

00463

4  
29



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES  
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

"LA REORGANIZACION TERRITORIAL DEL  
AYUNTAMIENTO RURAL Y LA MODERNIZACION  
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL"

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
**MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA**  
P R E S E N T A E L  
**LIC. MIGUEL MORENO PLATA**

DIRECTOR DE TESIS: MTRD. ROBERTO MORENO ESPINOSA

27108

CIUDAD UNVERSITARIA, DISTRITO FEDERAL, FEBRERO DE 1999



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

## Agradecimientos

*A los municipios rurales del país, cuyas difíciles condiciones políticas, económicas y sociales demandan gobiernos modernos y democráticos, que permitan acceder a una administración pública eficiente en los umbrales del siglo XXI...*

*A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, por brindarme la oportunidad de iniciarme en el estudio y la investigación en las ciencias administrativas...*

*Al Maestro Roberto Moreno Espinosa, por su atinada conducción en el desarrollo de la presente investigación y sus valiosas observaciones que permitieron mejorar el contenido de esta tesis...*

*A Rocío, mi esposa, por su paciencia infinita y su apoyo incondicional en la elaboración de este trabajo de investigación...*

*A mis familiares y amigos, por su comprensión en las diversas tareas del presente trabajo.*

# Índice

Introducción.....	III
<b>Capítulo Primero</b>	
<b>La Organización del Ayuntamiento en la Historia de México</b>	
1.1 La integración del ayuntamiento en la Colonia .....	1
1.2 La conformación del ayuntamiento en el México independiente.....	12
1.3 La organización del ayuntamiento y la Revolución Mexicana de 1910.....	18
1.4 La integración del Ayuntamiento en el México posrevolucionario.....	23
1.5 La evolución histórica del Municipio y la organización del ayuntamiento.....	27
<b>Capítulo Segundo</b>	
<b>Los Elementos Constitutivos del Municipio</b>	
2.1 Generalidades, definición y teorías principales sobre el origen del municipio.....	31
2.1.1 Algunas consideraciones sobre la doctrina sociológica o jusnaturalista y la juspositivista.....	31
2.1.2 La definición de municipio.....	37
2.2 Los elementos del municipio.....	40
2.2.1 Generalidades.....	40
2.2.2 El territorio Municipal.....	42
2.2.2.1 Concepto.....	42
2.2.2.2 Algunas consideraciones sobre la extensión territorial de los municipios mexicanos.....	45
2.2.3 La población municipal.....	48
2.2.3.1 Definición y consideraciones generales.....	48
2.2.3.2 Nuestra tipología municipal: los municipios rurales.....	51
2.2.3.3 La distribución de la población en los municipios rurales.....	55
2.2.4 El gobierno municipal.....	57
2.2.4.1 La naturaleza del gobierno municipal.....	57
2.2.4.2 El gobierno municipal en México.....	63
<b>Capítulo Tercero</b>	
<b>Integración y atribuciones del ayuntamiento en el municipio mexicano</b>	
3.1 Definición y consideraciones generales.....	74
3.2 Atribuciones del ayuntamiento.....	78
3.2.1 Funciones de carácter político y gubernativo.....	78
3.2.2 Atribuciones legislativas y reglamentarias.....	79
3.2.3 Funciones administrativas stricto sensu.....	79
3.2.4 Otra clase de atribuciones.....	82

3.3 Funciones de los miembros del ayuntamiento.....	83
3.3.1 El presidente municipal.....	83
3.3.2 El síndico municipal.....	88
3.3.3 El regidor municipal.....	90
3.3.4 Las autoridades auxiliares en el gobierno municipal.....	97
 <b>Capítulo Cuarto</b>	
<b>La Reorganización Territorial del Ayuntamiento en los Municipios Rurales</b>	
4.1 Consideraciones sobre una nueva forma organizacional del ayuntamiento en los municipios rurales .....	105
4.2 La reorganización territorial del ayuntamiento.....	113
4.3 Los regidores de distrito en el marco de la reorganización del ayuntamiento.....	117
 <b>Capítulo Quinto</b>	
<b>La Reorganización Territorial del Ayuntamiento y la Modernización de la Administración Pública Municipal</b>	
5.1 La Modernización en México.....	123
5.1.1 Modernización: concepto, características y vertientes fundamentales.....	123
5.1.2 Algunas consideraciones sobre el proceso de modernización en México.....	128
5.1.3 Breve sinopsis de la modernización administrativa en México en la segunda mitad del siglo XX.....	130
5.1.4 El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y la modernización administrativa.....	132
5.2 La modernización de la administración pública municipal en México.....	134
5.2.1 Características y vertientes principales del proceso de modernización municipal.....	134
5.2.2 Los dilemas de la modernización administrativa en los municipios urbanos.....	141
5.3 Reflexiones sobre un nuevo enfoque de la modernización administrativa municipal y el fortalecimiento del federalismo en México.....	145
5.3.1 La reorganización territorial del ayuntamiento y la modernización administrativa.....	145
5.3.2 La reorganización territorial del ayuntamiento rural, la modernización y el nuevo federalismo.....	156
5.3.3 La modernización del ayuntamiento y el desarrollo del México rural de fines de siglo.....	161
Conclusiones.....	169
Epílogo.....	175
Bibliografía.....	185
Anexos.....	193

## INTRODUCCION

Algunas de las notas fundamentales de la sociedad mexicana de fines de milenio son las constantes y profundas transformaciones en el orden político, económico y social. La conformación de una nueva geografía político-electoral, la persistencia de los conflictos indígenas y el surgimiento de grupos armados en algunas regiones del país; la integración de una economía nacional en un mercado internacional cada día más globalizado y con frecuentes signos de inestabilidad financiera; la elevación de los índices de pobreza y marginación en diferentes sectores y regiones; la revolución tecnológica en materia de informática y medios de comunicación, son ejemplos de las pautas que caracterizan al proceso de cambio que vive el país.

En este contexto, la administración pública del país no es la excepción. Los procesos de descentralización, la transformación de estructuras y procedimientos administrativos, la implementación de esquemas encaminados a la profesionalización de los servidores públicos, la adopción de sistemas de concesión en cuanto a la prestación de algunos servicios públicos básicos, así como la institucionalización de diversas modalidades de participación social y la implementación de algunos sistemas administrativos inspirados en la gerencia pública y la gerencia social, son algunas de las vertientes de la modernización administrativa.

En el ámbito municipal es quizá donde el esfuerzo de modernización ha permeado con mayor lentitud y menor éxito. Si bien es cierto que a nivel del gobierno federal y de los gobiernos estatales, la reforma administrativa ha

trascendido hacia diferentes sectores de la administración pública, también lo es que en el gobierno municipal este proceso de cambio se circunscribe, en la gran mayoría de los casos, a las administraciones municipales eminentemente urbanas.

La modernización de la administración pública municipal en nuestro país tiene como principales limitantes la poca capacidad financiera y administrativa de la mayoría de los municipios, sobre todo aquéllos que tienen características predominantemente rurales.

De ahí surge la inquietud de investigar sobre el tema para este trabajo de grado. La investigación en el campo de la Administración Pública se ha enfocado principalmente hacia el diseño de modelos de modernización para administraciones urbanas. Por lo general, los temas investigados se refieren a la problemática de los municipios urbanos del país. De esta manera, tenemos que la mayoría de la producción teórica de las diversas instituciones dedicadas a la enseñanza e investigación en el área de la Administración Pública se enfocan hacia los nuevos derroteros del régimen municipal de las ciudades del país. En cambio, los estudios encaminados a la modernización de la administración pública de los municipios rurales es uno de los temas que permanecen, en la mayoría de las ocasiones, al margen de las investigaciones en esta materia. Esta situación es comprensible si tomamos en consideración que el centralismo que históricamente ha padecido nuestro país, no solamente se limita al ámbito político y económico, sino que también trasciende al ámbito educativo y cultural.

En efecto, el centralismo ha exacerbado las barreras culturales entre el campo y la ciudad. El modelo de desarrollo seguido en nuestro país propicia que, salvo algunas instituciones especializadas en estudios agrarios y rurales, la gran

mayoría de las investigaciones en el campo de las Ciencias Sociales se orienten hacia la problemática del medio urbano. Esta situación es particularmente notoria en el campo de la Administración Pública, ya que las corrientes teóricas de vanguardia están encaminadas al desarrollo de modelos administrativos eminentemente urbanos.

Así, tenemos que la generación de las nuevas tecnologías en el ámbito de la Administración Pública se realiza a partir del supuesto de que los municipios tienen la infraestructura administrativa y financiera mínima que soporte los procesos de cambio de la administración municipal. Además, dan por hecho que todos los municipios tienen una capacidad real para ejercer el universo de atribuciones que de acuerdo al marco constitucional y legal les corresponde.

Sin embargo, la realidad dista mucho del régimen legal del municipio. Es posible que los gobiernos urbanos sean los que realmente ejercen a plenitud las facultades establecidas en el marco jurídico del primer orden de gobierno; no así en el caso de los municipios rurales, que por cierto son la gran mayoría de los 2418 que existen en el país. En una gran parte de este tipo de municipios, la administración pública apenas tiene la capacidad mínima para prestar los servicios públicos básicos en la cabecera municipal. Además, la lejanía de las demás comunidades propicia que la acción de la autoridad municipal se concentre en la misma cabecera o en los poblados más importantes; de tal manera que, en una gran parte del territorio municipal, la población está marginada de la actuación del gobierno municipal.

Esta situación plantea la necesidad de explorar nuevas alternativas de modernización administrativa del gobierno municipal, a partir de la problemática

geográfica y demográfica de los municipios rurales, en los cuales una constante es la dispersión de su población en pequeñas comunidades.

De esta manera, este trabajo pretende contribuir al debate y la reflexión académica sobre los nuevos derroteros de la administración pública municipal en el México rural de fines de siglo.

En este sentido, estimamos que la nueva composición plural de la sociedad mexicana, debe también reflejarse en el estudio y la investigación, a través de la exploración de diversos temas hasta ahora vedados por la inercia cultural y educativa de un centralismo exacerbado, que en muchos aspectos de la vida nacional empieza a dar signos de agotamiento.

Por ello, el objeto de esta investigación se orienta al estudio de los nuevos paradigmas de la Administración Pública, a partir de algunos de los problemas de los municipios rurales del país.

Como ya lo señalamos, el México de fines de siglo se caracteriza por una sociedad compleja, heterogénea y dinámica. Nuestro país no tiene uno, sino varios rostros. De la frontera norte a la frontera sur, de las costas del Atlántico a las aguas del Pacífico, existe un mosaico geográfico y social. A nivel municipal, se observa una multitud de contrastes en los ámbitos económico, político y social: por un lado, tenemos municipios con una economía industrial, mientras que en el otro extremo se encuentran aquéllos cuya actividad productiva se sustenta en una agricultura de subsistencia.

Aparte de estas profundas diferencias económicas y sociales; existe entre los municipios del país una marcada heterogeneidad en cuanto a la extensión territorial y el número de habitantes de los mismos. De esta manera, al lado de municipios con una gran densidad demográfica, con grandes concentraciones urbanas, subsisten aquellos que tienen una población pequeña. Paralelamente a las municipalidades de gran extensión territorial, encontramos otros con un territorio bastante reducido.

En este sentido es importante señalar que en nuestro país existe un número considerable de municipios que tienen una gran extensión territorial y una población reducida. La correlación entre estos dos elementos da lugar a un determinado tipo de municipios: las municipalidades rurales. En efecto, una característica general de esta clase de municipios es su baja densidad demográfica, ya que su escasa población se distribuye a lo largo y ancho del territorio municipal. Los habitantes de estos municipios se encuentran distribuidos en pequeños centros de población, siendo por regla general, la cabecera municipal la que concentra el mayor número de habitantes.

Como sabemos, en este tipo de municipios el ayuntamiento tiene su sede en la cabecera municipal; mientras que en las demás poblaciones solamente existen autoridades auxiliares, quienes tienen un reducido número de facultades. Esta situación propicia que la gran mayoría de las poblaciones dispersas en el territorio municipal, queden al margen de los servicios públicos y administrativos que ofrece el gobierno municipal.

A esta circunstancia hay que adicionar otros dos factores: las distancias que existen entre la cabecera municipal y los demás centros de población, así como la falta de medios de comunicación. Ante esta problemática, los habitantes, en un

gran número de casos, se abstienen de acudir a la administración municipal para diversos trámites o servicios públicos básicos.

La distribución de la población en el territorio municipal y la extensión territorial en algunos de los municipios rurales, en ocasiones, se traduce en un "vacío" de la autoridad municipal, lo que constituye un serio obstáculo para la modernización de la administración pública local, toda vez que la falta de una auténtica organización territorial del ayuntamiento resta eficiencia a los actos y procedimientos administrativos del gobierno municipal.

A pesar de los contrastes socioeconómicos, geográficos y demográficos entre los diferentes municipios del país, el marco normativo del municipio tiene un carácter marcadamente homogéneo, no obstante que cada estado tiene su legislación en esta materia. Es así que a nivel de la normatividad municipal existe jurídicamente un solo esquema de organización del ayuntamiento. Por ello, los ayuntamientos de los diferentes municipios, con realidades diversas, tienen que sujetarse a una organización gubernamental homogénea.

Una vez realizadas estas breves consideraciones acerca de la problemática y el objeto de esta investigación, procederemos a exponer una síntesis de su contenido. El presente trabajo se desarrolla en cinco capítulos. En el primero de ellos se formula la primera hipótesis:

"Históricamente, la integración del ayuntamiento se ha determinado de acuerdo a la lógica de las necesidades de la centralización del poder político y no conforme a los fines primarios del municipio"

En este sentido, el contenido del primer apartado se enfoca hacia la comprobación de dicha hipótesis a través del análisis histórico de la evolución del ayuntamiento en las diferentes etapas del país. De esta manera se establece que durante la Colonia, el municipio orgánica y funcionalmente, responde a las necesidades de los conquistadores y colonizadores, más que a los requerimientos propios de la administración del bien común de los habitantes.

En los apartados Segundo y Tercero se plantean las siguientes hipótesis:

*Hipótesis número dos:* "La estructura organizacional y el funcionamiento del ayuntamiento contemporáneo en nuestro país, no es acorde a la extensión territorial ni a la distribución de la población en pequeñas localidades en la mayoría de los municipios rurales".

*Hipótesis número tres:* "A partir de la realidad territorial y poblacional de los municipios rurales del país, así como de la estructura orgánica y funcional del ayuntamiento, existe la necesidad de una reorganización territorial del gobierno municipal, como una alternativa de modernización de la administración pública local"

En tal virtud, el contenido de estos capítulos busca precisamente la comprobación teórica de la segunda y tercera hipótesis. En este orden de ideas, el capítulo segundo se enfoca al estudio de los elementos constitutivos del municipio. En este sentido se hace referencia a las diferentes teorías sobre el origen y la definición de esta institución, desde la perspectiva de las distintas corrientes del pensamiento municipalista, tanto de autores nacionales como extranjeros. También se analizan algunos datos estadísticos sobre la extensión territorial y las particularidades demográficas de un determinado número de municipios rurales; y se estudia brevemente la naturaleza jurídica y administrativa del gobierno municipal en el país.

De esta manera, se establece que una de las constantes en una gran parte de los municipios rurales es la distribución de su población en pequeñas comunidades dispersas en un territorio de mayor o menor extensión.

Por otra parte, en el capítulo tercero se analiza la definición del ayuntamiento como órgano colegiado de gobierno, y se desarrollan sus atribuciones administrativas, reglamentarias y políticas. También se estudia lo concerniente a su integración, las facultades correspondientes al presidente municipal, al síndico y a los regidores. En este apartado, se señala la centralización administrativa que existe en el municipio, a consecuencia de la estructura orgánica y funcional del ayuntamiento, que propicia una alta concentración de atribuciones en el presidente municipal, en detrimento de los demás integrantes de dicho órgano de gobierno, particularmente en el caso de los regidores.

El contenido de los capítulos cuarto y quinto busca precisamente plantear alternativas de solución de la problemática planteada en las tres hipótesis citadas. A partir del análisis y la sistematización de una serie de posturas de reconocidos estudiosos de la problemática municipal, se propone un nuevo esquema para la modernización de los municipios rurales del país.

El capítulo cuarto denominado *"La Reorganización Territorial del Ayuntamiento en los Municipios Rurales"*, abarca precisamente lo relativo al diseño de un esquema organizacional del ayuntamiento, a partir de las particularidades demográficas y territoriales de este tipo de municipios. Así, se plantea la debilidad institucional del municipio en el medio rural y la consecuente insuficiencia de poderes públicos y administraciones locales; el paulatino alejamiento de la autoridad municipal respecto de la comunidad social y la necesidad de avanzar hacia una

reorganización municipal que permita extender la acción del primer orden de gobierno hacia todo el espacio territorial municipal.

En este sentido se plantea la necesidad de un esquema de modernización del gobierno municipal mediante la reorganización territorial del ayuntamiento, con base en la división del territorio municipal en un determinado número de secciones o distritos, de acuerdo a la población y extensión territorial del municipio de que se trate. Bajo esta lógica, se propone la institucionalización de los regidores de distrito en cada una de estas circunscripciones municipales, y la transferencia de las funciones administrativas que actualmente desarrollan las autoridades auxiliares hacia estos regidores. De esta manera, éstos últimos ejercerían, además de las funciones de vigilancia que actualmente desarrollan, facultades de carácter ejecutivo.

En el capítulo quinto se analiza la relación que existe entre la reorganización territorial del ayuntamiento y la modernización municipal. Se desarrollan brevemente las características y vertientes fundamentales del proceso de modernización, poniéndose especial énfasis en la modernización política y administrativa en nuestro país en la segunda mitad del siglo XX. También se le da relevancia al estudio del proceso de modernización administrativa en el ámbito municipal; en el cual se estudian las principales vertientes de dicho proceso, así como los dilemas de la modernización en los municipios urbanos.

A partir de dicho análisis, se plantean los características generales del nuevo enfoque de modernización en los municipios rurales, mediante la reorganización territorial del ayuntamiento. En este sentido, se propone una nueva forma organizacional que pretende superar aquellos esquemas que se concretan a orientar dicho proceso de cambio hacia el incremento de la capacidad

instrumental de la administración municipal y, dejan de lado la distribución funcional al interior del ayuntamiento, siendo esto último, según nosotros, lo que permitirá incrementar sustancialmente la capacidad de gobierno en el ámbito municipal.

En el mismo capítulo quinto, también se plantea la reorganización territorial del ayuntamiento como una fórmula válida para la construcción del nuevo federalismo mexicano, a partir de la consideración de que los procesos de descentralización de atribuciones del gobierno federal y estatal hacia el municipio requieren de una redistribución del poder al interior del ayuntamiento, con la finalidad de que dicho proceso no de lugar a la consolidación o creación de nuevos cacicazgos políticos locales o regionales. En la parte final del capítulo de referencia, se esbozan algunas consideraciones sobre la importancia y la trascendencia de la modernización del gobierno municipal a través de la reorganización territorial, para darle viabilidad al desarrollo político, económico y social que demanda el municipio rural de fines de siglo.

