En algunas constituciones locales, no conforme con las facultades de intervención que se otorgan a los poderes locales en los municipios, establecen la institución de la desaparición de poderes municipales como arma política que arbitrariamente pueden esgrimir estos poderes locales, cuando determinado cabildo municipal no sea de su agrado. A esto se agrega que el gobernador, en principio, es el líder político de la entidad y, por lo mismo, a él se encuentran subordinados los presidentes municipales, no habiendo, por consiguiente, una verdadera democratización del municipio en nuestro país."<sup>31</sup>*

La cita es elocuente e ilustrativa de la inconsecuencia del autor de la Reforma de 1983. Es lógico que el segundo momento para rehabilitar a la organización municipal se haya perdido y complicado, dejando de lado aspectos tan importantes como la jerarquía del municipio con carácter fundacional y constitutivo del Estado Mexicano; así también el *referéndum*, *plebiscito*, *revocación* popular, *apelación* de sentencia e *Iniciativa* popular, mecanismos democráticos para que el pueblo ejercite plenamente su soberanía.

Otra omisión es la relativa al poder municipal para dotar a las alcaldías de atribuciones legislativas y judiciales que les permitan fijar impuestos y administrar justicia. Menos aún se puede encontrar alguna mención para proteger los derechos humanos o defender sus prerrogativas constitucionales por medio del juicio de amparo.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> Este hallazgo pertenece al maestro Tena Ramírez, quien a su tiempo lo denunció. Miguel De la Madrid Hurtado, *Elementos de derecho constitucional*, p. 368, citado por Felipe Tena Ramírez, "La reforma constitucional de 1983 al Artículo 115 de la Constitución, considerada desde el punto de vista de la autonomía municipal", en: Brigitte Boehm, *Op. cit.*, 372.

Un punto de equilibrio político a través de la integración del cabildo con un cincuenta por ciento de regidurías plurinominales es denegado en aras de asegurar al partido oficial mayoría automática, al interior del ayuntamiento.

### **III. EL MUNICIPIO EN LA REFORMA DEL ESTADO.**

Durante los años más recientes tienen lugar tanto en México como en el orden internacional una retahíla de fenómenos que influyen en la transfiguración de la economía, la política, la administración, la cultura y las ideologías; acontecimientos inéditos hace apenas dos lustros emergen ahora en forma permanente.

La intensidad de los cambios en el mundo se manifiesta por todos lados: sustitución de las tiranías militares latinoamericanas por democracias; agotamiento del Estado de bienestar y ungimiento de regímenes de vocación neoliberal; insólita desaparición del campo socialista, disminución del peso comercial norteamericano en el mercado internacional, fin de la guerra fría, desprestigio del marxismo-leninismo como proyecto alternativo.

Asimismo, tenemos la globalización de la economía internacional, a través de compañías multinacionales cuya creciente importancia radica en la conversión a empresas-Estado con influencia supranacional; la interconexión de las actividades financieras a través de las comunicaciones cibernéticas; cuestionamiento de las soberanías nacionales y surgimiento del neocolonialismo, además de la configuración de grandes bloques económicos.

En el ámbito político del país –tanto en lo externo como en lo interno– se difunden reformas electorales para darle credibilidad a los procesos de elección, se reordenan nuestras relaciones con el extranjero bajo una nueva óptica pragmática que deja de ver al exterior como potencial enemigo para tratarlo como espacio de intercambio y cooperación; fuimos admitidos en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo



Económico y signamos el Tratado de Libre Comercio, además de que suscribimos otros acuerdos con organismos y vecinos del cono sur y de Europa.

Así, la modalidad nacional del Estado benefactor encontró sus límites e hizo necesario su redimensionamiento, pues en el impulso de las relaciones internas las funciones y decisiones entre los tres niveles gubernamentales ya no son determinadas por un orden lineal, puesto que las nuevas exigencias de la sociedad desbordan a los viejos métodos de asistencia pública para atender las demandas emergentes, esto nos sitúa frente a la redefinición de las relaciones entre el Estado y las fuerzas civiles.<sup>32</sup>

En este sentido, se observan procesos de reacomodo de mayor protagonismo de la sociedad civil y el resurgimiento de lo local como eje de la acción social.<sup>33</sup> El todo nacional rescata su naturaleza para ser un conjunto de localidades. En la medida que se confirma como el escenario por venir, el punto toral de la agenda del Estado no estará en el centro sino en los gobiernos locales. En el marco de la reforma:

"El centro se debe convertir en un simple articulado de esfuerzos locales, brindando un soporte en recursos y acciones de fortalecimiento... De no ser suficientemente perceptivos de este momento histórico, los gobiernos centrales podrían generar no sólo tensiones sino rupturas que pongan en riesgo la prevalencia del Estado-Nación. Si en algún momento de la historia de México... fue necesario centralizar para consolidar el Estado Nación, es posible que por las mismas razones se deba ahora impulsar una redistribución de los recursos y del poder público".<sup>34</sup>

En consecuencia, la reforma del Estado<sup>35</sup> debe ser un cambio sustantivo del régimen de gobierno, una transformación cualitativa de las relaciones políticas, un giro en el conjunto de instituciones que integran el Estado, un proceso que lleve a una nueva cultura política a través de una transición democrática. Esto es necesario e inaplazable porque si en México se efectuó la primera revolución de este siglo, al final de la centuria está siendo el último en modificar al Estado.

<sup>32</sup> Rodolfo García del Castillo, *Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas*, p. 8.

<sup>33</sup> Enrique Cabrero Mendoza, *La nueva gestión municipal en México*, p. 11.

<sup>34</sup> *Ibid.*, pp. 12-13.

<sup>35</sup> Hacemos nuestra la definición: "La reforma del Estado como proceso mundial es una suma de experiencias que tienen como elemento común eliminar la sobredilatación de estructuras administrativas y de organismos burocráticos para abrir y reconocer los espacios que le corresponden a la sociedad; aprovechar con racionalidad los recursos públicos escasos; ensanchar los márgenes de la democracia; acrecentar la gobernabilidad y que el bienestar social no sea masivo y anónimo, sino que favorezca a individuos, grupos, regiones, comunidades y localidades". Ricardo Uvalle Berrones, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, p. 16.

Se trata de erradicar de la gestión el patrimonialismo; proscribir de las decisiones administrativas el verticalismo arrogante; acabar para siempre con el autoritarismo de las dependencias; revertir el centralismo y combatir el corporativismo, que se han convertido en los peores vicios y excesos del vetusto *welfare state*.

Por su estatus de deudor de la revolución, víctima de la corrosiva simulación, pista de pruebas de la gestión en las nuevas tareas de gobernar, tecnología de punta de la alternancia en el poder, el municipio es el rasero por el que habría de pasar la reforma del Estado; entonces una de las primeras tareas es la revisión profunda de su estructura, la interdependencia con los otros niveles de gobierno, ámbitos y capacidades; partiendo desde cuatro ejes fundamentales: federalismo, autonomía, reforma fiscal y participación ciudadana para revitalizar la vida municipal porque en el nuevo Estado, éste "debe estar al servicio de la sociedad y ya no la sociedad al servicio del Estado".<sup>36</sup>

#### **A. Centralismo vs. autonomía.**

En el sistema político mexicano, inmediato a la Revolución, los municipios son feudos de los presidentes de la República quienes imponen ediles sobre todo en las ciudades más importantes; pero también de los gobernadores quienes bajo las reglas no escritas del sistema controlan, junto con los caciques aliados, rancherías, aldeas y ciudades medias, por lo que en mucho tiempo la elección de ayuntamientos no fue más que una disputa de familias, caciques regionales, líderes corporativos y las alcaldías, simples oficinas de gestión.

Podría decirse que la centralización<sup>37</sup> del poder político arranca con los sucesivos gobiernos del llamado grupo sonora; de manera lenta y constante los liderazgos locales poco a poco son combatidos por la hegemonía central.

<sup>36</sup> Michel Crozier, *Estado modesto, Estado moderno*, p. 45.

<sup>37</sup> Para fines de este análisis entendemos por centralismo aquello donde: "todo gira en torno a un centro de gravitación política... [y desde] un solo punto se dirigen todos los movimientos políticos del país", expuesto por Ricardo Uvalle Barrones en la revista: *Estudios municipales*, No. 7, pp. 133-136.

Pasado un tiempo, con la propuesta callista de formar un gran partido nacional que aglutinara a la diversidad de agrupaciones partidistas diseminadas por el país, se presenta un momento culminante del centralismo del régimen de la Revolución. Es entonces cuando queda instituido para el futuro inmediato un sistema de sujeción piramidal, patrimonialista en esencia.

La creación del PNR estableció una feroz disciplina hacia los jefes y líderes revolucionarios, con lo cual se manifiesta la intención de implantar un partido de estado. No fue necesario mucho tiempo para que la fuerza autoritaria del centro se impusiera a todo el sistema político, principalmente en el campo municipal, donde para la obtención de cualquier cargo, sería necesario tramitarlo con las siglas del partido de estado.<sup>38</sup> De esta forma el municipio entra en una etapa de tutela e intervencionismo, muy similar a la que padecía antes de la Revolución.

Durante el mandato del general Lázaro Cárdenas, el PNR se convierte en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y se transforma en un instrumento formidable al servicio del presidente. A partir de entonces, las candidaturas al congreso federal, y los gobiernos de los estados pasan por el visto bueno de la presidencia de la República: no podrá haber legisladores o gobernadores sin la bendición del presidente en turno.

De igual manera, como fiel reflejo de la injerencia federal, las candidaturas y comicios municipales se convierten en un asunto particular de los gobernadores. Con esto el municipio tiene limitada su libertad, tanto o más como la tuvo durante el porfiriato, periodo en el cual los prefectos y los jefes políticos distritales disponían a su antojo del devenir municipal, ahora no son los jefes revolucionarios sino el emblema del partido de Estado al servicio de los nuevos cacicazgos.

En estas condiciones, las leyes orgánicas municipales, a partir de los años cincuenta han sido redactadas en los palacios de los gobiernos estatales en turno, situación que les permite tener en sus manos el control político de los ayuntamientos. De esta

---

<sup>38</sup> Lorenzo Meyer, "El municipio mexicano al final del siglo XX, historia, obstáculos y posibilidades" en: Mauricio Merino (Coord.) *En busca de...*, p. 240.

manera el intervencionismo local ha sido una constante: todo municipio problemático o reticente al control de los gobernadores fue eliminado y sustituido por uno adicto, sin que en esto interviniera para nada el electorado municipal.

En los últimos años hemos presenciado la lucha constante y desigual de las autoridades municipales, provenientes de partidos de oposición, contra el centralismo y sus organismos paraestatales. Algunos de los casos más recientes, por su trascendencia y significado en la opinión pública nacional son, entre otros, el alegato del alcalde de Salina Cruz, Oaxaca interpuesto contra PEMEX porque esta paraestatal se negaba a cumplir con sus obligaciones fiscales municipales en las amplias zonas de la ciudad que están ocupadas con sus instalaciones; por su parte FONATUR se rehusó a pagar impuestos prediales por la ocupación de sus edificios turísticos al municipio de Huatulco en Oaxaca; este organismo aduce su negativa protegiéndose en su carácter de fondo. Mientras tanto en Armería, Colima, el presidente municipal intentó cobrarle derechos a la CFE por los postes instalados en las inmediaciones del municipio, los cuales por ley deben ser cubiertos; en represalia la CFE ha aumentado las tarifas por suministro de energía eléctrica al municipio. El alcalde de Ciudad Juárez, Chihuahua instaló casetas municipales en el puente internacional de El Paso, porque le asistía la razón de cobrar sus propios impuestos de peaje para retribuírseles a los juarenses ya que las garitas federales se quedaban con un alto porcentaje de los Ingresos.<sup>39</sup> Más recientemente surgió el caso de Tabasco, donde los campesinos que habitan los municipios en los cuales PEMEX extrae petróleo, se inconformaron porque la empresa nunca ha pagado impuestos ni ha restituido los daños ecológicos causados a lo largo de más de 25 años.

Igualmente, tenemos el problema del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) que se convirtió en un instrumento de competencia desleal en aquellos municipios gobernados por la oposición y en un mecanismo del gobierno federal con políticas centralistas. Tomando en cuenta la cantidad de recursos económicos y los criterios para aplicarlos, el programa contó con un amplio campo para decidir sobre obras y organización social. Incluso dos municipios gobernados por el PAN en Baja California

---

<sup>39</sup> Carlos Ramírez, "Indicador Político", Columna, Periódico El Financiero, 5 de abril de 1995, p.43.

se quejaron de la intrusión de Pronasol; pues éste rompía con las formas de pluralidad donde gobernaban partidos no oficiales, generando su propia dinámica, la cual desplazaba a los concejos municipales, principalmente en la construcción de obra pública.

Tiene razón Tonatiuh Guillén López al afirmar "...las actividades autónomas del programa han sido fuente de intensos conflictos entre los gobiernos municipales...y el gobierno federal".<sup>40</sup>

Ante las injerencias de las otras esferas de gobierno, en las acciones de los ayuntamientos, es necesario establecer la autonomía de los municipios, como un estatuto reconocido, no sólo por las leyes de los estados, sino por la constitución general de república. Esto es un asunto básico en la agenda de la Reforma del Estado; piénsese, por otro lado, que en la mayoría de las entidades federativas los gobiernos son del partido oficial, lo que automáticamente implica un control absoluto sobre los diputados locales, quienes actúan al servicio de los gobernadores.