En el apartado correspondiente a las conclusiones se contempla un conjunto de consideraciones de carácter general que sistematizan la problemática, el marco teórico y conceptual, así como las hipótesis y la comprobación de las mismas; además de las alternativas teóricas para la modernización de los municipios rurales del país.

Por último, en el epílogo se desarrolla una breve disertación teórica sobre la importancia de una administración territorial en el ámbito del gobierno municipal, en el contexto de una redefinición de los nuevos derroteros de la organizaciones gubernamentales en los umbrales del tercer milenio.

## CAPÍTULO PRIMERO

### **LA ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO EN LA HISTORIA DE MÉXICO.**

#### **1.1 La integración del ayuntamiento en la Colonia**

Nuestro punto de partida en este breve análisis histórico es la fundación del primer municipio en el territorio de la América continental. Como sabemos, este hecho tuvo lugar el día 22 de abril del año de 1519, fecha en que el conquistador Hernán Cortés protagonizó la constitución del municipio de la Villa Rica de la Vera Cruz<sup>1</sup>.

En relación a la fundación del primer ayuntamiento mexicano, María Teresa Jarquín Ortega, agrega que:

Bajo su vigilancia, (de Cortés) los soldados eligieron a sus alcaldes y regidores y éstos, a su vez, nombraron a Cortés justicia mayor y capitán general. Era el reconocimiento del derecho de una villa para gobernarse por sí misma en nombre del rey, y con total independencia de otros funcionarios<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> " Y luego ordenamos de hacer y fundar y poblar una villa que se nombró la Villa Rica de la Vera Cruz, porque llegamos Jueves de la Cena y desembarcamos en Viernes Santo de la Cruz, y Rica por aquel caballero que dije en el capítulo (XXVI) que se llegó a Cortés y le dijo que mirase las tierras ricas y que se supiese bien gobernar, y quiso decir que se quedase por capitán general . el cual era Alonso Hernández Puertocarrero.

Y prosigue Bernal Díaz del Castillo... "Y fundada la villa hicimos alcaldes y regidores, y fueron los primeros alcaldes Alonso Hernández Puertocarrero y Francisco de Montijo, ... y señalamos por capitán para las entradas a Pedro de Alvarado, y maestre de campo a Cristóbal de Olid, y alguacil mayor a Juan de Escalante, y alférez a fulano Corral, ... y alguacil del real a Ochoa, Vizcaíno, y a un tal Alonso Romero". Díaz del Castillo, Bernal. *Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España*. México, Porrúa, colección sepan cuantos, 1976, pp 72 y 73.

<sup>2</sup> Jarquín Ortega, María Teresa. "El Municipio en México: Actualidad y Raíces", en *Municipio, México*, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, 1997, p 139.

Con la fundación de este municipio, se establece el primer ayuntamiento en tierras mexicanas. Este histórico ayuntamiento se integró de la siguiente manera: dos alcaldes ordinarios, cuatro regidores, un capitán de entradas, un alguacil mayor, dos alguaciles reales, un maestro de campo, un alférez real, un contador, un tesorero y un escribano.

Para reflexionar un poco sobre el significado histórico del ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz, es necesario señalar el hecho de que Hernán Cortés se había insubordinado contra Diego Velázquez, gobernador de Cuba, al pretender éste relevarlo del mando de la expedición que comandaba el primero.

Sobre el particular, Moisés Ochoa Campos señala que:

... Hernán Cortés optó por constituir una asociación de vecindad, para dejarse investir por el Municipio, de todos los poderes que le hacían falta en el propósito de convertirse, de explorador sin títulos, en conquistador legítimamente armado<sup>3</sup>

En este orden de ideas, nuestro autor nos dice también que:

se sirvió (Cortés) de una institución de las más respetables, estableciendo por medio de una maniobra sagaz, el primer ayuntamiento en la América continental, con el objeto de obtener de él los poderes de que carecía para llevar adelante su empresa.<sup>4</sup>

Acerca de la trascendencia del hecho histórico que representa la fundación de la institución municipal en nuestro país, Jacinto Faya Viesca agrega que:

Es necesario hacer notar que el primer Municipio establecido en México, al igual que la mayoría de los fundados en tierras mexicanas por los conquistadores españoles, responderían a necesidades de carácter político y militar y no a razones de perfeccionamiento de vínculos de vecindad. La formalización de

<sup>3</sup> Ochoa Campos, Moisés. *La Reforma Municipal*. México, Porrúa, 1968, p 94.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p 95

ayuntamientos con toda la fuerza política y militar que ello implicaba tendía a fortalecer posiciones estratégicas de los conquistadores para asegurar la expansión de su dominio<sup>5</sup>

En este sentido, coincidimos plenamente con los autores de referencia en el sentido de que la fundación del primer ayuntamiento en nuestro país se realizó conforme a las necesidades políticas y militares de Cortés. En efecto, el nuevo ayuntamiento acordó el cese de los poderes conferidos por Diego Velázquez y le otorgó a Don Hernando el nombramiento de Capitán del Ejército y Justicia Mayor. Con este acto, el conquistador recibía una nueva investidura, con lo cual jurídicamente quedaba superado el problema suscitado con el gobernador de Cuba.

Sobre este tema, Peralta Burelo agrega que:

Estos hechos explicados sin abundancia de detalles pero suficientemente matizados, tienen una importancia de primer orden en la fundación del municipio de la Villa Rica de la Vera-Cruz ... y, además, hacen totalmente comprensibles las causas y motivos de su creación, corroborando la tesis de que éste es absolutamente ajeno a cualquier modo de organización aborigen, y estableciendo claramente que, si bien es propiamente una réplica del modelo municipal español, su erección obedece a motivaciones del conquistador tendientes a sustraerse de la esfera de poder del gobernador de Cuba<sup>6</sup>.

Por ello, coincidimos con Ochoa Campos, en el sentido de que:

... el Municipio constituyó el cimiento de la Conquista. Aún más, la conquista de México resultó autorizada por un municipio, el de la Villa Rica de la Vera Cruz.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Faya Viesca, Jacinto. "Antecedentes y Actual Estructura del Municipio Mexicano", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. México, INAP, número 8-9, p 53.

<sup>6</sup> Peralta Burelo, Francisco. "Orígenes del Municipio en México". *Ibid.*, p 76

<sup>7</sup> Ochoa Campos, Moisés. *op. cit.*, p 97.

En este orden de ideas, es importante asentar que los primeros ayuntamientos novohispanos surgieron como una necesidad para la conquista y colonización de los nuevos territorios de la corona española. Históricamente, la institución municipal en nuestro país es el resultado de un proceso que se caracteriza por lo accidentado, autoritario y antidemocrático y, contrariamente a lo que en muchas ocasiones se señala, la organización municipal no surge precisamente para satisfacer las necesidades de la asociación de vecindad, pues como ya lo señalamos no existían de manera previa los núcleos de población.

De esta manera podemos concluir nuestra breve disertación sobre la fundación del primer municipio en tierras mexicanas, coincidiendo con Peralta Burelo en el sentido de que:

El municipio mexicano es, cuando menos en sus orígenes, un instrumento de Cortés y de la conquista, no "un reducto incoercible de libertad"- como el constitucionalista Felipe Tena Ramírez lo entiende en su mejor y más profunda sustancia- que más que responder a los afanes de un pueblo -que inclusive no existía, porque se forma artificiosamente con el asentamiento temporal del conquistador y de su gente- materializa otro tipo de apetencias que tienen poca identificación con las propias de las organizaciones municipales, que son defensoras por antonomasia de las leyes, costumbres y tradiciones de sus naturales<sup>8</sup>.

En fecha posterior al trece de agosto de 1521, caída de Tenochtitlan, Hernán Cortés estableció en Coyoacán<sup>9</sup>, el primer ayuntamiento en el Valle de México, sin que se conozca la fecha exacta de dicho acontecimiento. Sobra señalar que la finalidad de la fundación de dicho ayuntamiento, al igual que el de Veracruz, se

---

<sup>8</sup> Peralta Burelo, Francisco. *op. cit.*, p 78.

<sup>9</sup> Algunos estudiosos del tema concuerdan en el hecho de que en los primeros años de la fundación de este ayuntamiento de Coyoacán, el cabildo sesionaba en la casa de Cortés, pues se tiene conocimiento que la primera sesión en el edificio propio se realizó hasta el mes de octubre de 1528, y algunos, una gran mayoría de historiadores inclusive, señalan que este hecho se verificó el 10 de mayo de 1532.

debió a la necesidad del conquistador de legalizar y legitimar sus actos de gobierno en los nuevos territorios.

En relación al primer ayuntamiento metropolitano, es decir, el ayuntamiento de la Ciudad de México hasta nuestros días no se ha podido precisar la fecha en que el ayuntamiento instalado en Coyoacán se trasladó , ya que únicamente se sabe que la primera Acta de Cabildo está fechada el día ocho de marzo de 1524. Del citado documento se deduce que a esta sesión de Cabildo únicamente asistieron el Alcalde Mayor, un alcalde ordinario y cinco regidores<sup>10</sup>

En cuanto a la organización del ayuntamiento colonial, podemos establecer que su integración era sumamente variable, de acuerdo a la categoría de las poblaciones.

Sobre el particular, Roberto Moreno comenta:

En general el Ayuntamiento estaba presidido por el Corregidor, dos Alcaldes Ordinarios y un número variable de Regidores. Tenía además un Alférez Real, un Procurador General, un Alguacil Mayor, y un Síndico, distribuyéndose las comisiones y oficios entre los Capitulares o personas ajenas designadas por el Ayuntamiento<sup>11</sup>.

Asimismo es importante mencionar que según la Real Cédula de fecha veintidós de octubre de 1523, emitida por Carlos V, las ciudades o poblaciones mayores

---

<sup>10</sup> Se sabe que en el año de 1524, en el ayuntamiento de la Ciudad de México fungían como alcaldes Francisco de las Casas y el bachiller Ortega; como regidores: Bernardino Vázquez de Tapia, Gonzalo de Ocampo, Rodrigo de Paz, Juan de Inojosa, Alonso de Jaramillo y Diego de Soto.

<sup>11</sup> Moreno Espinosa, Roberto (Coordinador). *Origen y Evolución del Municipio en el Estado de México*, Obra Conmemorativa del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos. México, Gobierno del Estado de México, 1992, p 72.

deberían contar con doce regidores y las villas o pueblos chicos con un máximo de seis.

Por otra parte, también podemos mencionar que en el año de 1618, el Rey Felipe III dispuso que en los poblados pequeños el Ayuntamiento se integrara por un alcalde y un regidor, mientras que los pueblos grandes deberían existir dos alcaldes y cuatro regidores.

Acerca de este tema, Quintana Roldán nos dice que:

Siguiendo el modelo que le dio origen en Castilla, el cabildo colonial se hallaba integrado por un conjunto de cargos u oficios capitulares de "justicia" y "regimiento", al igual que los oficios realengos y algunos otros oficios concejiles <sup>12</sup>

Por su parte, Guillermo Porras Muñoz señala:

que el cabildo se componía de la justicia, o sea los alcaldes ordinarios, y los regidores. Los dos alcaldes eran elegidos el primer día de cada año, juramentaban el cargo y recibían las varas que simbolizaban el oficio; servían hasta el 31 de diciembre".<sup>13</sup>

En términos generales, podemos señalar que el ayuntamiento colonial estaba compuesto principalmente por alcaldes ordinarios, regidores, diputados y demás oficios de menor importancia.

En este orden de ideas, podemos establecer la conformación del cabildo colonial con la siguiente estructura: alcaldes ordinarios; regidores, en número proporcional a la importancia de la población; el alférez real; el alguacil mayor; el procurador general; el fiel ejecutor; los diputados (de propios, de fiestas, de policía y de

---

<sup>12</sup> Quintana Roldán, Carlos F. *Derecho Municipal*. México, Porrúa, 1995, p 54.

<sup>13</sup> Porras Muñoz, Guillermo. "Historografía Colonial", en *El Municipio en México*. México, El Colegio de Michoacán, 1987, p 34.

alhóndiga); el obrero mayor; un mayordomo; el escribano de consejo, así como otros cargos de menor importancia.

En relación a la forma de elección de los integrantes del cabildo colonial, Raúl Olmedo nos comenta que:

En lo que se refiere al método de elección de los cabildos españoles, pueden notarse algunas variaciones. Inicialmente, los jefes de las expediciones fueron electos por sus compañeros, o bien se autonombraban representantes del Ayuntamiento<sup>14</sup>.

En la obra de referencia se señala igualmente que:

Otra forma de designación de funcionarios fue la venta de cargos municipales por órdenes de la Corona española. A mediados del siglo XVI Felipe II dispuso que los cargos municipales se vendieran, hecho que se convirtió en un medio de enriquecimiento del rey y de los funcionarios mismos.....<sup>15</sup>

Por lo que se refiere a las facultades y atribuciones del ayuntamiento colonial, Quintana Roldán señala que:

En el campo legislativo le competía la redacción de sus propias ordenanzas municipales. En el orden judicial conocían los cabildos en pleno de apelaciones contra fallos de los alcaldes ordinarios, siempre y cuando por cuestiones de materia y cuantía no fuera competencia de la Real Audiencia.<sup>16</sup>

En este orden de ideas, es importante asentar que dentro de las funciones administrativas la mayor parte de las atribuciones del cabildo colonial era lo relativo a la administración de los asuntos de los núcleos de población, tales como: planeación urbana; cuidado y mantenimiento de las obras públicas; aguas;

---

<sup>14</sup> Olmedo, Raúl (Coordinador). *El Desafío Municipal*. México, Centro Nacional de Estudios Municipales, 1986, p169.

<sup>15</sup> *Ibidem*

<sup>16</sup> Quintana Roldán, Carlos F. *op. cit.* p 55.

salubridad y hospitales; policía; la vigilancia de mercados; ventas y mesones; pesas y medidas; fiestas y ceremonias de carácter social y religioso; el cuidado del disfrute común de pastos y montes; el reparto de tierras, aguas, abrevaderos y pastos, entre otras facultades.

Con la finalidad de comprender mejor sobre de la estructura y funcionamiento del cabildo colonial, a continuación expondremos brevemente las funciones de los cargos principales del ayuntamiento novohispano:

- a) Los alcaldes ordinarios<sup>17</sup> .- Tenían entre otras funciones, las relativas a la jurisdicción civil y criminal, presidir el cabildo, inspeccionar las ventas y mesones, así como prestar el auxilio real para la ejecución de las disposiciones de los jueces eclesiásticos.

Los alcaldes ordinarios, que eran de extracción popular, eran electos en cabildo; al que asistían los alcaldes salientes y los regidores electos, y no podían ser reelectos hasta dos años después de concluir su encargo.

Adicionalmente, Roberto Moreno señala que:

El Alcalde Ordinario no podía desempeñar sus funciones en los lugares en donde hubiese Audiencia; el número de Alcaldes Ordinarios para la ciudad, villa o pueblo no podía ser mayor de dos;...en las ciudades donde no hubiese Gobernador o Teniente se podía elegir Alcaldes Ordinarios con jurisdicción territorial delimitada;..<sup>18</sup>

- b) Los regidores.- El regidor tenía la más alta investidura entre los integrantes del cabildo. Los ayuntamientos de las ciudades más importantes se

<sup>17</sup> El origen de la figura del alcalde ordinario se remonta al siglo X, en el Califato de Córdoba, cuyo gobierno era encabezado por los alcaldís.

<sup>18</sup> Moreno Espinosa, Roberto (Coordinador). *op. cit.*, p 76

integraban por doce regidores, en tanto que en los de las villas y pueblos, el número era de seis.

El cargo de regidor está vinculado con la administración de la ciudad, para lo cual tenían una serie de facultades administrativas tales como los relativos a la policía, urbanismo, abastos, licencias de mercaderes, salud pública, ejercicio de médicos y boticarios, etc. Asimismo, tenía la defensa de los derechos comunales y el rechazo a la intervención de los gobernadores.

En cuanto a la evolución del sistema para el nombramiento de los regidores, podemos señalar lo siguiente: en las poblaciones que se fundaban como consecuencia de una capitulación, el conquistador, descubridor o el poblador o bien, el heredero de éstos tenían la facultad para realizar esta clase de nombramientos. En cambio en aquéllas otras, donde no se daba esta capitulación, el sistema que se utilizaba era el de elección vecinal en cabildo abierto.

Asimismo, es importante señalar que por cédula de fecha 15 de octubre de 1522, el oficio de regidor adquirió un carácter marcadamente mercantilista, ya que dicho cargo pasó a ser vendible en pública almoneda.

- c) El alférez real<sup>19</sup> .- Dentro de sus funciones podemos mencionar las relativas a la de proponer a los candidatos a regidor honorario, y en caso de ausencia o muerte del alcalde ordinario, asumir las funciones de este último. El alférez real tenían voz y voto en el cabildo.

---

<sup>19</sup> La palabra Alférez proviene del árabe alferis, que significa jinete y en el régimen colonial era un grado militar.

- d) El alguacil mayor.- Sus funciones eran las relativas al mantenimiento del orden público, tales como la vigilancia del cumplimiento de las ordenanzas sobre seguridad pública, así como la ejecución de las órdenes de encarcelamiento emitidas por las audiencias y alcaldes, y el mantenimiento de las mismas cárceles.
- e) El procurador general<sup>20</sup> .- Este tenía a su cargo la defensa de los derechos ciudadanos contra las diferentes autoridades, así como la defensa de los derechos de los vecinos del municipio contra las injerencias del poder real. Históricamente en este oficio podemos ubicar los antecedentes del actual síndico municipal.

Por otra parte y debido a la trascendencia del régimen de intendencias en la vida del municipio colonial haremos una breve referencia a este periodo histórico.

Sobre el particular, Feliciano Calzada Padrón nos dice que:

A la muerte del último monarca de la Casa de los Habsburgo, Carlos II, es designado rey de España Carlos III (1759 - 1788), perteneciente a la casa de los Borbones. Se inicia entonces una serie de cambios tanto en la península como en este lado del mar, y se establecen reformas político administrativas en el territorio mexicano, más conocidas con el nombre de sistema de intendencias<sup>21</sup> .

El 4 de diciembre del año de 1786 se publicó en Madrid la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España.

<sup>20</sup> El Procurador tenía funciones similares a la del defensor civitatis en Roma o el personero del municipio español contra las intromisiones reales.