Por consiguiente, el intento de autonomía de los gobiernos de oposición está constantemente amenazado por la Federación, los gobiernos estatales y los caciques locales. Al respecto es conveniente traer a este apartado los casos estudiados por Miguel Bazdresch Parada,<sup>41</sup> en los estados de Jalisco y Michoacán. La administración municipal de Ciudad Guzmán, Jalisco, de 1992 a 1995, tuvo su principal problema con el gobierno del estado por los apoyos federales a los que el gobernador trataba de imponerles un tinte partidista. También en ese estado, en Gómez Farías el ayuntamiento de coalición PRD-PAN salió al paso de la oposición que le presentaron los militantes del PRI apoyados por el gobierno estatal vía la construcción de escuelas.

En Michoacán los concejales perredistas de Churintzio, durante la gestión 1989-1992, tuvieron que pelear con el gobierno del estado y con el Pronasol por los planes, las participaciones estatales, la obra pública no concedida y las deudas heredadas,

---

<sup>40</sup> Tonatiuh Guillén López, "Gobiernos municipales, actores sociales y cambio político" en: Mauricio Merino, *En busca de...*, p. 11.

<sup>41</sup> Miguel Bazdresch Parada, "Gestión municipal y cambio político", en: *Ibid.*, pp.25-59.

cobradas a "lo chino" por la tesorería del estado. Mientras tanto en Villa Jiménez, ayuntamiento perredista también, el problema más sobresaliente padecido, mismo que costó la pérdida del ayuntamiento en la siguiente elección, fue el reparto de apoyos del Pronasol a través del PRI, dejando el mensaje de que aún sin ser gobierno podían solucionar problemas sociales.

El origen y naturaleza de los conflictos intergubernamentales de los municipios jaliscienses y michoacanos se reproducen en los escenarios locales de Nuevo León, Oaxaca y Yucatán, analizados en la obra de Merino,<sup>42</sup> pero principalmente se agudizan en municipios pequeños de Oaxaca, donde la falta de capacidad, de gestión y presión política hacen más fuerte la dependencia de las administraciones municipales, en el terreno económico. Siendo así tenemos que la autonomía municipal es el centro de enfoque del nuevo pacto intergubernamental que se necesita para una democracia local incuestionable, por los poderes estatales y federales.

En cuanto a la autonomía municipal, estamos de acuerdo con Arnaldo Córdova quien propone:

"Su autonomía debe comenzar por el respeto de parte de los estados y de la federación, de su integridad irrestricta como organización política original dentro del sistema político nacional. Ello quiere decir que sólo sus propios ciudadanos pueden decidir acerca de la desaparición o permanencia de sus poderes. Quiere decir también que los Municipios no deben verse como 'partes' integrantes de los estados o aquellas en que los estados se divide, sino como miembros fundadores de la comunidad mayor que es el estado, del mismo modo en que éste se entiende como miembro fundador del Pacto Federal, que da lugar al Estado nacional."<sup>43</sup>

Las formas actuales de dependencia, tutelaje y chantaje del régimen con relación a los municipios deben ser suprimidas para establecer una adecuada relación intergubernamental. Para que esto ocurra es necesario darle estatuto autónomo a la convivencia municipal, entendido como que no esté bajo el control de otros,<sup>44</sup> lo cual

---

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> Arnaldo Córdova, *La Revolución y...*, p. 370.

<sup>44</sup> Robert A. Dahl, *Los dilemas del pluralismo democrático*, p. 28.

puede lograrse a través de la democratización del régimen jurídico, eliminando toda dependencia, introduciendo reformas en la estructura y el ejercicio de los poderes locales, para desarrollar un ambiente en el cual puedan desplegarse los principios del federalismo y los del autogobierno municipal.

No se trata de desconocer a los niveles estatal y federal cuando hablamos de autonomía municipal, se trata de reestructurar una relación basada en el respeto mutuo, que pueda articular un proyecto de desarrollo nacional y regional donde los beneficios sean equitativos para todas las partes sin subordinación ni autoritarismo.

En suma, la autonomía política y económica del municipio se puede constituir en la columna vertebral de un estado reformado, en contraposición del centralismo; los gobiernos de oposición están demostrando una gran capacidad política y administrativa en la gestión municipal, atributo negado y combatido por el actual sistema de gobierno.

## **B. Federalización y municipio.**

Un aspecto importante para la reflexión de la revitalización del municipio es, sin duda, la doctrina del federalismo.

México nace a la vida independiente convencido y devoto de las bondades de esta doctrina; desde entonces hasta nuestros días, se adopta la fórmula federalista, la única excepción que confirma la tendencia se lleva a cabo con el gobierno centralista de 1837.

El Estado federal es el agrupamiento de instituciones que representan la soberanía, velan por la seguridad y la cohesión de los habitantes de un territorio, a través de un órgano de gobierno con competencias y atribuciones de cobertura nacional, pero de mínimo poder e intromisión en los asuntos internos locales, para salvaguardar la unidad política, económica, social y cultural. A su vez, las partes que integran la república están dotadas de autonomía y facultadas para coordinarse entre ellas.

Con respecto a nuestro país, Gustavo Martínez Cabañas, dice: "México adopta el federalismo como forma de distribución territorial del poder y como sistema de vida y de gobierno...ha prevalecido durante 167 años como forma de organización política en que la unidad se ha mantenido a partir de la diversidad...".<sup>45</sup> Ahora bien, es evidente que el sistema federal no funciona cabalmente en nuestro país, principalmente por las facultades excesivas conferidas a la presidencia de la república, de tal manera que el federalismo, democracia y representatividad son letra muerta en los hechos.

De esta manera, tenemos un gobierno centralista en la práctica, con desmedidas facultades para intervenir en los estados y municipios por medio de mecanismos a saber: suspensión de garantías, desaparición de poderes, facultad del Senado en asuntos de las entidades, atribuciones de la Suprema Corte, controversia constitucional, el instrumento de garantía federal y el juicio político.

Un tema asociado al problema del federalismo es la descentralización administrativa. Común es considerar que lo uno implica lo otro; aún más: que los dos conducen automáticamente a la democracia, sin embargo, no son sinónimos, aunque algunas veces lleguen a converger.

El federalismo es la forma de organización de un Estado-nación, con las instituciones locales asociadas de forma federada; mientras que la descentralización administrativa es un modelo que señala la disposición de los órganos administrativos hacia un mayor margen de competencias y multiplicidad. En este sentido, Ricardo Uvalle Berrones hace una profunda reflexión cuando apunta:

"La descentralización... no es tan sólo una categoría formal lógica, sino un sistema de vida que permite que las instituciones de la sociedad y el Estado puedan articularse respetando ámbitos de competencia. Permite también que la relación de los gobiernos y los gobernados sea más amplia, directa y fluida. La descentralización como sistema de vida responde a principios básicos de civilidad política y social."<sup>46</sup>

Es oportuno afirmar que una estructura administrativa está centralizada cuando los órganos de poder local y las dependencias administrativas periféricas de la administración federal cuentan únicamente con escasas atribuciones para resolver algún asunto local, en contraposición, una maquinaria administrativa está

<sup>45</sup> Gustavo Martínez Cabañas, *Op.cit.*, p.158.

<sup>46</sup> Ricardo Uvalle Berrones, "Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México", en *Revista de Gestión y estrategia*, p.18



descentralizada cuando los instrumentos administrativos del centro poseen un reducido poder, sólo el necesario para mantener la cohesión institucional.

En función de lo anterior, el Estado federal requiere una administración descentralizada: un abanico de unidades administrativas regionales, estatales y municipales en las que delega responsabilidades, atiende demandas y soluciona conflictos, dejándolas en absoluta libertad de actuación. Así, la descentralización se adapta de manera natural al federalismo, sobre todo cuando se asienta en el momento y en las condiciones oportunas.

La intención descentralizadora debe ir aparejada de un federalismo actualizado que lleve a la vida democrática, transforme el ordenamiento territorial de la población, equilibre el desarrollo regional y logre mayor calidad en la prestación de servicios. En esto, la redistribución de competencias es un punto clave para que funcione el sistema federal, ya que las organizaciones locales tienen un mayor número de demandas de servicios en la gestión local por el contacto directo y cotidiano con los beneficiarios municipales.<sup>47</sup>

En este contexto y, ponderando la coyuntura actual, para el cambio político, es necesario determinar que el olvidado universo municipal se convierte en gozne para un nuevo federalismo, porque es en el seno municipal donde se genera un rechazo natural al exceso de centralización improductiva, atípica, anacrónica. En estos tiempos, la llamada sociedad civil se ha politizado; informada y rebelde demanda espacios libres de tutela para protagonizar la vida social y política en los municipios.<sup>48</sup>

Las manifestaciones de protesta y movilizaciones de repudio a resultados electorales, en distintas entidades, son un llamado de atención que indican una convicción despierta que no permite más imposiciones o políticas inconsultas. Estos movimientos provienen del área municipal, por tanto el municipio reviste una importancia fundamental en el nuevo federalismo que "Se manifiesta como una alternativa de cambio progresivo y gradual para que la sociedad mexicana se reacome sin violentar principios institucionales".<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> María del Carmen Pardo, "La descentralización administrativa: decisión para fortalecer el federalismo", en: Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, p. 120.

<sup>48</sup> Ricardo Uvalle Barrones, *Descentralización política y ..* p. 23

<sup>49</sup> *Ibidem*.

Por añadidura, si se toman en cuenta las características del conglomerado nacional de fin de siglo, constataremos un clima social y cultural afín con las instituciones federales; se nota un gusto generalizado en el combate al centralismo, seguramente es como el alborozo que sienten los habitantes de las entidades cuando, en tiempos de los cacicazgos postrevolucionarios, el gobierno central interviene para meter al orden a los caciques estatales. Con ello se evidencia que la realidad económica, social, política y cultural determina lo que se puede hacer y lo que no se puede hacer. Toda política real es producto de la influencia de las condiciones estructurales de una sociedad y de la praxis gubernamental y ciudadana. En el pueblo mexicano es evidente una disposición abierta hacia el cambio estructural.

Por lo tanto el nuevo federalismo está obligado a sustentarse en la base municipal:

"debe ser formulado desde el municipio hacia el poder federal de la nación... de abajo hacia arriba y no de arriba hacia abajo. De nada sirve fortalecer las entidades federativas frente al poder federal, si éstas son fortalecidas para negar o desconocer la diversidad de centros de decisión que encierra el territorio particular, si se niegan las diferencias al interior de los estados y se limita la autonomía y potencialidad de los municipios."<sup>50</sup>

Asimismo, para vencer reticencias anacrónicas del sistema político y del régimen<sup>51</sup> se deben establecer claramente los ámbitos de competencia y las atribuciones de los tres niveles de gobierno.

La soberanía es indivisible; sin embargo, es necesario apuntar que ante el concierto internacional es el gobierno federal, en su carácter de representante del Estado-nación, quien ostenta bajo su mando y operación la política exterior, a la cual deben ceñirse los estados y municipios en tanto integrantes del pacto federal.

Por lo tanto, el gobierno federal debe asumir la tarea de formular la política económica y comercial, ya que ésta representa una categoría estratégica crucial para detener o impulsar el desarrollo del país ante las tendencias internacionales globalizadoras, lo cual demanda dentro del contexto del federalismo un ente rector encargado de

<sup>50</sup> Jaime F. Cárdenas Grecia, *Una constitución para la democracia*, pp. 222-223.

<sup>51</sup> Con gran acierto Uvalle Berrones lo define como "la suma de los poderes reales y efectivos de la política y sociedad que, al interactuar, definen el predominio que tienen la rama ejecutiva o la legislativa." Ricardo Uvalle Berrones, "Descentralización política y..." p.18.

direccionar y fomentar el desarrollo regional, estatal y municipal que posibilite dentro de los marcos de la corresponsabilidad interinstitucional, la iniciativa de los particulares en las demarcaciones locales.

Lo anterior indica que, ante otras naciones, el gobierno federal es quien detenta la personalidad para manejar la política interna y la soberanía del Estado-nación, que implica asumir la facultad de trazar los derroteros del país con miras a preservar la independencia y seguridad nacional, mientras que a los estados y municipios corresponde, en su esfera de acción, atender los asuntos de política social, infraestructura, prevención ecológica, servicios y protección civil.

### **C. Desigualdad fiscal.**

Otro punto cardinal para la revitalización municipal en el escenario del nuevo federalismo, es la situación económica del municipio; ya que siendo el nivel de gobierno más castigado por el centralismo, a la vez es el que padece las peores penurias hacendarias a causa de la concentración excesiva de ingresos en la federación, quien entrega a los ayuntamientos porcentajes raquíticos. De esta forma es común que los alcaldes disipen su tiempo en la súplica de recursos, lo cual se convierte en un suplicio atroz para la administración eficaz y freno permanente para el desarrollo de la municipalidad.

La misma tónica con que opera el gobierno nacional en nuestro pseudofederalismo, se manifiesta en el área fiscal. Casi sin ninguna limitación, el gobierno federal acapara en su totalidad las competencias en materia fiscal; por otro lado tiene exclusividad en algunas áreas de recaudación y puede gravar en forma ilimitada cualquier materia. De esta manera, la Federación se queda con la mayor parte de los recursos recabados por los fiscos federal, estatal y municipal.