<sup>21</sup> Calzada Padrón, Feliciano. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Harla, 1990, p 242

## Según Roberto Moreno, la Ordenanza de referencia

contempla eliminar a los Corregidores y Alcaldes Mayores de manera paulatina para homologar la forma de gobierno de las provincias y con esto transformar en todo sentido la vida municipal. La supresión de las prerrogativas del Virrey, la eliminación de los principales funcionarios de la administración municipal, la suspensión de la encomienda, las nuevas formas de dependencia entre los pueblos, el manejo de la hacienda real, entre otras cosas, marcaba un profundo cambio que lejos de beneficiar la consolidación de la administración pública virreinal, aceleraba las fuerzas centrífugas de un cambio mucho más radical en la vida del continente<sup>22</sup>

La labor de los intendentes, representantes directos de la corona española, limitaron notablemente las atribuciones de los ayuntamientos. En este sentido, Raúl Olmedo comenta que:

En lo sucesivo, la intervención de intendentes en la Nueva España deterioró aún más la autonomía hacendaria de los municipios pues dichos intendentes tuvieron como funciones el control de las cuentas municipales y la información cotidiana del estado de las mismas a la Junta de la Real Hacienda Española. Finalmente, el virrey, por acuerdo del monarca español, nombró regidores para que discutieran con los empleados locales los negocios del municipio<sup>23</sup>.

En este sentido, nuestro autor agregar que:

el intendente organizaba las actividades agrícolas, comerciales y mineras, la creación de caminos. La conservación de calles, la construcción de edificios municipales. En suma, todos los asuntos que fueran objeto de administración municipal eran atendidos por los intendentes<sup>24</sup>.

De este breve análisis histórico del ayuntamiento colonial, podemos establecer las siguientes consideraciones: en una primera etapa de este periodo, la organización del cabildo obedeció a la lógica de las necesidades de legitimar y

<sup>22</sup> Moreno Espinosa, Roberto. (Coordinador). *op. cit.*, p 88

<sup>23</sup> Olmedo, Raúl (Coordinador). *op. cit.*, p 172

<sup>24</sup> *ibidem*

legalizar los actos de conquista y colonización de la corona Española. Más tarde, la organización municipal fue consolidándose al amparo de las necesidades del control político y administrativo de las ciudades y poblaciones que iban surgiendo en el territorio de la Nueva España. A fines del siglo XVIII, el régimen municipal fue decayendo paulatinamente gracias a la creación de las intendencias; con ello se agrega una causa más al descontento social que habría de prender la llama de la lucha de independencia no sólo en México, sino en todo el nuevo mundo.

En este sentido podemos señalar que históricamente el origen de la institución municipal en nuestro país se relaciona con los actos y procesos vinculados con los intereses de dominación y destrucción de los conquistadores españoles. La organización del ayuntamiento en el México colonial es un trasplante del ayuntamiento español; en tal virtud, la conformación del cabildo novohispano se realiza conforme a las necesidades de la administración virreinal y no se desarrolla a partir de la lógica de los intereses colectivos de las poblaciones nativas, que presuntamente debieran ser el elemento sociológico inicial y fundamental para la formación de los municipios en el Nuevo Mundo.

## **1.2 La conformación del ayuntamiento en el México independiente**

A pesar del sometimiento del régimen municipal ante el sistema de intendencias implantado en la Nueva España en las postrimerías del siglo XVIII, en el movimiento de independencia la institución municipal se convierte en una demanda fundamental del primer gran movimiento social en la Nueva España.

Sobre el particular, Salvador Valencia nos comenta que:

A la hora de la emancipación, sin embargo, vuelve a corresponder al municipio un lugar de avanzada tanto en México

como en Latinoamérica. En nuestro país, el núcleo criollo que dirigía el ayuntamiento de la Ciudad de México, sustentó la tesis de la reasunción de la soberanía nacional por el pueblo en la ausencia del rey cautivo, misma que se ejercería por sus órganos representativos más inmediatos como lo eran las juntas de los consejos municipales<sup>25</sup>

En este orden de ideas, Feliciano Calzada refiere el hecho de que ante la invasión napoleónica<sup>26</sup> a España

en el seno del ayuntamiento de la ciudad de México llevaron al síndico del mismo, licenciado Francisco Primo de Verdad, a que se planteara ante el virrey Iturrigaray que, ante la situación que atravesaba la Corona, "la soberanía radicaba en el reino de la Nueva España"; el funcionario español rechazó la formación de una Junta Representativa en la colonia <sup>27</sup> .

La férrea resistencia del pueblo español culminó con la derrota del ejército invasor. La Constitución Política de la Monarquía Española, mejor conocida como la Constitución de Cádiz, promulgada el 19 de marzo de 1812, reguló de manera bastante completa el régimen municipal, toda vez que dentro de su Título VI estableció un capítulo dedicado a los ayuntamientos. Esta constitución estableció la obligatoriedad del régimen municipal en todas aquellas poblaciones que tuvieran por lo menos mil habitantes.

En cuanto a la organización del ayuntamiento, la Constitución Gaditana establecía que el cabildo debería integrarse por alcaldes, los regidores y el procurador síndico, debiendo ser presidido por el jefe político en aquellas municipalidades que lo tuvieran.

<sup>25</sup> Valencia Carmona, Salvador, "La Nueva Estructura Constitucional del Municipio", en *op. cit.*, p 44.

<sup>26</sup> Napoleón Bonaparte toma como prisioneros al Rey Carlos IV y su hijo Fernando VII, con lo cual abdica el monarca; ante esta situación los ayuntamientos hispanoamericanos más importantes como los de la Ciudad de México, Caracas, Quito, Santa Fe de Bogotá, convocan a los respectivos cabildos para que éstos reasuman el poder originario frente a la crisis de la monarquía española.

<sup>27</sup> Calzada Padrón Feliciano. *op. cit.*, p 243

Asimismo, entre otros aspectos innovadores en cuanto al régimen municipal, la Constitución de Cádiz, estableció también la elección popular directa de los miembros del cabildo, la no reelección de los funcionarios municipales, la renovación anual de los integrantes de los ayuntamientos, así como un nuevo sistema para la elección de los regidores, a partir del número de habitantes de cada municipio.

En segundo lugar, es importante señalar como referente histórico en esta etapa, el hecho de que el 17 de septiembre del año de 1810, Miguel Hidalgo e Ignacio Allende hayan constituido el primer ayuntamiento posterior al inicio del movimiento de independencia, en la ciudad de San Miguel el Grande (hoy, San Miguel Allende, estado de Guanajuato), mediante la integración de una junta directiva; asimismo, el 22 de septiembre de ese mismo año, Hidalgo se presentó ante el cabildo de la Ciudad de Celaya, mismo que al parecer le reconoció el carácter de capitán general de América, y a la vez se nombraron alcaldes ordinarios.

Por otra parte, es importante asentar que la Constitución de Apatzingán, expedida por Don José María Morelos y Pavón el día 22 de octubre de 1814, no contempló expresamente la regulación del municipio, ya que en su artículo 208 únicamente aludía a la continuidad funcional de los ayuntamientos, en tanto no se adoptara algún otro sistema.

Por otro lado, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano decretado por Agustín de Iturbide el 18 de diciembre de 1822, regulaba que el ayuntamiento se integraría por alcaldes, regidores y un síndico. En el caso de los dos primeros cargos, éstos podrían ser de dos miembros en las capitales de provincia o

cabezas de partidos, o bien en aquellas otras poblaciones de alguna importancia económica o política.

El Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, expedida en el año de 1823, contemplaba algunas normas para la organización municipal, ya que establecía:

que los ciudadanos elegirían a los miembros del Ayuntamiento, siendo los oficiales el número proporcional a los habitantes de la población, desde un alcalde, 2 regidores y un síndico en las de menos de 1,000 almas, hasta 4 alcaldes, 14 regidores y 2 síndicos en las de más de 60,000<sup>28</sup>

La constitución federal promulgada el 4 de octubre de 1824 no hacía referencia expresa al municipio, ya que únicamente establecía la obligación de los estados para organizar su gobierno y administración interior con apego a dicha constitución. En este sentido, cabe señalar que en buena medida, los estados organizaron a sus municipios siguiendo el modelo derivado de la Constitución de Cádiz.

Con la implantación del centralismo y la expedición de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, específicamente la Sexta Ley, de fecha veintinueve de diciembre del mismo año, dispuso la elección popular de los ayuntamientos, disponiendo que éstos se integrarían por alcaldes, regidores y síndicos, no pudiendo los primeros ser de un número mayor a seis, los segundos de doce y los últimos de dos, de acuerdo a la determinación de las juntas departamentales. El artículo 25 de la ley de referencia establecía la competencia de los ayuntamientos en cuanto a conserva la tranquilidad y el orden públicos; administrar las localidades en cuanto a la salubridad, enseñanza, obras y caminos, y también el

---

<sup>28</sup> Viyeo, de la Prida, Pedro. Notas para un Estudio del Municipio. Citado en el *Desafío Municipal*. op. cit., p 177.

fomento de la agricultura, industria y comercio, entre otras materias de interés local.

Otra de las leyes centralistas, las Bases de Organización Política de la República Mexicana, decretadas por el Presidente Antonio López de Santa Ana el día doce de junio de 1943, regularon de manera escueta y bastante deficiente el régimen municipal, ya que únicamente establecía lo relativo a la división de los Departamentos, en municipalidades; la obligación de los ciudadanos para inscribirse en el padrón municipal, y las facultades de las Asambleas Departamentales en esta materia.

Por otra parte, la Constitución Federal de 1857 promulgada el once de marzo de ese mismo año, no estableció expresamente el régimen municipal y consecuentemente, tampoco la estructura ni la integración de los ayuntamientos.

En este sentido, resulta ilustrativa la opinión de Salvador Valencia Carmona, quien nos dice que:

Quando los municipios entran al periodo independiente, no se sustraen a la pugna entre federalistas y centralistas, se presenta en esta etapa el extraño descuido que por la comuna experimentaron los grupos liberales, pues fueron los conservadores los que se encargaron de organizarla en la constitución. El propio texto de 1857 no pudo vencer el viejo escrúpulo federalista, que dispensando un excesivo respeto al ámbito de los estados, les reservó toda normación sobre los municipios. Con ello, se repitió el fenómeno acaecido en 24, volvieron a ocuparse de la cuestión las constituciones locales, dividiéndose los estados en distritos como Oaxaca, en cantones como Veracruz, o en partidos como en Aguascalientes, circunscripciones todas estas que usualmente se fraccionaron en municipalidades.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Valencia Carmona, Salvador. *op. cit.*, p 44.

El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano expedido por Maximiliano de Habsburgo con fecha diez de abril de 1865, señalaba que la administración municipal era competencia de los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales. Así mismo establecía la elección popular directa de los ayuntamientos, y su renovación parcial de manera anual.

En el período comprendido durante la dictadura del General Porfirio Díaz, las jefaturas políticas fueron los instrumentos idóneos para el control central de los municipios, lo que propició el decaimiento de los ayuntamientos. En este sentido, podemos afirmar que el municipio mexicano de fines del siglo XIX estuvo sometido al poder central a través de gobernadores, prefectos, subprefectos y jefes políticos.

En este sentido, según la opinión de Miguel Solórzano en

la dictadura de don Porfirio Díaz, el centralismo alcanzó su máxima expresión a través de la institución de las prefecturas políticas, que constituyeron el engranaje del gobierno y que en su momento se ajustaron a las necesidades del país en el orden material, pero con una falta absoluta de libertades cívicas.<sup>30</sup>

En conclusión, Jorge Carpizo nos dice que:

El siglo XIX mexicano conoció un municipio muy débil, política y administrativamente impotente. Las constituciones liberales y federales de 1824 y 1857 no se ocuparon de él. Como paradoja, en nuestra evolución política encontramos que las constituciones conservadoras y unitarias de 1836 y 1843 sí lo mencionaron, e incluso la primera lo reglamentó.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Solórzano Olvera, Miguel. "Génesis del Gobierno de las Ciudades y del Municipio Libre". "El Municipio como Factor del Desarrollo Nacional Equilibrado", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. México, INAP, No. 26, 27, 28, p 23.

<sup>31</sup> Carpizo, Jorge. "Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal en México", en *op. cit.*, p 138.

De esta breve sinopsis histórica del municipio mexicano en el primer siglo del México independiente podemos establecer que como consecuencia de las luchas internas entre conservadores y liberales, y posteriormente con la prolongada dictadura porfirista, la organización municipal no alcanzó prácticamente ningún desarrollo. Si bien es cierto que jurídicamente, la mayor parte de las constituciones y leyes de esta época regulaban las bases del régimen municipal, también es cierto que en muchas ocasiones, debido a la turbulencia y al centralismo político prevaleciente, estas disposiciones jamás se llevaron a la práctica.

En este sentido, la integración del ayuntamiento en el periodo de referencia se sigue realizando conforme al prototipo del cabildo colonial. La agenda sobre la organización del ayuntamiento queda relegada de la discusión del naciente sistema político mexicano. En suma, en esta etapa histórica no se plantea ningún esquema alternativo para fortalecer al municipio y darle una organización gubernamental acorde a la realidad política, social y económica de dicha época.

La transformación del gobierno municipal, específicamente por lo que se refiere a la integración del ayuntamiento, queda al margen del proceso de cambio que impulsan los diferentes gobiernos, tanto por parte de las corrientes centralistas como de las federalistas.

### **1.3 La organización del ayuntamiento y la Revolución Mexicana de 1910**

Durante la dictadura porfirista, las jefaturas políticas desplazaron y subordinaron a los ayuntamientos, situación que conjuntamente con otros problemas económicos, sociales y políticos propiciaron el descontento de los pueblos y cabildos en contra de la dictadura, hechos que culminaron con el surgimiento del primer gran movimiento social del siglo XX.

A continuación expondremos una breve semblanza de los principales planes y programas revolucionarios en relación al problema municipal. Sobre el particular Carpizo señala que:

Durante el porfirismo, el municipio realmente desapareció, quedando ahogado por los jefes políticos, los prefectos y los subprefectos. Cuando entonces el pueblo mexicano se organizó contra la opresión, volvemos a encontrar la idea del municipio: ahí están, entre otros, el programa del Partido Liberal Mexicano de 1906 y las Adiciones al Plan de Guadalupe de 1914 realizadas por don Venustiano Carranza<sup>32</sup>

Efectivamente, el Programa del Partido Liberal Mexicano, proclamado por los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón el día primero de junio de 1906, proponía la supresión de las jefaturas políticas, así como el fortalecimiento y la reorganización municipal.

En segundo lugar, tenemos el Plan de San Luis Potosí expedido el día cinco de octubre de 1910 por Francisco I. Madero, este Plan criticaba el hecho de que los ayuntamientos únicamente existieran en la Carta Magna.

Por su parte, el Plan de Guadalupe emitido por Venustiano Carranza el día 26 de marzo de 1913, y específicamente las adiciones que se le hicieron el mes de diciembre de 1914, estableció las bases del proyecto constitucional que Carranza presentó respecto al "Municipio Libre" en el Congreso Constituyente de 1917.

Asimismo, la Ley General sobre Libertades Municipales expedida por Emiliano Zapata el 15 de septiembre de 1916, considera que la libertad municipal es la primera y más importante de las instituciones democráticas. El documento de referencia establece el régimen municipal mediante la elección popular directa,

---

<sup>32</sup> *Ibidem*

sin precisar los cargos y el número de integrantes del ayuntamiento; señalando un año de duración de los cargos municipales, y la prohibición de la reelección inmediata.

En este sentido, es importante señalar que el propio Caudillo del Sur, el día 20 de abril de 1917 emitió la Ley Orgánica del Ayuntamiento para el Estado de Morelos. Esta disposición establecía la elección popular directa de los ayuntamientos y señalaba que éstos se integrarían por un presidente, uno o dos síndicos y un número variable de regidores, de acuerdo a la categoría de las poblaciones. Asimismo contemplaba la figura del ayudante municipal, como auxiliar del ayuntamiento en las poblaciones apartadas de la cabecera municipal.

Por otro lado, es importante señalar que del decreto de "Adiciones al Plan de Guadalupe" expedido por Venustiano Carranza el día 12 de diciembre de 1914, destaca la ley sobre libertad municipal, misma que constituye el antecedente inmediato del artículo 115 constitucional. La ley de referencia establecía que los estados adoptarían para su régimen interior el Municipio Libre, administrado por un ayuntamiento de elección popular directa.

En este orden de ideas, podemos afirmar con Don Pedro Zorrilla Martínez, en el sentido de que:

La historia política de México independiente, está marcada por la aspiración hacia principios y valores vinculados con un municipio libre y fuerte; la Revolución dio mayor sentido y amplitud a tal anhelo social y lo hizo propósito político. La reivindicación municipal fue bandera revolucionaria primordial<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Zorrilla Martínez Pedro. "Fortalecimiento Municipal", en *Estudios Municipales*. México, CNEM, Secretaría de Gobernación, No. 3, p 13.

El Congreso Constituyente de Querétaro quedó instalado el 1° de diciembre de 1916. En la sesión del día 20 de enero de 1917 se inició el debate acerca del artículo 115 constitucional. La iniciativa presentada por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, y específicamente por lo que se refiere a la organización del ayuntamiento, decía:

Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de organización política, el Municipio Libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado.

En la sesión del día 24 de enero de 1917, la Segunda Comisión de Puntos Constitucionales, presidida por los diputados Hilario Medina y Heriberto Jara, presentó ante el pleno del Congreso, el dictámen del proyecto, mismos que en lo relativo a la organización del gobierno municipal, estaba redactado en los siguientes términos:

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las tres bases siguientes:

- I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado;

Sobre el particular, es necesario subrayar que el contenido de la fracción I del proyecto de referencia no suscitó ninguna polémica, ya que enseguida la Asamblea acordó reservarlo para su votación. En cambio la fracción II del citado artículo propició enconados debates entre los constituyentes, quienes expusieron diferentes puntos de vista sobre la regulación constitucional en cuanto a la hacienda pública municipal. En tal virtud, fue prácticamente imposible que en la misma sesión del día 24 de enero se alcanzara un consenso sobre todo el contenido del artículo 115, por lo que la Asamblea optó por reservarse para

discusión en la sesión del día 25 la fracción II; con lo que fue posible que se aprobara en lo general el artículo de referencia, por 148 votos a favor y 26 en contra.

En este orden de ideas, es importante subrayar el hecho de que el Congreso Constituyente de Querétaro no consideró necesario abordar y profundizar el análisis en cuanto a la organización del ayuntamiento. Esta situación puede tener varias explicaciones; entre ellas, la más plausible es que en ese momento histórico el problema más inmediato, como lo sigue siendo en buena medida, era lo relativo al erario público del municipio.

Muy probablemente, la cuestión organizacional del gobierno municipal pasó a un segundo plano, en virtud de que lo crucial era la definición del problema financiero, quizá bajo la lógica de que una vez que el municipio tuviera los recursos económicos indispensables para un buen funcionamiento de este nivel de gobierno, la consecuencia natural sería el fortalecimiento organizacional del ayuntamiento.

De esta manera, podemos establecer que si bien es cierto que la Revolución Mexicana retoma la cuestión del régimen municipal, y que en la misma Constitución Política de 1917 se establecen las bases para su autonomía financiera, también lo es el hecho de que este movimiento social de principios de siglo pasó por alto la necesidad de transformar las estructuras organizacionales de antaño que el ayuntamiento mexicano viene arrastrando desde los orígenes mismos del primer municipio español fundado en tierras mexicanas.

#### 1.4 La integración del ayuntamiento en el México posrevolucionario

A partir de la promulgación de la Constitución de 1917, el artículo 115 ha tenido ocho reformas, de las cuales, por su relación directa con el régimen municipal sobresalen las siguientes:

- a) La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de abril de 1933, mediante la cual se precisa el principio relativo a la no reelección inmediata para los integrantes de los ayuntamientos.
- b) La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 12 de febrero de 1947, que estableció el derecho constitucional para la participación electoral de la mujer en los comicios municipales.
- c) La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de diciembre de 1977, cuya finalidad fue la de introducir el sistema de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos de los municipios con una población de trescientos mil o más habitantes.
- d) *La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de febrero de 1983. Esta reforma es de fundamental importancia en la vida municipal de nuestro país en virtud de que introdujo cambios sustanciales en el marco constitucional del municipio, con la finalidad de fortalecer el primer orden de gobierno.*

Al inicio de su gestión como Presidente de la República, el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, en cumplimiento de uno de sus compromisos de campaña, envió al Congreso de la Unión la iniciativa de reformas al artículo 115 constitucional. En relación a dicha iniciativa, en su comparecencia ante el Senado de la República, el Lic. Manuel Bartlett, entonces Secretario de Gobernación, manifestó que:

El Municipio Libre, bandera de la Revolución, quedó consagrado como forma jurídica, pero su realización como forma de vida ha tenido que irse afirmando en el curso de la lucha del pueblo mexicano por lograr su desarrollo social y económico, indispensable para consolidar el pleno desarrollo político.

En este marco se inscribe la iniciativa de reforma constitucional que hoy analizamos: reformar la Constitución para reformar las estructuras municipales con los claros objetivos de democratización integral y descentralización de la vida nacional<sup>34</sup>

Asimismo en dicha iniciativa de reformas se establece que:

En el gobierno municipal se identifican de manera directa y cotidiana muchos de los elementos que dan sentido a la vida de un Estado. Ello explica que el Presidente De la Madrid se haya propuesto iniciar el proceso de democratización integral a partir de la base misma de la organización política nacional. Por múltiples razones, algunas justificables, hemos vivido en una especie de centralismos yuxtapuestos en que la Federación limita a los estados, y los estados a los municipios<sup>35</sup>.

Por otra parte, Amador Rodríguez Lozano señala que:

La reforma constitucional de 1983 al artículo 115 contribuye significativamente a profundizar y ampliar la democracia desde nuestra comunidad política básica: el Municipio Libre. Se actualiza, así, una de las principales conquistas de la Revolución Mexicana y se cumple con uno de los más caros anhelos del constituyente de 1917 que, a pesar suyo y por otros problemas surgidos con posterioridad, no logró dotar al Municipio Libre de todos los instrumentos técnicos, económicos y políticos que aseguran su viabilidad<sup>36</sup>.

En relación a esta reforma constitucional Don Pedro Zorrilla, nos comenta que:

... los adelantos de la población y el crecimiento de sus demandas hicieron necesario reiterar la voluntad política de tonificar el municipio y crear condiciones reales, normativas,

<sup>34</sup> "Comparencia del Licenciado Manuel Bartlett el día 2 de diciembre de 1982, para informar al Senado de la República sobre la Iniciativa de Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional", en *op. cit.*, pp 118 y 119.

<sup>35</sup> *Ibidem*

<sup>36</sup> Rodríguez Lozano, Amador. "Las Relaciones Políticas entre los Estados y Municipios: un Nuevo Marco Constitucional", en *op. cit.*, p 53.

políticas y económicas para que aumente el vigor de las comunidades locales y se integren y refuercen mejor sus gobiernos.

No basta lo que se ha caminado. Es urgente atinar en un propósito popular al que se atribuye alto valor y en el que se insiste constantemente: el avance municipal<sup>37</sup>

El contenido de la reforma constitucional de referencia, podemos sintetizarlo de la siguiente manera:

- a) Estableció el derecho de audiencia de los ayuntamientos ante las legislaturas respectivas, con motivo de la suspensión o desaparición de los ayuntamientos, o revocación del mandato de alguno de sus miembros.
- b) Precisó el principio relativo a la personalidad jurídica y patrimonio de los municipios
- c) Otorgó expresamente a los municipios la facultad reglamentaria.
- d) Definió un conjunto de servicios públicos básicos a cargo del gobierno municipal.
- e) Precisó las fuentes de ingreso de la hacienda pública municipal.
- f) Estableció la facultad de los ayuntamientos para aprobar su presupuesto de egresos.
- g) Otorgó facultades concurrentes al municipio en cuanto a la planeación y administración del desarrollo urbano.
- h) Introdujo el principio de representación proporcional para la integración del ayuntamiento, independientemente del número de habitantes de cada municipio.
- i) Estableció las bases para la suscripción de convenios de coordinación y asociación entre los municipios de un mismo estado.

---

<sup>37</sup> Zorrilla Martínez, Pedro. *op.cit.* p 13.

Comentando la reforma constitucional de referencia José Francisco Ruiz Massieu nos dice que:

A partir de las reformas de 1983 los mayores cambios de derecho local de que se tenga noticia en los últimos decenios se darán en la vida de los municipios: el artículo 115 reformado ha golpeado una tesis clásica y se ha convertido en la piedra de toque del nuevo municipalismo de las nuevas relaciones entre los poderes estatales y las comunas.

Los clásicos del municipalismo sostenían -como lo hicieron implícitamente las constituciones de 1824 y 1857- que el municipio es una institución local y que por tanto no correspondía a la Constitución General de la República regularlo. La reforma al artículo 115 rectifica esa postura y ampliando las prescripciones constitucionales, señala que la competencia mínima -incluyendo la tributaria y la urbana -; da soluciones para los casos de desaparición de ayuntamientos; previene las mancomunidades municipales; contempla los convenios de coordinación; señala el régimen laboral y define las facultades reglamentarias<sup>38</sup>

Del análisis de los aspectos fundamentales de estas reformas del artículo 115 constitucional, podemos señalar que si bien es cierto que establecieron bases para el fortalecimiento del gobierno municipal, también lo es que dicha reforma se realizó a partir de la lógica y la visión del gobierno federal, y no precisamente desde la perspectiva de la problemática municipal.

De ahí que estas reformas no abordaron las cuestiones relativas a la organización del primer orden de gobierno. En efecto, desde la óptica del gobierno federal era evidente que con la ampliación de la esfera de facultades administrativas del municipio, el fortalecimiento democrático se daría como una consecuencia natural. Sin embargo, la realidad municipal de nuestro país a más de una década y media de la citada reforma constitucional demuestra que no es suficiente una descentralización de facultades del gobierno federal o estatal en favor del gobierno municipal, sino que hace falta avanzar hacia una reorganización

---

<sup>38</sup> Ruiz Massieu, José Francisco. "El Marco del Nuevo Artículo 115. El Derecho Olvidado: El Derecho Político de Estados y Municipios", en *op. cit.*, p 37.

democrática del ayuntamiento, que permita una administración pública municipal más eficiente.

En este orden de ideas, es importante subrayar que en el fondo de la reforma del artículo 115 constitucional subyace un modelo de municipio que se identifica primordialmente con aquéllos que tienen características eminentemente urbanas, y que por lo mismo, cuentan con una organización administrativa cuyo papel fundamental se relaciona con la administración del espacio, la vida y las necesidades de la población de la ciudad. La visión parcial del constituyente permanente en relación a la complejidad y heterogeneidad de los municipios del país, excluye las necesidades administrativas y funcionales de los municipios rurales, cuya característica fundamental es la existencia de una multitud de comunidades dentro de su territorio y la carencia casi total de fuentes de ingresos propios. Estos factores necesariamente deberán tomarse en consideración para una futura reforma del artículo 115 de la Carta Magna.

### **1.5 La evolución histórica del municipio y la organización del ayuntamiento**

De esta breve sinopsis sobre el desarrollo de la institución municipal en nuestro país, podemos concluir que el surgimiento y la evolución del municipio en las diferentes etapas históricas, a partir de la fundación del primer ayuntamiento novohispano, ha tenido como referente fundamental, las necesidades propias de un sistema político con un alto grado de centralización.

Inicialmente, el régimen municipal es trasplantado de España para darle sustento legal y legitimar los actos de conquista de la corona española. En una fase posterior, la función principal del municipio radica en la administración de los

intereses locales de los grupos de poder en las poblaciones más importantes de la Nueva España. En la primera etapa del México independiente, el municipio sigue la suerte del poder central, con los vaivenes de la lucha entre liberales y conservadores; el municipio aparece y desaparece de las diferentes constituciones y leyes de la época; con lo cual el régimen municipal no logra consolidarse ni alcanza un desarrollo propio, acorde a las particularidades de las diferentes regiones del país; sino que por el contrario, en la época porfirista se convierte en uno de los andamiajes más funcionales de la dictadura, a través de las jefaturas políticas.

Si bien es cierto que el municipio se convirtió en una de las banderas principales de la Revolución Mexicana, también lo es que al triunfo del movimiento armado, el régimen municipal quedó maniatado al poder central, principalmente en el ámbito financiero.

Sobre el particular, José Gamas Torruco nos precisa el hecho histórico de referencia en el sentido de que:

Después de la Revolución, (el Municipio) sufre el proceso centralizador que ha venido caracterizando la evolución política del Estado Mexicano en el siglo XX y que si bien tuvo su explicación en la necesidad de pacificar, de unificar y de emprender el difícil camino de desarrollo, el día de hoy asfixia a las instituciones<sup>39</sup>.

Las más recientes reformas constitucionales en esta materia amplían indudablemente el marco de la libertad municipal en el terreno político, administrativo y financiero, pero la limitante fundamental de dicha reforma radica en el hecho de que se inscribe en el contexto de una reforma y descentralización

---

<sup>39</sup> Gamas Torruco, José. "Federalismo y Municipalismo", en *op. cit.*, p. 40.

administrativa, más que una auténtica reorganización democrática del gobierno municipal.

En este sentido, podemos señalar que históricamente la organización del ayuntamiento, se ha visto condicionada por las mismas circunstancias que ya enunciamos. En efecto, de este breve estudio histórico del municipio, tomando como referencia fundamental la evolución de su marco jurídico, podemos concluir que la organización política y administrativa del municipio nace y se desarrolla conforme a la lógica de un poder central, y no como una instancia de gobierno destinada a la administración de los intereses y necesidades de la convivencia vecinal, y mucho menos como un genuino espacio democrático y de participación de los ciudadanos.

Asimismo, es importante subrayar que los cargos que integran la estructura actual del ayuntamiento (presidente municipal, regidores y síndicos) tienen su antecedente histórico inmediato en los cargos de la misma naturaleza en el cabildo colonial, ya que en las etapas posteriores de la historia de nuestro país, el ayuntamiento conserva básicamente el mismo esquema de organización.

En este orden de ideas, podemos señalar que la estructura orgánica del ayuntamiento ha quedado a la zaga del desarrollo económico, político y social de los municipios de nuestro país. En la actualidad, la realidad municipal se caracteriza por su gran complejidad y heterogeneidad. Sin embargo, observamos que el actual modelo de organización del gobierno municipal sigue siendo esencialmente el mismo que tenían los cabildos, cuya estructura y funcionalidad respondía a una realidad histórica totalmente distinta a la de los actuales municipios.

En este contexto, cabe cuestionarse acerca de la viabilidad y funcionalidad de la estructura actual del ayuntamiento en una realidad donde subsisten multitud de municipios con necesidades funcionales y organizacionales de diferente índole, pues como ya sabemos, las municipalidades del país tienen problemas específicos cuya resolución requiere de estructuras de gobierno flexibles y acordes, en la medida de lo posible, a estas realidades.

Históricamente, la estructura del ayuntamiento contemporáneo responde a un modelo de organización eficaz para un gobierno municipal cuya función fundamental era la de mantener un control político y administrativo altamente centralizado en las diferentes localidades del país. Sin embargo, la integración actual del ayuntamiento resulta cuestionable ante las realidades que enfrenta el régimen municipal en nuestro país.

De ahí que del estudio de los antecedentes históricos de esta institución, podamos establecer la necesidad de explorar nuevos esquemas de organización del gobierno municipal, que sin dejar de lado los antecedentes y las experiencias que pueda aportar la estructura histórica del ayuntamiento, se adecuen a la realidad territorial, demográfica, política, social y financiera de determinados tipos de municipios en los umbrales del siglo XXI.

Una vez concluido este breve análisis histórico, consideramos que podemos iniciar el desarrollo del capítulo segundo del presente trabajo, con el estudio de los elementos del municipio contemporáneo, y de algunas características fundamentales de dichos elementos, particularmente lo relativo a la población y al territorio.

## CAPITULO SEGUNDO

### LOS ELEMENTOS DEL MUNICIPIO

#### **2.1 Generalidades, definición y teorías principales sobre el origen del municipio**

##### **2.1.1 Algunas consideraciones sobre la doctrina Sociológica o Jusnaturalista y la Juspositivista.**

Como proemio del presente apartado conviene realizar un breve paréntesis en relación a las dos principales corrientes doctrinales que pretenden explicar el origen y los fines del municipio: la teoría sociológica o jusnaturalista y la juspositivista. Sobre el particular es importante señalar que dichas teorías sólo tienen un valor relativo, en cuanto que las construcciones o modelos mentales únicamente son aplicables en un momento histórico determinado. La aplicación dogmática de cualquier doctrina corre el riesgo de propiciar construcciones teóricas artificiales, y por lo mismo, nada más alejados de la realidad social.

Conscientes de estas limitaciones expondremos las doctrinas de referencia, con la finalidad de establecer un marco teórico básico que permita el análisis conceptual del municipio, desde la perspectiva y necesidades metodológicas propias del presente trabajo de investigación.

En este orden de ideas, a continuación pasaremos a exponer en primer lugar las principales características de la tesis sociológica o jusnaturalista. El postulado

central de esta corriente consiste en sostener que el municipio nace espontáneamente, como consecuencia de los vínculos naturales (de parentesco y de vecindad) y por las necesidades comunes de un núcleo de individuos que habitan en una misma circunscripción geográfica.

La doctrina jusnaturalista considera que el municipio es anterior al Estado. Reynaldo Robles comenta que si

los hombres que viven en un espacio limitado tienen necesidades comunes, es natural que se produzcan sentimientos de comunidad que originen una unidad sociológica, y, que esta comunidad social exista con o sin reconocimiento del Estado<sup>40</sup>

En este mismo sentido, se manifiesta el tratadista Moisés Ochoa Campos, quien caracteriza al municipio como específica agrupación natural de tipo local.<sup>41</sup>

Asimismo, el célebre Alexis de Tocqueville sostiene que:

la comuna (*el municipio*) es la única asociación que se encuentra de tal modo en la naturaleza, que por doquiera que hay hombres reunidos, se forma por sí misma una comuna<sup>42</sup>.

En relación a este debate, Juan Ugarte Cortés nos dice que:

Indiscutiblemente, el municipio es una comunidad básica. O sea, una asociación primaria y fundamental de seres humanos. Siempre se ha visto así al municipio por la doctrina: aparece como un efecto y consecuencia de la sociabilidad del ser humano<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Robles Martínez, Reynaldo. *El Municipio*. México, Porrúa, 1987, pp 23 y 24.

<sup>41</sup> Ochoa Campos, Moisés. *op. cit.* p 23

<sup>42</sup> Tocqueville, Alexis De. *La Democracia en América*. México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp 77 y 78. (cursiva nuestra)

<sup>43</sup> Ugarte Cortés, Juan. "Teoría General del Municipio: Fines, Fundamentos y Estructura", en *op. cit.* p 25.

Sobre el particular, es importante subrayar que el razonamiento jusnaturalista parte de la base de que el poder político nace en la comunidad, entendida ésta como agregados humanos que se han formado por la fuerza natural que se deriva de la sociabilidad del hombre, formando comunidades naturales de carácter primario, tales como la familia, el clan, la tribu, etc.

Sobre este tema, Julián Salazar Medina menciona que:

Cuando estas formas de primaria organización comunal llegaron a asentarse en un lugar determinado, aparece una forma social de carácter natural, a la cual llaman estos autores Municipio Natural<sup>44</sup>

En tal virtud, la corriente de referencia afirma que el municipio es la manifestación tangible de la organización política de la comunidad perfecta, y surge por la necesidad de administrar lo común; caracterizándose esta comunidad perfecta por el hecho de que mediante la colaboración y solidaridad son capaces de alcanzar los fines totales del ser humano.

En segundo lugar, expondremos brevemente algunas consideraciones sobre la doctrina positivista. El postulado principal de esta corriente estriba en la consideración de que el municipio es una creación del Estado, es decir, que nace por mandato del orden jurídico estatal. Los juspositivistas sostienen que el Estado precede necesariamente al municipio, y que por lo tanto, esta institución nace como una necesidad derivada de la organización del primero, y por ende, su naturaleza se puede determinar en razón de los fines que éste persigue.

---

<sup>44</sup> Salazar Medina, Julián. *Elementos Básicos de Administración Municipal*. México, UAEM e IAPEM, p 20.

Dentro de los más brillantes exponentes de esta corriente podemos mencionar a Hans Kelsen, quien al señalar que no existe municipio sin Estado, afirma que:

si la comunidad parcial hoy existente como Municipio hubiera precedido al Estado, es que el Estado habría coincidido con el Municipio <sup>45</sup>

En esta misma posición, se manifiesta el jurista Ignacio Burgoa Orihuela, quien nos dice que:

El Municipio entraña una entidad jurídico - política que tiene como elementos de su estructura formal una determinada comunidad humana, radicada en un cierto espacio territorial, estos elementos, ónticos o naturales, por sí mismos, es decir, sin ninguna estructura jurídica, en la que se proclame su autonomía y la autarquía de que hemos hablado, no constituyen el Municipio, cuya fuente es el derecho fundamental del estado al que pertenecan <sup>46</sup>.

De acuerdo a la doctrina legalista, podemos establecer, según Martins, que el municipio es

La institución político - administrativa - territorial, basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado, para satisfacer las necesidades de vida de la comunidad local, en coordinación con otros entes territoriales y servicios estatales <sup>47</sup>.

En conclusión, refiriéndose al debate entre la corriente jusnaturalista y la positivista, el tratadista Juan Ugarte Cortés opina que:

... cuando se afirma que el municipio es una comunidad se ratifica el origen sociológico, la naturaleza sociable que explica al municipio como una modalidad orgánica, surgida de modo espontáneo a través de los siglos; sencillamente ratifica la observación aristotélica. Más aún la otra gran corriente de la doctrina que hace énfasis en que el municipio es una creación

<sup>45</sup> Kelsen, Hans. "Teoría General del Estado". Citado por Héctor Vázquez: *El Nuevo Municipio Mexicano*. México, SEP, 1986, p 121.