Así tenemos un sistema fiscal que acapara las principales fuentes de ingresos en la Federación y produce una hiperconcentración de recursos tributarios en una hacienda central que afecta tanto a las tesorerías estatales como a las municipales. De este modo:

"Los principios jurídicos del federalismo plantean igualdad de posibilidades de desarrollo, tanto a los estados como a los municipios. Sin embargo, la historia misma muestra que ha habido un gran espacio entre el principio de municipio libre y la realidad de su contexto político y financiero, lo cual ha tenido como resultado que la vida municipal se caracterice por la privación de recursos y de representación política y por un endeble desarrollo de sus fuerzas productivas".<sup>52</sup>

No es extraño que los presidentes municipales obtengan ingresos mediante el favor, el amiguismo y el compadrazgo; al mismo tiempo para los gobiernos de oposición, las participaciones federales son un constante foco de tensión y de conflicto, principalmente porque el subsidio del gobierno central toma un giro político; que evidencia inequidad por parte de la hacienda federal, retrasando la entrega de fondos: "En nuestro caso, cada mes recibimos el 78% de lo que nos corresponde. El 22% restante se lo queda la federación y nos lo entrega hasta el año siguiente"<sup>53</sup> esto ilustra la tacañería del régimen y justifica la demanda de un nuevo trato federal en asuntos fiscales porque:

"... para 1994, en el caso de este sistema político disfuncional y aberrante, 80 centavos van al gobierno federal, 16 a las entidades y 4 a los municipios. Sólo esta historia es la cronología de una creciente confiscación de la riqueza común de los estados y municipios a favor del macrocefálico gobierno central".<sup>54</sup>

Para decirlo todo: México, con su presunto sistema federal es el único país donde la distribución de ingresos es al revés: la federación se queda codiciosamente con la parte del león, mientras que a los estados y municipios les reparte residuos fiscales. En tanto

<sup>52</sup> Oscar Navarro Gárate, "Recursos financieros y desarrollo municipal", en: Brigitte Boehm, *Op.cit.*, p. 383.

<sup>53</sup> Ernesto Rulfo Appel, "Federalismo hacendario", en: *Foro nacional hacia un auténtico federalismo*, p. 165.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 164.

en otros países, como por ejemplo en Brasil, la mayor parte de la captación tributaria queda en manos de los estados y municipios.<sup>55</sup>

En nuestro territorio, la federación centraliza las facultades que tienen que ver con el desarrollo económico, los empréstitos, regulación de la industria, legislación en el ramo de hidrocarburos, minerales, energía eléctrica, impuestos mercantiles y sobre la renta, tenencia de automóviles; es decir, el titular del órgano soberano de la nación –el presidente– aglutina todas las atribuciones en materia de renta fiscal, en detrimento de estados y municipios. De ello podemos señalar que el Estado a través del gobierno acapara el poder económico.

Se entiende que en un auténtico federalismo cada nivel de gobierno debe de obtener de sus habitantes el financiamiento económico para garantizar su autonomía y cubrir todas sus necesidades, porque en el sistema federal ninguno de los órdenes gubernamentales tiene preponderancia sobre los otros.

Existe la conciencia generalizada de lo deficiente que resultan los presupuestos en el nivel municipal, se le asignan cantidades como limosnas caritativas por obra y gracia de los otros riveles, para que apenas puedan subsistir, en medio de una crisis coyuntural profunda, por ello el municipio recibe recursos de la asistencia pública en forma de favores de lo que debe ser un derecho por ser parte activa en la generación de la riqueza nacional.

Por si fuera poco, es más alta la carga fiscal que sufragan los habitantes a la federación que para los estados y municipios. Así, son pocos los tributos que pueden captar los tesoreros municipales que no estén bajo la competencia federal o el control de los estados, igualmente los gravámenes que aplican las tesorerías municipales son tan bajos que con ellos se sumen cada vez más en la pobreza.

Paralelamente, los gobiernos municipales acuden al empréstito para impulsar la obra pública, de tal suerte que el ayuntamiento termina endeudado y con los ingresos

---

<sup>55</sup> Francisco Moyado Estrada. "Federalismo y gobierno en Brasil", en: El municipalista, p 25.

comprometidos más allá del término de su mandato. Esto se traduce en un círculo vicioso que hace de la administración pública una gestión sumamente ineficaz.

En cuanto a la integración de los recursos financieros municipales las fuentes y conceptos ordinarios son los impuestos: predial, especiales, sobre industria y comercio, contribuciones especiales derivadas de obras y servicios, derechos por suministro de agua potable, por permisos de varios servicios, aprovechamientos por multas y recargos, participaciones de impuestos federales e ingresos por financiamiento, subsidios y otras aportaciones,<sup>56</sup> con el agravante de estar sancionados por las legislaturas locales, para disponer de este conjunto de ingresos y con el inconveniente de que son muy pocos los municipios donde se pueden aplicar todos estos rubros.

Por lo que atañe a los ingresos extraordinarios, los ayuntamientos cuentan con inversiones públicas federales, subsidios corrientes para obras físicas, las participaciones integradas por el fondo general, el fondo de fomento y recientemente el fondo de desarrollo social de combate a la pobreza. Dichos ingresos son los que conforman el grueso de las finanzas municipales e indican la grave distorsión del sistema fiscal, por la tremenda dependencia que provocan de los municipios hacia el gobierno federal, que tiende a incrementarse cada vez más<sup>57</sup>

En este orden de ideas se puede subrayar que la descentralización, la autonomía y la planeación municipal se vuelven nulas si cada día aumenta la dependencia de los ayuntamientos hacia el centro.

Resultan muy ilustrativos los casos municipales recientemente investigados por José Luis Mejía Lira, entre los que destaca el de la ciudad de Oaxaca donde se concluye que sin las participaciones, el municipio es incapaz de autofinanciarse porque no puede generar recursos propios; lo mismo le sucede al municipio de Palenque, Chiapas, cuyos ingresos dependen casi en su totalidad de participaciones estatales y federales; es también el problema del municipio de Tlatlauquitepec, Puebla, que no dispone de

<sup>56</sup> Adria González Beltrones. El empréstito público como factor de fortalecimiento financiero municipal, p. 22.

<sup>57</sup> Ibid., pp. 30-44.

posibilidades económicas.<sup>58</sup> La misma problemática se identifica en los análisis coordinados por Mauricio Merino, quien encuentra en los municipios investigados "...una demanda tenaz de mayores recursos y un reclamo permanente de autonomía."<sup>59</sup> En suma, las finanzas municipales desbordan el tema económico y se colocan en el centro del federalismo, en la descentralización política y en la autonomía municipal, cuyo signo más relevante es su alta dependencia del erario federal y estatal.

Lo señalado hasta aquí, ubica al federalismo y a la revitalización municipal como ejes de la reestructuración en las relaciones intergubernamentales, que implica a su vez la necesidad de una revisión a fondo del régimen fiscal para que el municipio deje de ser la parte del gobierno que:

"cobra multas y derechos de plaza, registra niños y matrimonios, mete a los borrachos a la cárcel, organiza la feria y nunca tiene dinero".<sup>60</sup>

Para convertirse en un organismo autónomo capaz de impulsar el desarrollo socio-económico y de cubrir la brecha entre recursos financieros y demandas de bienes y servicios de la población.

#### **D. La participación ciudadana: una perspectiva para el municipio.**

Un ángulo fundamental en la restauración municipal es la participación ciudadana como fuerza motriz de la gestión y resorte esencial para los cambios políticos en el espacio local, máxime si juzgamos que múltiples sucesos que influyen en la transformación del Estado persisten en las esferas locales.