<sup>46</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa, 1978, p 817.

<sup>47</sup> Martins, Daniel Hugo. *El Municipio Contemporáneo*. Citado por Carlos F. Quintana Roldán: *Derecho Municipal*. México, Porrúa, 1995, p 11.

del Estado no niega la base sociológica o el origen asociativo del mismo, sino que tan sólo realiza una tendencia ideológica, la del positivismo, para llamar la atención sobre ciertas consecuencias y efectos que se deben derivar de una tal concepción positivista del municipio<sup>48</sup>

De lo expuesto podemos establecer que los partidarios del positivismo no se preocupan por el análisis del origen histórico del municipio, ni tampoco por el estudio de los indicadores de la realidad política y social de esta institución en un momento histórico determinado, ya que su planteamiento simplemente se reduce a considerar al municipio como una división territorial, política y administrativa del Estado.

En resumen, la corriente juspositivista plantea que el municipio no es más que una parte integrante del Estado, y que por lo mismo, el primero, en tanto que comunidad menor debe quedar subordinado al segundo, como ente política y jurídicamente superior.

De esta breve exposición de las dos principales posturas teóricas sobre el origen del municipio, podemos reiterar lo que afirmamos con anterioridad, en el sentido de que ambas doctrinas tienen una validez relativa, en cuanto que ambas son aplicables a nuestro objeto de estudio.

Consideramos que el problema radica en pretender sostener la validez absoluta de ambas teorías, tal como lo expondremos a continuación. En efecto, la corriente sociológica o jusnaturalista es válida por cuanto que sostiene la existencia de un conglomerado social de carácter primitivo anterior a cualquier forma de organización estatal. Esta postura es correcta desde la perspectiva de la

---

<sup>48</sup> Ugarte Cortés, Juan. *op. cit.*, p. 27.

sociología, ya que permite determinar el origen tanto del poder político como del fenómeno social vinculado con el municipio.

Asimismo, la doctrina legalista o positivista, cuyo postulado fundamental consiste en afirmar que el municipio es una institución que surge como parte integrante de la organización de un Estado, y por ende como consecuencia de un orden jurídico previamente determinado, es válidamente aplicable desde el enfoque de la ciencia del derecho.

En este orden de ideas, podemos sostener que si bien es cierto que los principios de la escuela sociológica y la positivista se contraponen desde el punto de vista de una metodología ortodoxa de la sociología y del derecho, también lo es que ambos enfoques son complementarios y compatibles para un estudio más completo del municipio, que como ya lo señalamos es una realidad que rebasa con mucho los estrechos márgenes teóricos de una u otra ciencia.

Por ello, estimamos que el análisis de una realidad tan compleja como es el municipio mexicano de fines de siglo amerita un nuevo enfoque metodológico que permita estudiar de la manera más completa posible la realidad municipal y con ello, encontrar soluciones viables a la problemática que enfrenta esta institución.

En este sentido, las dos corrientes teóricas de referencia no son irreductibles en virtud de que ambas tienen como objeto de estudio una misma realidad social: el municipio. En todo caso, de la aportación de dichas doctrinas, podemos precisar el origen de la municipalidad, señalando que en la gran mayoría de los casos el surgimiento de esta institución tiene como elemento previo una comunidad humana identificada por sus intereses inmediatos derivados de la convivencia vecinal, y que esta comunidad puede identificarse como municipio natural, y que

éste solamente asume el carácter de municipio político a partir de que a dicha comunidad se le da el reconocimiento como municipio, de conformidad con el orden jurídico estatal, vigente en un momento histórico determinado, en cuyo caso la comunidad de que se trate adquiere el rango de municipio, entendido éste como una entidad político- administrativa de la organización estatal con el conjunto de atribuciones que determine el ámbito de competencia establecido por el orden jurídico.

En el caso del municipio mexicano, como ya lo señalamos, los primeros municipios españoles en nuestro país fueron fundados sin una comunidad social previa, y sin embargo, dichas municipalidades adquirieron plena validez jurídica al constituirse en el marco del derecho español. En cambio, en la actualidad, la fundación de los municipios requiere de un determinado número de habitantes, es decir de una base sociológica previa; esto corrobora la tesis de que la validez de la doctrinas jusnaturalista y positivista es relativa, ya que ambas doctrinas nos ayudan a comprender algunos procesos vinculados con el régimen municipal, pero su validez es relativa, dependiendo del momento histórico de que se trate.

### 2.1.1 La definición de municipio

Así como existen diversas posturas teóricas sobre el origen del municipio, también nos encontramos definiciones enmarcadas en la postura que adopten los diferentes autores.

Moisés Ochoa Campos, señala que:

hablamos del municipio natural al referimos a la comunidad domiciliaria independientemente de que posea o no la forma política propia del régimen local", y que por lo tanto,

"hablamos del municipio político al referimos a la comunidad domiciliaria en cuanto institucionaliza políticamente su régimen social"<sup>49</sup>

Por su parte, Efrén Córdova nos dice que:

como ente político el municipio se supedita a una organización política superior, es decir, forma parte de un todo más amplio que es el estado, el cual a su vez no es una mera agrupación de municipios, sino una creación unitaria que responde a la voluntad y al interés general del país<sup>50</sup>

Dana Montaña establece que el municipio es

una entidad natural que surge de y por la convivencia en un lugar determinado, generalmente reducido (el lugar, la ciudad, la comuna), en relación con el área de otras divisiones políticas y administrativas siempre más extensas (el Estado, los estados particulares: cantones, provincias, etc.), y urgida por la satisfacción inmediata de necesidades comunes, bien determinadas (los servicios públicos) que solamente él puede realizar cumplidamente, al menos en principio<sup>51</sup>.

En este sentido, Teresita Rendón nos dice que el municipio también se puede definir como

la entidad político - jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines<sup>52</sup>

Por su parte, Adolfo Posada, refiriéndose al caso francés, nos dice que el municipio

<sup>49</sup> Ochoa Campos, Moisés. *op.cit.*, p 23.

<sup>50</sup> Córdova, Efrén. *Curso de Gobierno Municipal*. Piedras, Universidad de Puerto Rico, 1964, p 37.

<sup>51</sup> Dana Montaña, M. *Estudios de Política y Derecho Municipal*. Maracaibo, Universidad del Zulia, 1962, p 109.

<sup>52</sup> Rendón Huerta Barrera, Teresita. *Derecho Municipal México*, Pomúa, 1985, p 13.

legal y positivamente, es una comunidad de personas definida por la concreción local y por los intereses vecinales; por otra parte, es base de la estructura política y administrativa del Estado nacional<sup>53</sup>

En opinión de Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu,

el municipio nace como una forma natural, inconsciente, de unión entre los seres humanos que se aglutinan, como un medio de protección y subsistencia, así como para llevar a cabo en forma colectiva los fines que le son necesarios. Desde luego, dicho agrupamiento vecinal tiende a la complejidad y, por lo mismo, a institucionalizarse, dando con ello paso al municipio institucional o político en su connotación más amplia<sup>54</sup>.

A decir de Juan Ugarte Cortés por municipio debemos entender como la

... comunidad asentada en un territorio, que cuenta con capacidad jurídica y patrimonio propios y al que se le reconocen derechos suficientes para atender las necesidades de su población y para auto-organizarse libre y democráticamente.<sup>55</sup>

De lo expuesto, podemos concluir que proporcionar una definición del municipio es bastante difícil, toda vez que debido a la complejidad de éste, es necesario que al definirlo se consideren sus características y elementos más importantes; dicha definición deberá abarcar tanto la estructura jurídica formal que tiene como parte integrante de la estructura estatal, así como las características y fines sociales que lo distinguen de otras instituciones.

<sup>53</sup> Posada, Adolfo. *El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna*. Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1916, p 169.

<sup>54</sup> Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. *Elementos Jurídico - Históricos del Municipio en México*. México, UNAM, 1979, p17.

<sup>55</sup> Ugarte Cortés, Juan. *op. cit.* p 34.

En este orden de ideas, proponemos para los fines del presente estudio, la siguiente definición: el municipio es una entidad político - administrativa, que está regulada por un orden jurídico, y cuya finalidad es la satisfacción de los intereses vecinales de una comunidad reconocida jurídicamente, como base de la división política y administrativa de un Estado, en un momento histórico determinado.

Como quedó establecido, el municipio tiene como fin fundamental satisfacer las necesidades de una comunidad social. En este sentido, es importante señalar que en los hechos dicha finalidad se diluye ante una realidad social sumamente compleja y dinámica. Ante ello, surge la necesidad de avanzar hacia esquemas alternativos de organización, a efecto de que este rediseño del gobierno municipal permita reorientar al municipio hacia la atención plena de las necesidades colectivas de un conjunto de comunidades asentadas en el territorio municipal.

Por otra parte, es conveniente asentar la importancia que tiene el orden jurídico estatal en los procesos de transformación del gobierno municipal. Si bien es cierto que no todo planteamiento de cambio implica necesariamente alguna modificación del marco jurídico, también es cierto que las normas jurídicas pueden constituirse en un elemento fundamental para sustentar estos procesos de cambio.

## **2.2 Los elementos del municipio**

### **2.2.1 Generalidades**

En relación a los elementos constitutivos del municipio, Andrés Serra Rojas, nos dice que al hablar de los mismos

hemos de referirnos a un concepto genérico que comprende las entidades últimas de las cosas, sobre todo, materiales, es decir, los componentes individuales de los cuerpos complejos, tanto materiales, como en las elaboraciones técnicas o espirituales <sup>56</sup>.

Por su parte, Hans Kelsen señala que:

la doctrina tradicional distingue tres "elementos" estatales: el territorio, la población y el poder. <sup>57</sup>

Siguiendo al maestro Andrés Serra Rojas, podemos establecer que la teoría del Estado involucra, entre otros elementos los siguientes:

- a) El territorio, el cual es una limitada región del planeta, y en el que se asientan los grupos humanos.
- b) La población. Es una asociación de grupos humanos unidos por la fuerza de la sociabilidad.
- c) La autoridad. Se integra con órganos del poder público

Para los fines del presente trabajo vamos a utilizar los lineamientos que señala la teoría tradicional de referencia, según la cual el estudio del Estado se realiza a través del análisis de los elementos que lo integran: territorio, población y gobierno.

Específicamente en relación a los elementos constitutivos del municipio, Fernando Castro, nos dice que:

en el término municipio se incluyen al menos tres grupos de elementos interectantes: 1) **el conjunto de habitantes** de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento; 2) **un área geográfica** de delimitación territorial a la que se extiende la autoridad administrativa de un ayuntamiento, y 3) **el órgano administrativo** y de gobierno, que

<sup>56</sup> Serra Rojas, Andrés. *Ciencia Política*. México, Porrúa, 1988, p 321.

<sup>57</sup> Hans Kelsen. *op. cit.*, p 247.

generalmente se denomina ayuntamiento, y cuyo origen se encuentra en la reunión (ayuntar) de los habitantes de una población para la solución de sus conflictos y necesidades locales<sup>58</sup>

De esta manera podemos establecer que, al igual que el Estado, el municipio se integra por tres elementos fundamentales: el territorio, la población y el gobierno. En este orden, analizaremos brevemente cada uno de dichos elementos.

## 2.2.2 El territorio municipal

### 2.2.2.1 Concepto

En primer lugar, es importante señalar que la palabra territorio proviene del latín *terra patrum* que significa la tierra de los antepasados.

Sociológica y jurídicamente para que pueda surgir el municipio, se requiere la existencia previa de un espacio de la superficie terrestre y de una comunidad asentada en dicha circunscripción.

En opinión de Juan Ugarte Cortés el territorio es un elemento *sine qua non* para la existencia de la institución municipal, ya que:

Para el municipio su territorio dice población, porque sencillamente no existen espacios territoriales a los que se les dé el nombre de municipios si no tienen población. No existen los municipios con el solo elemento territorial, sin población<sup>59</sup>.

<sup>58</sup> Castro Salmorán, Fernando. "El Municipio en la Antropología Política", en *El Municipio en México*. México, El Colegio de Michoacán, 1987, p 118.

<sup>59</sup> Ugarte Cortés, Juan. *op. cit.*, p 33.

Arnoldo Sehwert Ferrer señala que:

uno de los elementos integrantes del Municipio es la extensión territorial. Sin territorio no puede haber municipio, de ahí que se haya dicho que el Municipio no está limitado, sino que está constituido por el territorio; el territorio le pertenece jurisdiccionalmente<sup>60</sup>

En este sentido, podemos establecer que el territorio municipal es el espacio geográfico terrestre donde se asientan determinados núcleos de la población de un país. En tal virtud es importante subrayar el hecho de que el territorio municipal es un elemento previo a la institucionalización del municipio, esto es, se trata de una condición *sine qua non* para el surgimiento del municipio.

Por otra, es conveniente apuntar que los límites del territorio municipal se determinan a partir de un conjunto de factores históricos, sociológicos, o bien, por decisiones políticas y administrativas, de acuerdo al marco jurídico de la entidad federativa de que se trate.

En este sentido, y debido a su importancia para el desarrollo del presente estudio, abordaremos brevemente el análisis de los tres principales sistemas de división municipal:

- a) El sistema geométrico o francés . Este sistema tiene su origen en la Francia revolucionaria de 1789. La característica principal de dicho sistema radica en el hecho de que la división municipal únicamente se basa en las necesidades de la administración pública, desde la perspectiva del poder central, y dejando de lado los criterios relativos a las formaciones socioeconómicas y políticas a nivel local y regional.

---

<sup>60</sup> Sehwert Ferrer, Arnoldo. Citado por Carlos F. Quintana Roldán, en *op. cit.*, p 153.

- b) El sistema natural o suizo. El sistema de referencia incorpora criterios históricos y sociológicos, tales como las costumbres y las tradiciones de los núcleos humanos asentados en un determinado territorio, además, del factor geográfico.
- c) El sistema mixto o inglés. La particularidad de este sistema radica en que conjuga los dos criterios anteriores, esto es, la división municipal se basa tanto en factores sociológicos y geográficos, como en criterios derivados de las necesidades organizativas y funcionales de los demás órdenes de gobierno.

Al enumerar algunas de las deficiencias más notables de los tres sistemas anteriores de división territorial municipal, señalando entre ellas, el hecho de que su aplicación, en muchos casos propicia la anarquía y ciertas discordancias entre los factores geográfico, social, económico, y cultural, y las estructuras de gobierno, Efrén Córdova propone un sistema racional, en el cual

Los elementos históricos, geográficos y tradicionales serían así debidamente ponderados y valorados, pero ajustándolos al imperativo de responder a las necesidades actuales e introduciéndoles cuantas alteraciones demanden las realidades de hoy y aún las perspectivas de desarrollo futuro. Sería, así, en todo momento una consideración racional y lógica que tomara en cuenta los factores físicos, poblacionales, económicos, administrativos, etc., en el que prevaleciera la apreciación - sobre la base de una comunidad de intereses - de las funciones políticas y administrativas asignadas al órgano local y de las posibilidades de cumplir las mismas<sup>61</sup>.

Nosotros estimamos que dada la extrema complejidad del municipio de fines de siglo, la opinión de éste último autor es de gran importancia, toda vez que aporta elementos de juicio que pueden contribuir a una nueva división territorial del

---

<sup>61</sup> Córdova, Efrén. *op. cit.*, p 41.

municipio, a partir de la conjunción de los criterios socioeconómicos, políticos y demográficos, para incrementar la eficiencia del gobierno municipal.

En el caso de los municipios de nuestro país, el estudio del elemento territorial adquiere gran relevancia toda vez que tenemos tanto el problema de la pulverización municipal como el de submunicipalización. En algunas entidades existe un exceso de municipalidades, mientras que en otras, se presenta el fenómeno contrario: pocos municipios en una gran extensión territorial. Esta situación amerita un estudio detallado a nivel de los estados, con la finalidad de adecuar la actual división municipal a la realidad política, económica y social de las diferentes regiones de nuestro país.

Otra alternativa de solución para los problemas vinculados con el elemento territorial a nivel municipal es la reorganización territorial del ayuntamiento, a partir de la extensión territorial y la distribución de la población en los municipios del país. En apartados posteriores, se desarrolla este nuevo esquema de organización para las municipalidades rurales, mismas que son las que tienen con mayor frecuencia el problema de la dispersión de su población en un territorio más o menos extenso.

#### 2.2.2.2 Algunas consideraciones sobre la extensión territorial de los municipios mexicanos.

Con la finalidad de contar con elementos de juicio que nos permitan determinar las variables que existen entre la extensión territorial de los municipios del país, la distribución de la población en dicha circunscripción y la organización actual del ayuntamiento y, por ende, acotar la problemática vinculada con dicha situación a

los objetivos del presente estudio, a continuación expondremos algunas reflexiones sobre esta cuestión.

En este sentido, el elemento territorial del municipio es uno de los factores que puede servirnos como indicador para determinar, en primer lugar, los grandes contrastes que existen entre los diferentes municipios del país en relación a dicho elemento.

Es evidente el hecho de que existe una gran heterogeneidad en cuanto a la extensión territorial de los municipios mexicanos. A manera de ejemplo, podemos mencionar los casos extremos de los municipios del estado de Tlaxcala, en el cual el promedio de extensión territorial municipal es de 91.27 Km<sup>2</sup>, mientras que en el caso del estado de Baja California, dicha extensión se ubica en el orden de 17 480.25 Km<sup>2</sup>. Por otra parte, tenemos que el municipio de Ensenada, estado de Baja California es el de mayor extensión , ya que cuenta con una superficie de 51 952.3 Km<sup>2</sup>, superficie similar a la que ocupan en conjunto los estados de Hidalgo, Querétaro, Aguascalientes, Colima, Morelos y Tlaxcala. El segundo municipio más grande del país es el de Mulege, Baja California Sur, el cual tiene una superficie de 33 092. 2 Km<sup>2</sup>.

En el otro extremo, podemos mencionar los casos de los municipios de menor extensión territorial en el país: Mazatecochco y Tocatlán, ambos ubicados en el estado de Tlaxcala, los cuales tienen una superficie de 5.9 Km<sup>2</sup> cada uno.

Otro punto de referencia es lo relativo al contraste existente en cuanto al número de municipios por entidad federativa. En este orden de ideas, tenemos que, mientras estados como Oaxaca, Puebla y Veracruz cuentan con un gran número de municipios: 570, 217 y 207, respectivamente; otros estados tales como Baja

California, Baja California Sur y Quintana Roo, tienen pocos municipios: 4,5 y 8 respectivamente.

Por otro lado, a nivel de cada estado existen grandes contrastes en cuanto a la extensión territorial de los municipios, tal como lo podemos observar en el cuadro 1 ( Ver anexo).

Del análisis del cuadro comparativo de referencia nos damos cuenta que la extensión territorial de los municipios del país es sumamente variable, ya que por ejemplo en el estado de Coahuila, el municipio de Ocampo abarca el 17.4% de la extensión de la entidad, mientras que el municipio de Teteles, Puebla ocupa tan solo el 0.026 % de la superficie estatal.