La sociedad mexicana, desde hace 25 años ha estado sometida a un proceso de modernización que la transforma y la hace irreconocible; su aspecto silvestre se diluyó; las actitudes, usos, costumbres y valores tradicionales se transformaron. A la par del

<sup>58</sup> José Mejía Lira (comp.), *Problemática y desarrollo municipal*, pp. 46-63.

<sup>59</sup> Mauricio Merino, *En busca de...*, p. 283.

<sup>60</sup> Oscar Navarro Garate, en: Brigitte Bonhm, *Op. cit.*, p. 379.

desarrollo tecnológico y de la apertura de medios informativos se ha desarrollado una ciudadanía más enterada, con otras concepciones de la vida, ganosa de tener el timón y trazar su propia ruta, pues su concepción de la realidad ha cambiado en razón de muchos factores, entre los que sobresalen la organización espontánea y solidaria, luego del desastre de 1985; su constante actuación expansiva en un vasto número de disputas electorales –en el norte del país– y las movilizaciones gigantescas convocadas por los candidatos de oposición a partir de los comicios federales de 1988.

Puede decirse que la potencia ciudadana, concientizada y activa ha tomado las calles y plazas como trincheras democráticas para exigir, reclamar y defender los derechos ciudadanos, principalmente los vertidos en las urnas.

La competencia política democrática, en particular las elecciones a nivel municipal, el gobierno las ha convertido muchas veces en asunto de prioridad nacional, orillando a que cada lucha por las alcaldías se traduzca en una situación de alta confrontación.

Los campesinos, obreros, artesanos, comerciantes, productores, profesionistas, mujeres, inquilinos, colonos, integrantes de organizaciones no gubernamentales, coaliciones partidistas, grupos de jóvenes, asociaciones de deudores, son la base de la acción municipal y el principal apoyo de los ayuntamientos, puesto que gracias a su participación decidida logran conquistar espacios políticos y promueven nuevas formas de administración municipal, de las que se derivan mayores beneficios para la ciudadanía, demostrándose con ello que la alternancia en el poder se traduce en buen gobierno, entendido éste como lo describe Ricardo Uvalle:

"Hay buen gobierno cuando la administración pública estimula y apoya la iniciativa de los particulares y las agrupaciones sociales en favor del interés social; cuando el bienestar individual desemboca en el sano bienestar; cuando la opinión pública y la participación ciudadana son tomados en cuenta en los asuntos de orden común; cuando la democratización y publicidad del poder permite alcanzar el consenso y la legitimidad vía la concertación; cuando la estabilidad política, entendida como una correlación de fuerzas disímiles, es institucionalizada; cuando la democracia, la libertad y la justicia son el mejor contrapeso a los excesos del poder".<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Ricardo Uvalle Berrones, Los nuevos derrotados... p. 104.



Es claro que la participación ciudadana va más allá de la defensa del sufragio para aterrizar en la pista de la gestión propositiva. Al respecto podemos mencionar importantes innovaciones de la función pública, estudiadas recientemente, donde encontramos que la administración municipal de León, Guanajuato, organizó los ímpetus ciudadanos por medio de la cogestión institucionalizada; igualmente en el ayuntamiento de Xico, Veracruz, la estrategia se llamó autogestión comunitaria; la presidencia de Atoyac, Guerrero sostiene con éxito un programa de cogestión negociada ante grupos problemáticos; el gobierno opositor de Santiago Maravatío, Guanajuato, desarrolló un proyecto con base en la cogestión estado-municipio que coadyuvó tanto a la captación de recursos como a mantener viva la participación ciudadana; por último tenemos en la meseta purépecha la táctica de gestión interinstitucional para solucionar conflictos comuneros.<sup>62</sup>

De esas experiencias se puede deducir que la participación ciudadana organizada potencia las capacidades de la administración pública, resultando de ahí una gestión más equilibrada –entre demandas y soluciones– a la problemática municipal cotidiana, por otro lado, se convierte en factor importante para una gerencia eficaz y eficiente en la medida que se legitima contribuyendo a la calidad de vida social e incrementando la productividad.

Ahora bien, veamos cuál es la conceptualización de la participación ciudadana: según Mauricio Merino:

“... participar en principio, significa tomar parte: convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una persona. Pero también significa ‘compartir’ algo con alguien o, por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia. De modo que la participación es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada para sí mismo.”<sup>63</sup>

Lo antes señalado implica el involucramiento personal en torno a un criterio común para tratar de influir, definir, sugerir o responsabilizarse respecto de un problema específico,

<sup>62</sup> Enrique Cabrero Mendoza, *Op. cit.*, pp. 353-355.

<sup>63</sup> Mauricio Merino, *La participación ciudadana en la democracia*, p. 9.

respetando las reglas del Estado de derecho, es decir, no se trata de cambiar el orden establecido, sino de asegurar su cumplimiento, colaborando individualmente en una actividad colectiva como puede ser una campaña política, la defensa de una causa ecológica o en la demanda de un servicio público eficiente prestado por la administración municipal.

Conjuntamente con lo anterior es necesario un mínimo de conciencia social para que las acciones emprendidas no se conviertan en estado permanente de anarquía, caigan bajo el yugo de la irresponsabilidad y se reduzcan en vertedero público de frustraciones particulares. También amerita el respaldo de las virtudes públicas, a saber: responsabilidad para ejercer la libertad, tolerancia para la diferencia de opiniones, solidaridad como un acto de cooperación generosa, estrechamente unidas por la justicia.<sup>64</sup>

Si consideramos que lo expuesto se está verificando en un buen número de localidades, esto nos conduce a afirmar que se fragua, gradualmente, una nueva cultura política, entendida como la combinación de disposiciones, emociones, usos y costumbres que ordenan y orientan a un proceso social, las cuales suministran reglas y principios para definir el carácter nacional de un sistema político.<sup>65</sup>

Siendo así, cabe reflexionar acerca de la forma para que esa nueva cultura política no se evapore una vez que la ciudadanía vea cumplidas sus pretensiones; por el contrario lograr que se transforme en escuela permanente para que los ciudadanos se reconozcan como protagonistas del devenir político, capaces de incidir en las políticas públicas y custodiar su implementación,<sup>66</sup> porque de no ser así se puede caer en la cultura del desencanto,<sup>67</sup> esa que se desarrolla al conocerse la *real politik*, donde las políticas gubernamentales prácticas, las que tienen vigencia en la realidad, son resultado del choque entre lo que se debe hacer, lo que se quiere hacer y lo que se puede hacer.<sup>68</sup>

<sup>64</sup> *Ibid.*, pp. 51-54

<sup>65</sup> Francisco Gil Villegas "La cultura política: estado actual del debate", en: Revista *Ideas Políticas*, pp. 15-26.

<sup>66</sup> Jacqueline Poschard, *La cultura política de la democracia*, pp. 19-32.