El estudio del contraste territorial a nivel municipal resulta trascendental, en virtud de que dicha situación es de gran relevancia para la reorganización territorial del gobierno municipal, pues la estructura organizacional actual del ayuntamiento está diseñada a partir de la consideración de que el municipio se integra por un sólo centro de población. Esta situación quizá era válida en aquella época histórica en que la mayor parte de los municipios se asimilaban a una comunidad social concreta. Sin embargo, en el mundo de hoy, la realidad de una gran parte de los municipios del país se caracteriza por el hecho de que están conformados por una multitud de centros de población.

El hecho de que en el territorio municipal se asienten unidades territoriales y demográficas que no tienen ninguna representación directa en el gobierno municipal, plantea la necesidad de un nuevo esquema de estructura orgánica del ayuntamiento rural, a partir de un novedoso sistema de representación y de

administración territorial municipal que le de presencia a la autoridad municipal hacia todos los confines de la municipalidad.

### 2.2.3 La población municipal

#### 2.2.3.1 Definición y consideraciones generales

Sociológicamente podemos establecer que la población es un conjunto de personas asentadas en un espacio geográfico determinado, y vinculadas ente sí por factores de orden político, económico, social y cultural.

En este orden de ideas, la población es un elemento fundamental en la existencia del municipio, toda vez que el fin último de esta institución es la satisfacción de las necesidades primarias de los núcleos de población asentados en su territorio.

Como ya lo señalamos, el elemento humano es uno de los fundamentos básicos del municipio, pero la población de éste debe tener como característica principal que entre sus integrantes existan lazos de vecindad. En efecto, para el surgimiento de un municipio no es condición suficiente que existan un conjunto de seres humanos, sino que es necesario que entre ellos haya vínculos de solidaridad derivados tanto de la cercanía física como de un pasado histórico común, una identidad cultural, tradiciones familiares y en general, intereses comunes de tipo económico y político para ese conglomerado social.

En este sentido, es necesario subrayar que es precisamente el arraigo en una determinada unidad territorial lo que permite la existencia de la cohesión social a

nivel comunitario y que da origen a las necesidades locales que requiere y justifica la creación del gobierno municipal.

Es conveniente destacar que en términos generales, vecinos son todas aquellas personas que residen en una misma comunidad: pueblo, barrio, caserío o congregación. Por ello, a decir de Fernando Albí, lo vecinal presupone la contigüidad de familias y edificaciones en un espacio geográfico determinado.

Por otro lado, es importante señalar que la existencia de un conglomerado vecinal no necesariamente da origen a un municipio; razón por la cual, en un mismo municipio coexisten una multitud de núcleos vecinales, situación que es particularmente notable en los municipios de gran extensión territorial, que por lo general son los municipios rurales.

Lo anterior nos lleva a considerar el hecho de que en los municipios extensos, el territorio se constituye en el contrapunto de lo vecinal, ya que en estos casos la correspondencia entre los intereses vecinales del conglomerado social y el ayuntamiento resulta una mera ficción jurídica. En efecto, por lo general, en estos casos, al existir una infinidad de núcleos vecinales, la identidad con el ayuntamiento se concentra con los vecinos de la cabecera municipal, quedando al margen las comunidades periféricas al no existir un adecuado sistema de representación en el órgano de gobierno municipal y por consiguiente una deficiente administración territorial a nivel municipal.

En el caso de nuestro país, es importante señalar que en el municipio subsisten una enorme variedad de subdivisiones internas que obedecen a otros tantos centros de población asentados en el territorio municipal. Estos asentamientos humanos tienen diferentes denominaciones; a partir del número de población y de

los servicios públicos con que cuenten, podemos formular la siguiente clasificación:

- a) Ciudad. Por lo general son aquellas localidades que tienen una población superior a los 15, 000 habitantes, y que cuentan con todos los servicios urbanos, instituciones educativas de nivel medio y/o superior, además de actividades bancarias, industriales y de servicios .
- b) Villa. Son aquellos centros de población que tienen entre 5,000 y 15,000 habitantes, y que tienen el equipamiento urbano básico e instituciones educativas de educación media básica.
- c) Pueblo. Localidades cuya población oscila entre los 1,000 y los 5,000 habitantes, y con servicios urbanos indispensables e instituciones educativas de nivel básico.
- d) Ranchería. Aquellas localidades que tienen entre 500 y 1000 habitantes, cuentan con escuela rural y autoridad auxiliar municipal.
- e) Congregaciones. Centros de población de hasta 500 habitantes.

Es necesario establecer el hecho de que en estos centros de población pueden coexistir una o más asociaciones de vecindad, situación que es particularmente notable en los municipios que tienen localidades caracterizadas como pueblos, rancherías y congregaciones.

En este sentido, también es importante señalar que esta situación es particularmente patente en las municipalidades rurales. En este tipo de municipios la actual estructura organizacional del ayuntamiento diseñado a partir de la visión y las necesidades de un gobierno municipal altamente centralizado, resulta poco funcional en una realidad cuya característica fundamental radica precisamente en la dispersión de su población en un territorio relativamente extenso.

### 2.2.3.2 Nuestra tipología municipal: los municipios rurales

La finalidad de esta investigación nos remite a una verdad concreta: los municipios rurales, por lo que haremos un breve estudio que nos permita ubicar a éstos dentro de la compleja realidad de los 2418 municipios existentes en el país.

La naturaleza de este trabajo, hace necesario rediseñar una tipología municipal específica, en función de los requerimientos de nuestro objeto de estudio, conscientes de que no existe una tipología aplicable a toda clase de investigaciones, ya que estimamos que el valor esencial de estas clasificaciones es de orden metodológico, en el sentido de que son medios para acceder a un conocimiento racional y objetivo de la realidad municipal.

En este orden de ideas, nuestra tipología es de gran utilidad en cuanto que nos permite ordenar y sistematizar un determinado tipo de información sobre la realidad municipal, así como delimitar y explicar el objeto de estudio de esta investigación.

*En este contexto, cabe preguntarnos ¿qué es una tipología municipal?*

Sobre el particular, Raúl Martínez Almazán nos dice que por tipología municipal podemos entender

un agrupamiento de elementos derivado de información estadística básica, confiable y actualizada para un análisis del municipio en México <sup>62</sup>

Nuestro autor también señala que cuando hablamos de tipología municipal nos referimos a

---

<sup>62</sup> Martínez Almazán, Raúl. "Tipología Municipal", en *Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal*. México, INAP, No. 42, 43 y 44, p 63.

una clasificación de elementos básicos, sociales, económicos, administrativos, culturales que permiten establecer un marco de referencia en el diseño de políticas y programas municipales<sup>63</sup>

En términos generales, en palabras de Luis Alberto Sánchez podemos señalar que:

las tipologías han sido empleadas básicamente con fines de ordenar información, explicar fenómenos, pronosticar cambios o evoluciones y para apoyar la toma de decisiones y la planeación tanto en organismos públicos como en los no gubernamentales<sup>64</sup>

En nuestro país, diversas instituciones gubernamentales y estudiosos del municipio han elaborado diferentes tipologías, a partir de una metodología común: el análisis de lo heterogéneo, con la finalidad de homogeneizar los criterios de semejanza entre los diferentes municipios del país.

Por otra parte, podemos mencionar el estudio que realizó en 1980 la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, en el que se establece la siguiente clasificación de municipios: rurales, semiurbanos, urbanos y metropolitanos.

En este estudio, se establecen como características del municipio rural las siguientes: población menor de 30,000 habitantes, servicios públicos básicos de agua potable y alumbrado, en algunos casos, *actividad económica preponderante en la agricultura, ganadería pesca y minería*, servicios educativos a nivel primaria

---

<sup>63</sup> *Ibidem*

<sup>64</sup> Sánchez Martínez, Luis Alberto. "Apuntes para el Estudio de las Tipologías Municipales", en *op. cit.*, p15.

*y una población dispersa en pequeñas comunidades asentadas en el territorio municipal.*<sup>65</sup>

En este orden de ideas, Jaime Orozco Barbosa opina que los municipios rurales son aquellos cuya cabecera y localidades no rebasan los 5 000 habitantes, y en su territorio se desarrollan actividades económicas primarias, sobre todo las relativas a la agricultura<sup>66</sup>

Por otra parte, es importante señalar que en 1982, el Instituto de Estudios Políticos Económicos y Sociales (IEPES) del PRI elaboró el documento denominado "Hacia una tipología municipal para descentralizar la vida nacional"

En este estudio se proponen cuatro índices para la elaboración de tipologías:

- a) Valor de la producción agrícola e industrial
- b) Dispersión de la población en el territorio municipal
- c) Movimientos migratorios
- d) Mínimos de bienestar

El mismo IEPES, en el documento "Tipificación de las políticas e instrumentos para el fortalecimiento de los municipios", mismo que fue elaborado durante la campaña presidencial de Miguel de la Madrid, se plantean como características de los municipios rurales:

- a) Producción agrícola para autoconsumo
- b) Bajos niveles de ingreso per cápita promedio
- c) Mínima comercialización de los productos agropecuarios

<sup>65</sup> A partir de estas características se propone un modelo organizacional para esta clase de municipios, con una estructura administrativa que se reduce a la secretaría y tesorería municipal. Véase el *Manual de Administración Municipal*. México, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, p 40

<sup>66</sup> Orozco Barbosa, Jaime. Tipología de los Municipios, en *op. cit.*, p 42

- d) Bajas densidades de población
- e) Incomunicación de gran parte de los municipios
- f) Emigración de la población a los principales centros de población

Con base en estas consideraciones, propondremos una tipología específica, a partir del objeto y las necesidades del presente trabajo de investigación. En este sentido, las características para que un municipio sea considerado como rural, serían los siguientes factores y condicionantes básicos:

- Población

- a) Bajas densidades de población
- b) Dispersión en pequeñas comunidades

Población menor de 20,000 habitantes, incluyendo cabecera y comunidades periféricas

- Actividad económica preponderante (población económicamente activa en el sector primario superior al 50%)

Consideramos que con la aplicación de estos elementos estadísticos básicos sobre algunas de las características fundamentales de la realidad municipal se puede establecer una tipología básica del municipio rural para los fines de este trabajo.

De esta manera, tenemos que nuestro objeto de estudio es el municipio rural, cuya característica fundamental es el de tener un escaso número de población, distribuido en un territorio relativamente extenso.

### 2.2.3.3 La distribución de la población en los municipios rurales

Para comprender mejor la realidad en cuanto a la población de los municipios rurales del país es menester analizar aunque sea brevemente la dinámica demográfica nacional. En este sentido, es importante señalar que las zonas rurales del país disminuyen su población en términos relativos y no absolutos, es decir, en las pequeñas comunidades la población aumenta a un ritmo similar, y en muchas ocasiones, tiene un mayor crecimiento que en las grande urbes.

De acuerdo al censo de 1990, en la década de los ochentas, la población del país se incrementó en 14 148 000 habitantes, de éstos, 7 071 000 pertenecían a centros urbanos, mientras que 7 077 000 se concentraba en zonas semiurbanas y rurales, resultando que de éstos últimos 5 529 000 se ubicaba en poblados rurales, menores de 5 000 habitantes. En 1990, un total de 32 277 000 habitantes vivían en poco más de 125 mil comunidades rurales, lo que representa alrededor del 35% de la población nacional.

Asimismo, es necesario apuntar el hecho de que en la última década, la población rural y urbana crecieron casi en la misma proporción: 17.1% y 17.5%, respectivamente.

Por otra parte, es conveniente señalar que la mayor parte de la población que habita en comunidades rurales corresponde a quince estados del país, que son: Chiapas, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luís Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

Con la finalidad de enfocar el análisis demográfico hacia algunos de los municipios rurales del país, en el cuadro 2 (ver anexo), se contemplan algunos datos relevantes respecto de ciertos municipios del país, con la finalidad de establecer algunas variables de los factores demográfico y territorial que inciden en la problemática en análisis: la dispersión de la población rural en pequeñas localidades.

Del estudio de los datos relativos a la situación demográfica y territorial del muestreo aleatorio de 32 municipios del universo de municipios rurales del país, podemos concluir que una característica general de este tipo de municipios, y factor constante en nuestro análisis, es el hecho relativo a la dispersión de la población en múltiples comunidades asentadas en el territorio municipal; esta problemática demográfica y territorial trae como consecuencia el hecho de que las necesidades funcionales y organizacionales de la administración pública municipal sean variables en cada uno de los 2418 municipios del país.

En este orden de ideas, es lógico pensar que es poco práctico el diseño de modelos organizacionales para toda clase de municipios. Sin embargo, mediante el empleo de las tipologías municipales, es posible la elaboración de dichos modelos para los grandes tipos de municipios: metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales.

En el presente trabajo proponemos la reorganización territorial del ayuntamiento, como base para una nueva forma de organización de la administración pública local más acorde a la realidad territorial y demográfica de la mayoría de los municipios rurales.

## 2.2.4 El Gobierno Municipal

### 2.2.4.1 La naturaleza del gobierno municipal

A pesar de que el municipio tiene básicamente los mismos fines universales, la organización del gobierno municipal ha adoptado formas diferentes, de acuerdo a las necesidades y peculiaridades de dicha institución en un momento histórico determinado.

Es importante señalar que en los umbrales del tercer milenio, un principio fundamental deseable y necesario para los gobiernos municipales es lo relativo a la democracia y la eficiencia. Lo primero se refiere fundamentalmente a la elección popular de los integrantes del órgano de gobierno municipal. Lo segundo se relaciona tanto con la adecuada y racional administración de los recursos humanos, materiales y financieros, así como con la expeditéz y la oportunidad en la prestación de los servicios públicos y procedimientos administrativos que corresponden al ámbito de competencia de la Administración Pública Municipal.

Sobre el particular, una vez que hemos analizado los diferentes tipos de gobierno municipal, podemos señalar con Adolfo Posada, en el sentido de que:

resulta evidente la tendencia a aceptar y desarrollar el carácter técnico de los servicios públicos -cívicos,- y a organizar su funcionamiento eficaz- merced a la utilización de la competencia- la consideración más general del régimen municipal- o político en su más amplio sentido, -señala, al lado de esa preocupación de la eficacia, la de la democracia, con el supuesto de que el gobierno municipal- como todo gobierno de masas- es un fenómeno de opinión, una relación representativa.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Posada, Adolfo. *op. cit.* p. 172. Nuestro autor añade que independientemente de toda consideración doctrinal, en los países constitucionales que tienen la democracia como base de sus instituciones políticas o

Desde esta perspectiva, haremos referencia a los siguientes tipos o sistemas de gobierno municipal:

A) Gobierno por Comisión.

El sistema de gobierno por comisión surge en Estados Unidos en el año de 1901, y dicho modelo parte de tres consideraciones fundamentales:

- a) La naturaleza eminentemente técnica de algunas funciones municipales
- b) La aspiración hacia un régimen responsable
- c) La intervención directa y decisiva de la ciudadanía en los asuntos municipales

En relación a esta temática, Rowe señala que:

existe una convicción creciente de que la única acción eficaz, respecto de la labor administrativa, es la resultante de las indicaciones formuladas por la opinión pública. En vez de dificultar en lo posible la labor de gobierno, mediante un sistema de "frenos y contrapesos", la orientación progresiva debe buscarse otorgando a las autoridades de la ciudad amplios poderes, sometiéndolas a una estricta responsabilidad legal y manteniendo un alto ideal de eficacia administrativa, merced a una opinión pública bien organizada<sup>68</sup>

---

como aspiración de su masa, o como término ideal de una real evolución histórica, sería inútil -mientras no domine otra ideología- pretender resolver el problema de su gobierno propio y acometer una seria reforma de su régimen local, prescindiendo del supuesto democrático: pero, por otra parte, la vida de la ciudad moderna entraña, según recordamos, un complejo sistema de servicios, que piden una constante intervención técnica, profesional, no de electores, ni de aficionados, ni de políticos, sino de competentes y especialistas. A mi juicio, tal es una de las más graves dificultades de nuestra reforma municipal, aunque, en los diversos intentos o proyectos formulados para realizarla, el problema no se haya enfocado directa y reflexivamente; nosotros no podemos pensar -hoy por hoy- en retroceder en el camino que nos ha llevado al sufragio casi universal, como base política de nuestro régimen municipal; sería punto menos que imposible prescindir de los Ayuntamientos populares, aunque fuera dable reorganizar su base, representativa y su funcionamiento: pero la cuestión consiste en cómo, salvando estas grandes exigencias tradicionales y políticas, podríamos: 1°. crear una política municipal- de cada municipio, eficaz como política, - y 2°. organizar una administración municipal sobre bases técnicas y profesionales. pp 177-178

<sup>68</sup> Rowe (L). "El Gobierno de la Ciudad y sus Problemas": citado por Adolfo Posada, en *op. cit.*, p 201.

Es importante señalar que el gobierno por comisión contrasta con los demás regímenes de gobierno municipal que se sustentan en la doctrina de la separación de poderes, en virtud de que desde su surgimiento en Texas<sup>69</sup> se le concibió como un modelo aplicable a los problemas propios de las ciudades, problemática cuya naturaleza es más cercana a la de los negocios privados que a las cuestiones gubernamentales en sentido estricto, según lo sostienen los doctrinarios y seguidores de este tipo gobierno.

La característica principal de este sistema consiste en el hecho de que el órgano de gobierno se integra por un cuerpo colegiado, cuyos miembros se distribuyen entre sí las facultades administrativas; cada comisionado tiene la responsabilidad de un departamento, área o sección administrativa; con lo cual, la administración municipal se ordena y ejecuta por parte de la comisión.

Un principio fundamental de este Sistema de Gobierno Municipal es lo relativo a la igualdad de *status* de sus integrantes, pues a pesar de que cuenta con un Mayor o Presidente, éste no tiene otras funciones especiales mas que la de ejercer una acción administrativa de conjunto; ello con la finalidad de no restarle eficiencia al funcionamiento de dicho órgano.

Al respecto resulta ilustrativa la opinión de Héctor Vázquez, quien nos dice que:

El sistema de gobierno por Comisión consiste en la elección popular de un número determinado de individuos que integran dicha corporación o Board. Esta comisión asume funciones normativas y administrativas, que ejerce de manera diferente. En

---

<sup>69</sup> En 1900, la Ciudad norteamericana de Galveston, Texas, sufrió los estragos de un huracán. Este desastre exigía del gobierno municipal, acciones efectivas y oportunas y un esfuerzo financiero sin precedentes. Por ello, un grupo de hombres de negocios de la Ciudad solicitó a la legislatura de aquel estado, la adopción de medidas enérgicas para enfrentar con éxito esta situación. De esta manera, en 1901, la legislatura de Texas emitió una nueva carta municipal, en la que se dispuso que la administración de la Ciudad estaría a cargo de cinco comisionados (tres miembros nombrados por el gobernador, y los dos restantes elegidos por el voto popular). Puesta en tela de juicio la constitucionalidad de dicha carta, el Tribunal Supremo de Texas determinó la necesidad de que la elección de la totalidad de los integrantes de dicho órgano de gobierno se realizaría mediante el voto popular, situación que la legislatura Texana enmendó en la carta de 1903

efecto, las funciones normativas las ejerce colegiadamente; en cambio, las funciones administrativas se suelen ejercer por cada uno de los comisionados, formándose de hecho un Departamento específico en torno a cada comisionado<sup>70</sup>

En este sentido, también es interesante mencionar a W.B. Munro, quien opina que:

Hay aquí, pues, (en el gobierno por comisión) una completa centralización de poderes - legislativo y administrativo - y una muy definida determinación de la responsabilidad<sup>71</sup>

De acuerdo a la opinión de Carlos Quintana,

El modelo de gobierno por Comisión, con su premisa igualitaria llevada al máximo, no ha operado y de hecho prácticamente ha desaparecido aún en los Estados Unidos, toda vez que las necesidades de una sociedad moderna han dejado a ese sistema un tanto revestido de aspiraciones utópicas, en gran sentido ideal, pero, desafortunadamente, de poca aplicación práctica<sup>72</sup>

B) Gobierno por gerente (City Manager).

Podríamos señalar que el Sistema de Gobierno por gerente es una variante del anterior, en virtud de que en éste también existe una comisión o consejo, misma que tiene las funciones relativas a la conducción política general del gobierno municipal, así como la designación del gerente o manager. Este último es un técnico experto en las materias o problemáticas propias de la administración municipal, por lo que su función fundamental es poner en práctica las acciones administrativas.

En opinión de Schwerert Ferrer,

<sup>70</sup> Vázquez, Héctor. *op. cit.*, pp 170 y 171.

<sup>71</sup> Munro W.B. "El Plan de Gobierno de la Ciudad de Galveston": citado por Adolfo Posada en *op. cit.*, p 206.

<sup>72</sup> Quintana Roldán, Carlos F. *op. cit.* p 204.

El régimen municipal de Gerente - cuyo origen se remonta al año de 1913<sup>73</sup> - ha sido calificado como uno de los intentos más radicales de lograr la solución del problema de la eficacia, pero sobre las bases de la democracia en el gobierno de las ciudades<sup>74</sup>.

En relación a este sistema de gobierno municipal, el tratadista argentino Salvador Dana Montaña, nos dice que dicho sistema

concilia las dos exigencias del gobierno municipal, que se conocen con el nombre de "democracia" y "eficacia". La experiencia ha demostrado que no basta uno solo de estos requisitos para que exista un buen gobierno municipal: a menudo la democracia redundando en perjuicio de la eficacia, y a veces, la eficacia es enemiga de la democracia. De ahí que el "city manager plan", haga posible la coexistencia de ambos, haciendo que el "city-manager", o gerente de la ciudad sea un funcionario capacitado, un técnico de probada eficiencia, elegido o designado por el Consejo, elegido popularmente, que es quien hace la ley u ordenanzas a que se somete el "city-manager"<sup>75</sup>.

En este sentido, podemos señalar que la característica principal del sistema de gobierno por gerente estriba en el hecho de que la función administrativa del municipio se confiere a un funcionario único y profesional, análogamente a lo que sucede en los negocios privados, donde el gerente tiene las funciones eminentemente ejecutivas.

<sup>73</sup> El sistema de gobierno municipal por gerente tiene su origen en una ordenanza expedida en 1908, en Staunton, en el estado norteamericano de Virginia. Como la constitución de dicho estado establecía un régimen conformado por un alcalde o mayor y el consejo, no se podía adoptar el gobierno por comisión, pero como a la vez dicho consejo tenía la facultad para establecer los puestos administrativos que considerase necesarios, se creó la figura del manager general, como el responsable general de la coordinación y gestión de los asuntos municipales. De esta manera, en 1913, la ciudad norteamericana de Dayton en el estado de Ohio también adoptó el sistema de referencia, y en las décadas de 1930 y 1940 fue implantado en ciudades tales como Cincinnati, Dallas, Kansas City y San Diego.

<sup>74</sup> Sehwerer Ferrer, Arnoldo, "Curso de Derecho Municipal": citado por Carlos F. Quintana, en *op. cit.*, p 205.

<sup>75</sup> Dana Montaña, Salvador. *op. cit.* p 59.

Dentro de las principales ventajas del sistema de gobierno por gerente, en relación al sistema por comisión, podemos mencionar las siguientes:

- a) El gerente representa la personalización de una administración técnica, profesional y competente.
- b) Permite la unificación y centralización de las acciones de la administración
- c) Permite personificar la responsabilidad en el ejercicio de las funciones administrativas

Entre los riesgos que implica el sistema de referencia podemos citar el relativo al abuso del poder que pudiera derivarse de la alta concentración de atribuciones en la persona del gerente, amén de la problemática derivada de la alta capacidad técnica, política y administrativa que presupone la selección del manager.

### C) Otros sistemas de gobierno municipal

En primer lugar, podemos mencionar el caso del modelo unipersonal, cuya característica fundamental consiste en el hecho de que el poder local se encuentra centralizado en un solo individuo; dicho funcionario tiene la calidad de delegado del poder central o federal. Dentro de este prototipo de administración, podemos hacer referencia al caso de la administración pública de la ciudad de México, la cual hasta antes del 5 de diciembre de 1997 tenía el carácter de un Departamento Administrativo del Ejecutivo Federal, y cuyo titular era designado por el Presidente de la República.

En segundo lugar, podemos mencionar el sistema presidencialista, el cual se caracteriza principalmente por la existencia de dos órganos diferentes, con una esfera de competencia bien delimitada y relativa autonomía respecto de uno a

otro. Este sistema se encuentra difundido en algunos países latinoamericanos, tales como Argentina, Bolivia, Paraguay y Brasil.

#### 2.2.4.2 El gobierno municipal en México

##### 2.2.4.2.1 La naturaleza jurídica del Municipio en México.

El marco constitucional del municipio en nuestro país está determinado en lo fundamental, por lo que dispone el artículo 115 de la Carta Magna, el cual establece:

*Artículo 115 Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre....*

De esta transcripción de la parte conducente del artículo 115 constitucional, podemos señalar que la constitución general de la República establece el régimen municipal como un primer orden de gobierno dentro de la estructura federal del Estado mexicano.

Sobre el particular, Juan Ugarte Cortés nos dice que si bien es cierto que el artículo 115 constitucional no define al municipio, pero que:

Sin embargo son muchos los caracteres que se consagran: la libertad; la personalidad jurídica; su gran capacidad de obrar y servir; la democracia; es decir, su capacidad para autogobernarse, autoadministrarse como una instancia política, administrativa y territorial<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> Ugarte Cortés, Juan. *op. cit.*, p 33.

En este mismo sentido se manifiesta Reynaldo Robles Martínez, quien señala que el

Municipio mexicano es el primer nivel de gobierno, con capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines, conformado por una asociación de vecindad asentada en la circunscripción territorial que sirve de base para la integración de la entidad federativa<sup>77</sup>.

Sobre el particular, Ignacio Burgoa, señala que:

Conforme al artículo 115 in cápite, de la constitución el municipio "libre" es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados miembros. Esta consideración nos conduce a la conclusión de que en el territorio de un estado miembro y sobre la población que en él reside, ejercen el poder público dos órdenes de autoridades, a saber, las que a tal estado corresponden y las que conciernen al municipio dentro de los respectivos ámbitos competenciales que establezcan las constituciones particulares de las entidades federativas...<sup>78</sup>

De acuerdo al punto de vista de Ignacio Burgoa, el municipio es una esfera de competencia que coexiste con los otros dos niveles gubernamentales: el federal y el estatal.

En este mismo sentido opina Acosta Romero, quien nos dice que:

...dentro de las entidades federativas, la forma de organización político-administrativa base de la división territorial es el municipio, según lo establece el artículo 115 de la Constitución. Tenemos así que en nuestro Estado Federal hay tres esferas de competencia: la federal como tal, la estatal y la municipal.<sup>79</sup>

<sup>77</sup> Robles Martínez, Reynaldo. *op. cit.*, p 73.

<sup>78</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. *op. cit.*, p 865.

<sup>79</sup> Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. México, Porrúa, 1993, p 105.

En este orden de ideas, nuestro autor, refiriéndose a la diferencia que existe entre descentralización administrativa y política, sobre ésta última señala que:

los municipios son estructuras evidentemente político-administrativas que actúan sobre una determinada superficie territorial y en las que los administrados pueden intervenir en la elección o designación de los Organos del Gobierno local, a través del ejercicio del voto popular, característica que, en nuestra opinión, distingue definitivamente las estructuras descentralizadas políticas<sup>80</sup>

Por otro lado, tenemos la postura de aquellos doctrinarios que sostienen que el municipio es una descentralización administrativa territorial o por región.

Asimismo podemos mencionar la opinión de Felipe Tena Ramírez, quien refiriéndose al párrafo inicial del artículo 115 Constitucional, el cual dispone que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, sostiene que dicha redacción es inexacta en virtud de que:

un estado - miembro, en su calidad de tal, no puede fraccionarse en municipios para los efectos de su organización interna, tanto porque esta organización es distinta y en cierto modo antagónica a la municipal, cuando porque la descentralización burocrática confiada a los numerosos y variados municipios conducirla al caos.

Lo que el precepto quiso instituir, a través de una fórmula imprecisa, fue la libertad del municipio y al mismo tiempo sus vínculos de coordinación con el estado.<sup>81</sup>

En relación a la opinión de Tena Ramírez, es importante señalar que diferimos de su punto de vista, en virtud de que consideramos que su postura se sustenta bajo la perspectiva de que el municipio es una descentralización administrativa por región, desde cuya lógica, efectivamente la redacción del primer párrafo del artículo 115 constitucional parecería imprecisa. Pero si tomamos como punto de

<sup>80</sup> *Ibid.*, p 576.

<sup>81</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa, 1985, p 135.

partida el hecho de que el municipio cuenta con un órgano de gobierno de elección popular directa y nos apegamos al espíritu del constituyente de 1917, podremos concluir en el sentido de que el primer párrafo del citado artículo constitucional establece al municipio como un primer orden de gobierno con un cierto grado de autonomía política y administrativa como lo veremos más adelante.

Asimismo, tenemos el punto de vista del ilustre Andrés Serra Rojas, quien sostiene que el municipio es

La descentralización territorial, es una forma de organización administrativa, descentralizada que tiene por finalidad la creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el artículo 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales y que atiende las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial<sup>62</sup>

En este mismo sentido se manifiesta Gabino Fraga, al señalar que:

El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un Poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos por la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada<sup>63</sup>

Refiriéndose a la posición de los doctrinarios que sostienen que el municipio es una forma de descentralización, Juan Pérez Abreu nos dice que esta concepción es

totalmente correcta para Francia, Estado unitario donde el municipio desempeña, además de las propias, funciones delegadas administrativamente de los ministerios del gobierno central; pero de ninguna manera adecuada para los estados federales y, mucho menos, para el nuestro, donde a partir de la Constitución de 1917 el municipio es, como veremos,

<sup>62</sup> Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. México, Porrúa, 1988, Tomo I, p. 649.

<sup>63</sup> Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. México, Porrúa, 1990, p. 219.

propiamente forma de gobierno de los estados de que se compone la federación y, por tanto, forma de gobierno, también del Estado nacional<sup>84</sup>

Nosotros sostenemos que el hecho de que el municipio y los organismos descentralizados coincidan en cuanto a que ambos tienen personalidad jurídica propia, patrimonio propio y un régimen jurídico no es razón suficiente para asimilar el primero a los segundos, en virtud de que entre ellos existen diferencias fundamentales, tales como:

- a) Los organismos descentralizados son creados por la administración pública (federal, estatal o municipal); mientras que los municipios son creados por las legislaturas de los estados
- b) El ámbito de competencia del órgano descentralizado es de carácter derivado, es decir, se transfiere del poder ejecutivo; en tanto que el municipio tiene una esfera de competencia propia.
- c) La descentralización administrativa es una modalidad organizacional que asume la administración pública; en el caso del municipio, es una forma de organización del estado, un poder público establecido por mandato constitucional.
- d) Los organismos descentralizados pueden extinguirse por un acto discrecional del ejecutivo, mientras que el municipio al ser una forma organizacional de las entidades federativas, únicamente pueden suprimirse por disposición de las legislaturas de los estados.

Estas consideraciones doctrinales reafirman la tesis de que el municipio es un primer orden de gobierno, afirmación que se robustece si analizamos brevemente el marco constitucional de esta institución.

---

<sup>84</sup> Pérez Abreu, Juan J. "Teoría Particular del Municipio Mexicano", en *op. cit.*, pp 37 y 38.

#### 2.2.4.2.2 La competencia del gobierno municipal en la Constitución Federal

Hablar del ámbito de competencia del primer orden de gobierno en nuestro país, implica el estudio del marco jurídico básico del régimen municipal. Por su importancia, estudiaremos brevemente algunas consideraciones sobre el marco constitucional del municipio.

Sobre esta temática, Fernando Flores afirma que en

un sentido jurídico general, la palabra competencia alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos<sup>85</sup>

Por otra parte, María Inés Salcido establece que:

la competencia de cada administración pública tiene dos caras. Una que mira a los administradores y expresa lo que la administración puede hacer con respecto a los particulares; y la otra, que ve a las otras administraciones, en donde la competencia significa el reparto del cumplimiento de los fines públicos y por tanto, lo que a cada uno de ellos le corresponde llevar a cabo<sup>86</sup>.

Juan Pérez Abreu comenta que:

Para entender y comprender la posición del municipio mexicano vigente como parte del poder público, debemos ubicarlo respecto de los otros dos niveles de gobierno. Los tres niveles de gobierno se ejercen sobre una misma y única población y ciudadanía, y el territorio del municipio es también jurisdicción de los estados y de la federación. Sólo las competencias, las atribuciones, son distintas, excluyentes en la casi totalidad de los casos y sólo

<sup>85</sup> Flores García, Fernando. *Diccionario Jurídico Mexicano*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Porrúa, p 542.

<sup>86</sup> Aragón Salcido, María Inés. *El Municipio en México, ¿Bases Normativas o Reglamentos Autónomos?*. México, Instituto Sonorense de Administración Pública y CEDEMUN, Secretaría de Gobernación, p 57.

excepcionalmente concurrentes, lo que trae confusiones y dificultades para el ejercicio de las facultades de los municipios...<sup>87</sup>

Con la finalidad de analizar el marco constitucional de la competencia municipal, a continuación haremos referencia a las principales atribuciones previstas en la Carta Magna:

**a) Educación**

El municipio tiene competencia para impartir educación preescolar, primaria y secundaria, en los términos que establece la Ley de la materia.

(Artículos 3º y 73, fracción XXV)

**b) Desarrollo Urbano**

Los municipios del país tienen facultades concurrentes en cuanto a la administración del desarrollo urbano, específicamente por lo que se refiere a la regularización de la tenencia de la tierra, así como la expedición de licencias y permisos en esta materia.

(Artículos 27, párrafo tercero, 73 fracción XXIX-C y 115, fracción V)

**c) Laboral**

El gobierno municipal tiene atribuciones relacionadas con el establecimiento de bolsas de trabajo, así como legalización de contratos de trabajo, tratándose de la contratación de trabajadores mexicanos por parte de extranjeros.

(Artículo 115 fracción VIII y 123 fracciones XXV y XXVI)

**d) Servicios Públicos**

Los municipios, por mandato constitucional, tienen a su cargo la prestación de los siguientes servicios públicos básicos:

---

<sup>87</sup> Pérez Abreu, Juan J. *op. cit.*, p 38.

\*Agua potable y alcantarillado

\*Alumbrado público

- Limpia

- Mercados y centrales de abasto

- Panteones

- Rastros

- Calles, parques y jardines

\*Seguridad pública y tránsito

La prestación de estos servicios públicos podrán realizarse con la participación de los gobiernos estatales, cuando la situación financiera y administrativa del municipio de que se trate así lo requiera (Artículo 115, fracción III)

#### e) Cultos Religiosos

La autoridad municipal tiene la facultad concurrente para vigilar la actuación de las asociaciones religiosas.

(Artículo 130)

#### f) Obligaciones Ciudadanas

La constitución otorga a los ayuntamientos las siguientes facultades correlativas a otras tantas obligaciones de los ciudadanos asentados en su jurisdicción:

\*asistir a recibir instrucción cívica y militar, en los días que determine el ayuntamiento

\*Contribuir para los gastos públicos del municipio

\* Inscribirse en el catastro municipal

(Artículo 31 fracciones II y IV, y 36 fracciones I y V)

De esta manera, podemos concluir que el municipio es un orden de gobierno dentro de la estructura organizacional del Estado Mexicano, en virtud de que

constitucionalmente tiene reservada una esfera de competencia propia en las materias de referencia, en la medida en que las leyes aplicables delimitan las atribuciones de este orden de gobierno.

El hecho de que el municipio constituya el primer orden de gobierno es de gran importancia; implica entre otras cosas, el que los procesos de cambio en la administración pública se inicien precisamente en el municipio. En este sentido, sostenemos que nuestra propuesta de modernización del gobierno municipal plantea la posibilidad de que la reforma administrativa que conlleva establezca las bases para impulsar una verdadera transformación en los otros dos órdenes de gobierno.

#### 2.2.4.2.3 La personalidad jurídica del municipio

En el campo de las ciencias jurídicas uno de los conceptos fundamentales es lo relativo a la personalidad jurídica de las personas físicas o colectivas (morales o corporativas).

En virtud de esta ficción legal, según Tamayo y Salmorán

los juristas normalmente se refieren a una entidad dotada de existencia jurídica, susceptible de ser titular de derechos subjetivos, facultades, obligaciones y responsabilidades jurídicas<sup>88</sup>.

---

<sup>88</sup> Tamayo y Salmorán, Rolando. "Elementos para una Teoría General del Derecho: Introducción al Estudio de la Ciencia Jurídica.": citado por María Inés Aragón Salcido en *op. cit.*, p 58

Refiriéndose a la personalidad jurídica de la Federación y municipios, Miguel Acosta Romero sostiene que:

los autores reconocen casi unánimemente, que existen dos personas jurídicas colectivas, respecto de las cuales no se puede hablar de ficción , sino que son una realidad, ellas son: el Estado y el Municipio. El primero, ya lo afirmamos, existe social, ontológica y jurídicamente; el segundo tiene los mismos datos genéricos, aun cuando con diferencias específicas<sup>89</sup> .

En este orden de ideas, es importante señalar que en nuestro sistema legal, la personalidad jurídica de la federación, estados y municipios está reconocida expresamente por diversos preceptos de la Carta Magna.

De esta manera, tenemos que el artículo 40 constitucional al establecer que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de la propia Constitución, está admitiendo expresamente la personalidad jurídica de la Federación y los estados, y de manera implícita la del municipio.