<sup>67</sup> Mario Bassols Ricardoz, "Para entender Sahuayo: la gestión panista de Rosendo Villarreal", en: Alicia Ziccardi (coord.) *La tarea de gobernar, gobiernos locales y demandas ciudadanas*, p. 76.

<sup>68</sup> B. Guy Peters, "Política pública y burocracia", en: Revista *Foro Internacional*, p.62.

En esta línea de ideas, acerca de la búsqueda de los márgenes para orientar y dar cauce al torrente social, es oportuno hablar de las funciones municipales en el marco de la reforma del Estado, que es en cierta forma la tercer llamada para convertir al municipio en un ente con estructura similar a la de sus pares superiores, es decir hacer el estado-municipio con funciones legislativas, administrativas y de jurisdicción de acuerdo con el principio de la división de poderes, siguiendo una antigua sugerencia de Julio D'Acosta.<sup>69</sup>

Bajo esta óptica, se trata de reconocer a la figura municipal como el municipio-estado, donde la ciudadanía pueda recibir instrucción primaria para afrontar la vida política inscribiéndose en sus órganos de gobierno, así como crear una nueva generación de servidores públicos con una filosofía administrativa diferente, forjada frente a su entorno social inmediato.

Hay que reconocer que en este sentido, Arnaldo Córdova también se ha pronunciado desde los años inmediatos a la reforma de 83:

"Si el municipio no se convierte en la organización política en la cual se realice el autogobierno de nuestras comunidades, en la cual los habitantes de nuestros pueblos vivan en libertad y estén cada vez más dotados del poder de defenderla y en la cual los mexicanos encuentren el primer instrumento político para participar en todas las decisiones que atañen a los intereses nacionales y a su defensa, la democracia será una quimera y no habrá fuerza capaz de impedir que en México impere un gobierno autoritario y atrabiliario, antipopular y antidemocrático como ha sido casi la norma a lo largo de nuestra historia."<sup>70</sup>

Desde luego la intención no es fragmentar al país sembrando controversias constitucionales por todos lados, sino establecer los medios y los modos de cosechar la energía ciudadana para cimentar colectivamente el basamento de la estructura nacional. Por esto mismo se trata de que los municipios en su régimen de gobierno cuenten con asambleas legislativas y tribunales colegiados, además del ayuntamiento,

<sup>69</sup> "El municipio, pues, debe tener sus propios órganos legislativo, ejecutivo y judicial..." sentenciaba D'Acosta en 1946, criticando al Artículo 115 elaborado por los constituyentes. Julio D'Acosta y Esquivel O. El Fuero del Municipio, p. 21.

<sup>70</sup> Arnaldo Córdova, La Revolución y... p. 369.

a través de los cuales los ciudadanos libres, conscientes y activos, ejerzan la soberanía municipal legislando, vigilando y editando reglamentos; fiscalizando el uso de los recursos.

Por otro lado, el ayuntamiento resulta un instrumento eficaz para practicar las capacidades ejecutivas, administrativas y de gestión para que quienes resulten triunfadores en las urnas apliquen los mandatos populares previamente deliberados por los integrantes de la Asamblea Legislativa.

Asimismo los tribunales colegiados con funciones judiciales para dirimir controversias entre la administración pública municipal y los ciudadanos, son un reconocimiento objetivo para dotar a las alcaldías de la facultad de la administración de justicia.

De esta manera, la ciudadanía puede contribuir a la solución de los grandes problemas del municipio en lo que atañe a estatuto de gobierno, independencia económica, capacidad fiscal, autonomía política, libertad administrativa, facultad reglamentaria, planeación del desarrollo y prestación de servicios, convirtiéndose, a la vez, en destructor del centralismo y de la tutela estatal. En suma, la vitalidad que necesita el municipio es la participación activa de los ciudadanos con perfil de fin de siglo, a través de los tres órganos básicos de gobierno.

## V. CONCLUSIONES.

i

El municipio es un asunto de suma importancia para los actores de la revolución mexicana; en sus planes, programas y propuestas legislativas compiten incluso por las posiciones más radicales. En este sentido, las ideas de Venustiano Carranza son las más avanzadas, sin embargo, sufren alteración cuando se presentan ante el Congreso Constituyente, porque los participantes no se atreven a otorgar autonomía al municipio; entonces, éste queda marginado del pacto federal, desprovisto de facultades fiscales, sin capacidad jurisdiccional, impedido para legislar y dependiente de los gobiernos estatales.

Los constituyentes no pudieron ser consecuentes con los manifiestos y proclamas municipalistas del movimiento armado y desaprovecharon una oportunidad valiosa para hacer del espacio municipal el soporte angular de la organización político-administrativa del Estado que estaban formando.

Desprovisto de las bases constitucionales que le permitan desarrollar su propia dinámica en el devenir político del México postrevolucionario, el municipio se convierte en rehén de los cacicazgos locales y en víctima de la arbitrariedad del gobierno estatal o federal, los cuales disponen de discrecionalidad para el desconocimiento de ayuntamientos y la imposición de autoridades sin consulta.

ii

Durante el periodo que va de 1940 a 1982 la vida municipal se manifiesta únicamente por las luchas ejemplares que tienen lugar en la disputa por alcaldías donde, a pesar del control autoritario, la movilización cívica logra arrancarle al sistema importantes presidencias. La reforma política de 1977 lejos de operar como válvula de escape, viene a catalizar los ímpetus políticos en las municipalidades, al tiempo que acelera las exigencias reivindicadoras de los derechos ciudadanos infringidos por los defraudadores oficiales del voto.

### iii

Luego de purgar sesenta y seis años de soledad, en 1983 se presenta la segunda oportunidad para reconocer al municipio como la unidad básica del sistema político mexicano, sin embargo, la reforma promovida por Miguel de la Madrid deviene en legislación a medias, sexenal, más para el impacto publicitario que para la solución real de uno de los grandes problemas nacionales.

Así, los avances logrados son opacados porque la vida municipal queda regida por los congresos locales.

### iv

Los cambios internos y externos definen el agotamiento del Estado de bienestar; las condiciones inmediatas de la realidad nacional inciden en la necesidad de reformar al Estado para crear las nuevas reglas de la dinámica política, económica, social y cultural de las instituciones que lo integran. El marco de esta reforma tiene como imperativo fundamental la revitalización de la vida municipal, debido a que el municipio se ha convertido en la fuerza motriz de los cambios originados principalmente a nivel local, con la participación de los gobiernos de oposición que a la vez están generando experiencias innovadoras en gestión y administración municipal.

### v

El centralismo cuyo origen se remonta a la etapa del caudillaje hoy día es un fenómeno que es menester erradicar, esto representa el inicio de un cambio fundamental en las relaciones intergubernamentales del municipio, para que en lo sucesivo exista la mínima intervención de los estados y la federación en la vida municipal, haciéndose posible el autogobierno en un marco de respeto mutuo.

### vi

El municipio es el gozne en torno al cual debe girar un federalismo auténtico que realmente funcione en la práctica porque en él es donde se está manifestando una nueva cultura, un estado de ánimo que rechaza, de manera natural, al intervencionismo de la federación.

Para que lo anterior sea posible, es necesario reconocer la importancia que el municipio tiene como parte fundacional de los estados de la República e integrante del pacto federal.

El federalismo lleva aparejado el problema de la descentralización, en la que el municipio representa un factor determinante, en la medida en que es en su ámbito donde es posible instalar un abanico administrativo en el cual la administración federal y estatal tengan el mínimo de injerencia en su operación.

#### vii

El drama más amargo que se vive en los municipios es la postración económica, que resulta un freno para el desarrollo municipal y una perpetua cadena de dependencia del poder económico de la federación. En consecuencia, es preciso facultar a los gobiernos municipales para que puedan fijar y disponer de sus propios recursos fiscales, asimismo revisar la ley de coordinación fiscal y replantear la distribución de los ingresos totales recaudados, para que la cantidad destinada a los municipios, en ningún caso pueda ser inferior al treinta por ciento, además es de justicia que pueda retener la mayor parte de las contribuciones federales que se originen en su territorio y recurrir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que vía el recurso de amparo puedan asegurarse la puntual entrega de las participaciones federales.

#### viii

El interés de la comunidad en los asuntos públicos es creciente y conforma lo que se ha dado en llamar participación ciudadana, en virtud de una nueva cultura política nacida en razón de los cambios en usos, costumbres, creencias, reglas y principios del carácter nacional.

En este sentido, los habitantes de los municipios se transforman en agentes activos que protagonizan movimientos de reivindicación electoral, de buen gobierno, ecológica y de desarrollo urbano. Su interés por la política y administración municipal enriquece la innovación de nuevas formas de gestión, en la medida que participa emitiendo

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA

opiniones o tomando parte de las responsabilidades cotidianas del quehacer administrativo.

Para que esto no se diluya y, por el contrario, sea permanente se debe dotar al municipio de funciones legislativas y de impartición de justicia, además de las ejecutivas con que cuenta ya, para conformar así los poderes municipales, cuyos órganos serían en el área ejecutiva el propio Ayuntamiento; en el ramo judicial un Tribunal Colegiado, encargado de la administración de justicia; y en el deliberativo la Asamblea Legislativa facultada para emitir leyes de alcance municipal así como para vigilar los ingresos y egresos del municipio.

Con lo propuesto, estaríamos creando los espacios políticos, administrativos y de gestión en donde se canalice la potencialidad municipal participativa para el mejoramiento de las condiciones de vida del entorno local y el desarrollo de la gerencia pública, la cual resultará un baluarte en la reforma y nueva forma del Estado.



## BIBLIOGRAFIA

Bassols Ricardez, Mario, "Para entender Sallillo: la gestión panista de Rosendo Villarreal", en: Alicia Ziccardi (coord.), La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas, México, Editorial Miguel Angel Porrúa-Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1995.

Boehm, Brigitte (coord.), El municipio en México, México, El Colegio de Michoacán, 1987.

Cabrero Mendoza, Enrique (coord.), La nueva gestión municipal en México, México, Editorial Miguel Angel Porrúa-Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, 1995.

Cárdenas Gracia, Jaime F. Una constitución para la democracia, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 1995.

Córdova, Arnaldo, La ideología de la Revolución Mexicana, México, Editorial Era, 1973.

Córdova, Arnaldo, La Revolución y el Estado en México, México, Editorial Era, 1989.

Crozier, Michel, Estado modesto, Estado moderno, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1993.

D'Acosta y Esquivel Obregón, Julio, El fuero del municipio, México, Editorial Jus, 1948.

Dhal, Robert A. Los dilemas del pluralismo democrático, México, Consejo Mexicano para la Cultura y las Artes- Alianza Editorial, 1991.

Foro nacional hacia un auténtico federalismo, Guadalajara, Jal., México, 29, 30 y 31 de marzo, 1995.

García del Castillo, Rodolfo, Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas, Documento de trabajo no. 1, México, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, 1995.

González Beltrones, Adria, El empréstito público como factor de fortalecimiento financiero municipal, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1994.

González Casanova, Pablo, (coord.) Las elecciones en México, México, Editorial Siglo XXI, 1985.

Ley General Sobre Libertades Municipales, México, DIF-Morelos, 1986.

López Monjardín, Adriana, La lucha por los ayuntamientos una utopía viable, México, Editorial Siglo XXI, 1986.

Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi, Política y gestión municipal, México, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.

Martínez Cabañas, Gustavo, La administración estatal y municipal de México, México, Instituto Nacional de Administración Pública-Banobras, 1993.

Mejía Lira, José, Problemática y Desarrollo Municipal, México, Universidad Iberoamericana-Plaza y Valdés, 1994.

Merino, Mauricio (coord.), En busca de la democracia municipal, México, El Colegio de México, 1994.

Merino, Mauricio, La participación ciudadana en la democracia, México, Instituto Federal Electoral, 1995.

Ochoa Campos, Moisés, La reforma municipal, México, Editorial Porrúa, 1985.

Pardo, María del Carmen, "La descentralización administrativa: decisión para fortalecer el federalismo", en Blanca Torres (comp.), Descentralización y democracia, México, El Colegio de México, 1986.

Peschard, Jacqueline, La cultura política democrática, México, Instituto Federal Electoral, 1994.

Robles Martínez, Reynaldo, El municipio, México, Editorial Porrúa, 1993.

Salazar Medina, Julián, Desarrollo, administración y planeación municipal, México, Universidad Autónoma del Estado de México-Universidad Autónoma Metropolitana-Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1990.

Ugarte Cortés, Juan, La reforma municipal, México, Editorial Porrúa, 1985.

Uvalle Berrones, Ricardo, La administración pública en el cambio estructural, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, A. C., S/F.

Uvalle Berrones, Ricardo, Los nuevos derroteros de la vida estatal, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1994.

## **MATERIAL HEMEROGRAFICO.**

Gil Villegas, Francisco, "La cultura política: estado actual del debate", en: revista Ideas Políticas, México, no. 3 septiembre-diciembre, Editorial Cambio XXI, 1992.

Moyado Estrada, Francisco, "Federalismo y gobierno en Brasil", artículo, periódico El Municipalista, Instituto Nacional de Administración Pública, p. 5

Peters, B. Guy, "Política pública y burocracia", en: revista Foro Internacional, México, no. 1 enero-marzo, El Colegio de México, 1993.

Ramírez, Carlos, "Indicador Político", columna, periódico El Financiero, 5 de enero de 1995, p. 43.

Uvalle Berrones, Ricardo, "Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México" en: revista Política y estrategia, no. 7, enero-junio, Universidad Autónoma Metropolitana, 1995.

Uvalle Berrones, Ricardo, en: revista Estudios Municipales, no. 7, enero-febrero, Centro Nacional de Estudios Municipales, 1986.