Asimismo, la personalidad jurídica del municipio mexicano está prevista expresamente en el artículo 115 de la propia constitución, en su Fracción II, al establecer que "los municipios estarán investidos de personalidad jurídica..".

Es conveniente señalar que el Código Civil para el Distrito Federal establece expresamente la personalidad jurídica del municipio, al contemplar a este último dentro de las personas morales, en su artículo 25 fracción I.

---

<sup>89</sup> Acosta Romero, Miguel. *op. cit.*, p 65.

Sobre este tema, Aragón Salcido nos comenta que:

De conformidad con lo anterior dejamos establecido que el municipio es una persona jurídica de derecho público, regulado desde nuestro Documento Jurídico Fundamental y considerado como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados<sup>90</sup>

De estas consideraciones, podemos concluir diciendo que tanto la doctrina como el derecho positivo mexicano coinciden en cuanto al reconocimiento de la personalidad jurídica del municipio, con lo cual se reconoce a éste como un orden de gobierno y como parte integrante de la estructura organizacional y funcional del Estado Mexicano.

---

<sup>90</sup> Aragón Salcido, María Inés. *op. cit.*, p 55.

## CAPÍTULO TERCERO

### INTEGRACION Y ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO EN EL MUNICIPIO MEXICANO

#### 3.1 Definición y consideraciones generales

En primer lugar, es importante señalar que la palabra ayuntamiento proviene de la voz latina *junguere*, *junctum*, lo que significa reunir o unir dos o más personas, de donde surgió la palabra castellana *ayuntar*.

Héctor Vázquez nos dice que el ayuntamiento es

un órgano colegiado; es como la voluntad de esa persona moral de carácter público, que es el Municipio; es una asamblea de representación popular, cuya razón de ser consiste en ejercer las funciones inherentes al gobierno municipal, al poder municipal.<sup>91</sup>

Según la opinión de Carlos Quintana, el ayuntamiento

es el órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del Municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas.<sup>92</sup>

A decir de Gustavo Martínez Cabañas,

el ayuntamiento es el órgano de gobierno municipal caracterizado por ser un cuerpo colegiado y deliberante, de elección popular, encargado de la administración del municipio e integrado por un presidente municipal, uno o más síndicos y el número de

<sup>91</sup> Vázquez, Héctor. *op. cit.*, p 75.

<sup>92</sup> Quintana Roldán, Carlos F. *op. cit.*, p 207.

regidores que indique la ley orgánica municipal de cada entidad federativa.<sup>93</sup>

Por otra parte, Sánchez González señala que:

El ayuntamiento es un cuerpo integrado por el alcalde o presidente municipal, por el síndico y los regidores. Constituye un cuerpo deliberante con facultades no sólo de carácter consultivo, sino principalmente con facultades decisorias.<sup>94</sup>

Sobre el particular, Jacinto Faya Viesca nos dice que el ayuntamiento es

el órgano supremo de la administración municipal, de acuerdo con lo estatuido por el artículo 115 constitucional. La institución jurídica del ayuntamiento es en esencia un organismo de carácter colegiado y deliberante, que emana y se forma por medio de la voluntad popular legítima y directa, y que no admite ninguna autoridad intermedia entre él y el gobierno del Estado, integrándose este ayuntamiento por un Presidente Municipal, uno o más síndicos, y el número de regidores que establezca la Ley Orgánica Municipal.<sup>95</sup>

En seguida procederemos al análisis de algunas disposiciones del derecho municipal vigente en nuestro país, con la finalidad de determinar la naturaleza jurídica del ayuntamiento mexicano; para ello, estudiaremos brevemente algunas de las leyes orgánicas de los estados del país.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de San Luis Potosí, establece en su artículo 122:

ARTÍCULO 122.- El Ayuntamiento es el órgano de gobierno municipal, a través del cual el pueblo, en el ejercicio de su voluntad política, realiza la autogestión de los intereses de la

<sup>93</sup> Martínez Cabañas, Gustavo. *La Administración Pública Estatal y Municipal en México*. México, INAP, 1993, p 110.

<sup>94</sup> Sánchez González, José. "Legislación y Administración Municipal", en *op. cit.*, p 175.

<sup>95</sup> Faya Viesca, Jacinto. *op. cit.*, p 75.

comunidad, sin que exista autoridad intermedia entre esta autoridad y el Gobierno del Estado.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo señala:

**ARTÍCULO 11.-** Los Ayuntamientos son órganos colegiados de elección popular directa encargados del gobierno municipal.

Por otra parte, la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Colima establece:

**ARTÍCULO 15.-** El Ayuntamiento es el órgano municipal mediante el cual el pueblo, en ejercicio de su voluntad política, realiza la autogestión de los intereses de la comunidad

Asimismo, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro de Arteaga señala:

**ARTÍCULO 16.-** Los Ayuntamientos son órganos de gobierno municipal de elección popular directa a través de los cuales el pueblo ejerce su voluntad política y realiza sus gestiones en beneficio de los intereses de la comunidad.

También es importante referir la Ley Orgánica Municipal del Estado de Tamaulipas, la cual establece:

**ARTÍCULO 21.-** Los Ayuntamientos son los órganos de Gobierno Municipal a través de los cuales, el pueblo, en ejercicio de su voluntad política, realiza la autogestión de sus intereses, dentro de los límites del Municipio.

De la revisión de estas disposiciones podemos concluir que desde la perspectiva del derecho positivo de nuestro país, el ayuntamiento es un órgano de gobierno municipal de carácter colegiado, por medio del cual se realiza la administración de los asuntos vinculados con la convivencia y los intereses

inmediatos de una comunidad, entendida ésta como la suma de todos los centros de población asentados en el territorio municipal.

En este sentido, podemos establecer que el ayuntamiento...

a) es el órgano colegiado del gobierno municipal, el cual se integra por un presidente municipal, un número variable de regidores y de síndicos, de acuerdo a la población del municipio de que se trate.

b) la integración orgánica actual del ayuntamiento es uniforme en todos los estados del país, al margen de las particularidades políticas, sociales, geográficas, culturales, demográficas y económicas de los 2418 municipios del país. Lo anterior, es un síntoma de que el marco jurídico que regula la organización del órgano de gobierno municipal dista mucho de estar acorde a las necesidades administrativas y posibilidades financieras de los diferentes municipios.

c) ante ello, es necesario avanzar hacia nuevas formas en su organización que respondan a las particularidades territoriales y demográficas de los municipios mexicanos. En este sentido, para los fines del presente trabajo adquiere especial relevancia la situación organizacional de los municipios rurales del país, mismos que como ya lo señalamos en apartados precedentes, se caracterizan por la dispersión de su población en pequeñas comunidades rurales, lo que plantea la necesidad de proceder al planteamiento de esquemas que partiendo del actual esquema orgánico del ayuntamiento (presidente municipal, regidores y síndicos) evolucione hacia formas que puedan incorporar en el órgano de gobierno, el elemento territorial y poblacional de este tipo de municipios, mediante la reorganización territorial del ayuntamiento.

d) la definición misma del ayuntamiento, involucra el fin último del gobierno municipal, que es la satisfacción de las necesidades públicas cotidianas de una colectividad. De esta concepción podemos derivar la interpretación en el sentido de que la estructura y la funcionalidad del órgano de gobierno municipal debe partir y estar acorde al objetivo de "realizar la autogestión de los intereses de la comunidad", lo cual significa nada más y nada menos que la necesidad de reorganización del ayuntamiento, a efecto de lograr el cometido de dicho órgano de gobierno.

### **3.2 Atribuciones del ayuntamiento**

A partir del análisis de la mayor parte de las leyes orgánicas de las entidades del país y para la mejor comprensión de este tema, podemos sistematizar las funciones del ayuntamiento de la siguiente manera.

#### **3.2.1 Funciones de carácter político y gubernativo**

- a) Presidir las ceremonias cívicas y sociales de carácter oficial
- b) Nombrar al Secretario, Tesorero y demás funcionarios de la Administración Municipal.
- c) Designar a los delegados o agentes municipales y demás autoridades auxiliares municipales, en su caso.
- d) Organizar la elección de las autoridades auxiliares municipales, en su caso.
- e) Conducir el proceso de elección de los órganos de participación social y ciudadana.
- f) Proponer y aprobar las acciones relativas a la división del territorio municipal.

- g) Proponer a la legislatura estatal respectiva, la denominación o categoría política de los centros de población asentados en el territorio municipal.
- h) Celebrar con otros municipios, convenios sobre los límites del territorio municipal.

### 3.2.2 Atribuciones legislativas y reglamentarias

- a) Proponer iniciativas de leyes o decretos ante las legislaturas locales.
- b) Participar en las adiciones o modificaciones de la constitución estatal, en su caso.
- c) Expedir bandos, ordenanzas, reglamentos y demás disposiciones administrativas de naturaleza similar, en el ámbito de competencia del gobierno municipal.

### 3.2.3 Funciones administrativas Stricto Sensu

#### A) Servicios Públicos

- a) Definir, controlar y evaluar las políticas públicas encaminadas a la prestación de los servicios públicos municipales.
- b) Aprobar la concesión de los servicios públicos competencia del municipio, cuando el interés público así lo requiera.
- c) Municipalizar los servicios a cargo de la iniciativa privada, cuando el interés público y social lo requiera.
- d) Celebrar convenios con las autoridades estatales, sobre la prestación de servicios públicos.

**B) Financieras y Fiscales**

- a) Elaborar de manera anual el proyecto de ley de ingresos, y remitirlo a la legislatura estatal para su aprobación, en su caso.
- b) Aprobar el presupuesto de egresos, en cada ejercicio fiscal.
- c) Controlar, evaluar y darle seguimiento a la ejecución del presupuesto de egresos.
- d) Realizar todos los actos inherentes al control y evaluación de la administración de las contribuciones municipales.
- e) Elaborar la cuenta pública y remitirlo para su aprobación a la legislatura local.
- f) Aprobar las bases de contratación de empréstitos que afecten ejercicios fiscales posteriores, y remitirlos a la legislatura local para su aprobación, en su caso.
- g) Formular todos los actos relativos al control sobre el manejo y asignación de los recursos del erario público municipal.

**C) Funciones de Policía**

- a) Otorgar, vigilar y controlar la expedición de las licencias, permisos o autorizaciones en el ámbito de competencia del gobierno municipal.
- b) Ejercer las funciones de inspección y/o verificación de los actividades de los particulares, con la finalidad de corroborar el cumplimiento de los ordenamientos jurídicos aplicables en cada caso concreto.
- c) Imponer las sanciones correspondientes a los infractores de los diferentes ordenamientos.
- d) Organizar y vigilar los cuerpos de seguridad pública, en el ámbito municipal.

#### **D) Administración Interna**

- a) Organizar la estructura de la administración municipal, de acuerdo a las necesidades y disponibilidades financieras de la municipalidad.
- b) Aprobar la creación o supresión de órganos desconcentrados o de organismos descentralizados, con la finalidad de satisfacer la prestación de servicios prioritarios o de orden público o interés social.
- c) Emitir o autorizar los actos relativos a la adquisición o enajenación de bienes muebles o inmuebles, necesarios para la buena operación de la administración.
- d) Intervenir en los procesos de privatización de las empresas paramunicipales, de conformidad a los ordenamientos jurídicos aplicables.

#### **E) Procedimientos Administrativos**

- a) Substanciar los recursos administrativos que los particulares interpongan contra los actos del presidente municipal.
- b) Representar legalmente al municipio con todas las facultades inherentes a un apoderado general.
- c) Intervenir en el procedimiento de expropiación de bienes, por causa de utilidad pública para el municipio.

#### **F) Planeación y Desarrollo Urbano**

- a) Elaborar y aprobar el plan municipal de desarrollo, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y del plan estatal respectivo.
- b) Participar en la planeación del desarrollo urbano en el ámbito de competencia del municipio.
- c) Formular y administrar el programa de desarrollo urbano, en los términos de los ordenamientos jurídicos aplicables.

d) Participar en la creación y administración de reservas territoriales y zonas de protección ecológica.

### 3.2.4 Otra Clase de Atribuciones

a) Auxiliar a las autoridades federales y estatales en la aplicación de las diferentes ordenamientos jurídicos, así como en la ejecución de las funciones y servicios encomendados a los gobiernos federal o estatal.

b) Fomentar las actividades productivas, educativas, culturales y deportivas.

c) Prevenir y combatir los juegos prohibidos, la vagancia, el alcoholismo, la prostitución, los diferentes tipos de adicción, y en general, toda clase de conducta antisocial.

d) Celebrar convenios con la Federación o con otros municipios, de conformidad a los ordenamientos jurídicos aplicables y previa aprobación de la legislatura respectiva.

e) Solucionar los conflictos que se presenten con los demás municipios de un mismo estado.

f) Fomentar las actividades encaminadas a la educación cívica de los habitantes de la municipalidad.

g) Operar los programas de servicios en materia de salud, educación y desarrollo social, en el ámbito de su competencia.

h) Apoyar a las autoridades judiciales y al Ministerio Público, en el ejercicio de sus funciones encomendadas.

i) Impulsar y apoyar el desarrollo de los programas agropecuarios, forestales y ambientales de los gobiernos federal y estatal.

j) Cumplir y hacer cumplir los ordenamientos jurídicos en materia de elecciones, cultos y consejo de tuteladas.

De este esbozo de atribuciones del ayuntamiento como órgano de gobierno municipal, podemos afirmar que el ámbito de competencia de este orden gubernamental se enfoca principalmente hacia aquellas facultades que permiten la prestación de los servicios públicos básicos para la vida colectiva, amén de aquellas otras cuya finalidad es proporcionar las condiciones mínimas de seguridad y salubridad necesarias para la convivencia social y la existencia de la vida comunal.

En este sentido, es importante señalar que la organización actual del ayuntamiento no es acorde al cúmulo de funciones que tiene encomendadas el municipio, en virtud de que aún cuando es un órgano colegiado, cuenta con una estructura orgánica y funcional que propicia una actuación burocrática y vertical de sus miembros, con lo que las funciones sustantivas se realizan por el presidente municipal y los funcionarios de la administración pública municipal, sin que los síndicos y regidores realicen funciones sustantivas para la atención de los asuntos de la municipalidad, tal como lo analizaremos en el siguiente apartado.

### **3.3 Funciones de los miembros del ayuntamiento**

Una vez concluido el estudio de las atribuciones del ayuntamiento, como órgano colegiado de gobierno, procederemos a enunciar el conjunto de atribuciones de cada uno de sus miembros: presidente municipal, regidores y síndicos.

#### **3.3.1 El Presidente Municipal**

Respecto a este integrante del órgano de gobierno municipal, Martínez Cabañas señala que:

al mismo tiempo que es miembro del ayuntamiento, es el representante político y administrativo del mismo. Es también el responsable de ejecutar las decisiones y los acuerdos del propio ayuntamiento con base en los criterios y las políticas establecidas por éste, situación que lo coloca como el encargado de realizar la administración del municipio.<sup>96</sup>

En el Manual de Administración Municipal, se define al Presidente Municipal como el órgano ejecutor

encargado de llevar a cabo los acuerdos tomados por el Ayuntamiento y de desarrollar en la esfera administrativa las tareas que tiene encomendadas por las atribuciones que le confieren las leyes y reglamentos<sup>97</sup>

Sobre este particular, es importante señalar que del análisis de las leyes orgánicas municipales de los diferentes estados del país, se puede establecer que el presidente municipal es el órgano "ejecutor" de las resoluciones o acuerdos del ayuntamiento.

En este sentido, tenemos, por ejemplo, que la Ley Orgánica del Estado de Tamaulipas señala:

ARTÍCULO 53.- Los Ayuntamientos serán representados por el Presidente Municipal, quien además es el órgano ejecutorio de los acuerdos y disposiciones que dicten aquéllos en ejercicio de sus funciones.

Por su parte, la Ley Orgánica Municipal del Estado de San Luis Potosí, dispone:

ARTÍCULO 47.- El Presidente Municipal es el órgano ejecutor de las determinaciones del ayuntamiento....

En relación a lo anterior, es importante aclarar que la referencia al Presidente Municipal como "órgano ejecutivo" del gobierno municipal no debe interpretarse en relación a la división de poderes o funciones (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que establece la Constitución para los gobiernos federal y estatal. En el ámbito

<sup>96</sup> Martínez Cabañas, Gustavo. *op. cit.*, p 113.

<sup>97</sup> Manual de Administración Municipal. *op. cit.*, p 40.

municipal, no opera la división de poderes gubernamentales, en virtud de que el carácter ejecutivo del Presidente Municipal es de tipo operativo y funcional, pero en ningún caso obedece a las razones de una división de poderes, como sucede a nivel estatal y federal.

Lo anterior, se apuntala con la naturaleza del ayuntamiento como órgano colegiado del gobierno municipal, con lo cual el derecho positivo mexicano excluye expresamente una forzada interpretación en el sentido de que pudiera aplicarse la teoría clásica de la división de poderes ( o mejor dicho, división de funciones) en el ámbito municipal, tal como lo han pretendido algunos doctrinarios.<sup>96</sup>

Fuciones principales del Presidente Municipal:

- a) Presidir y dirigir las sesiones del ayuntamiento
- b) Convocar y presidir las reuniones del ayuntamiento
- c) Ejecutar los acuerdos y determinaciones del ayuntamiento
- d) Proponer la designación del Secretario, Tesorero, y demás funcionarios municipales
- e) Nombrar y remover a los funcionarios públicos, cuya designación no corresponda al ayuntamiento.

---

<sup>96</sup> Rendón Huerta Barrera, Teresita. *op. cit.* En su obra de referencia nos dice que "Frente a quienes juzgan con superficialidad lo relativo a este punto, y que califican de exagerada y aberrante la aplicación del esquema derivado de los postulados de Montesquieu al gobierno comunal, está una amplia, fuerte y bien cimentada corriente que pugna por el establecimiento y reconocimiento de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial. Esto no implica, por supuesto, que se soslaye, se desconozca o se pase por alto el considerar la esencia, lo formal y lo material de cada función, por ello y para no caer en extremismos inconvenientes, es saludable utilizar con prudencia el "cuasi" - como si fuera-, en tratándose de cada función y en particular de la legislativa y de la judicial.

Reiteramos, lo ideal sería que nuestra legislación, sin tibiezas, adoptara esa directriz, atenta a la naturaleza jurídica de este ente, que como lo hemos expresado líneas atrás, es un nivel de gobierno y hasta ahora es inexplicable que como tal no se le trata, nadie cuestionarla ni pondría a discusión la existencia de esas funciones , con respecto a las Entidades Federativa, ni a la Federación, y por qué cuando se alude al Municipio, sí surgen esos problemas".

- f) Realizar todos los actos necesarios para el funcionamiento de la administración municipal.
- g) Publicar los Bandos, ordenanzas, reglamentos y demás disposiciones administrativas de observancia general.
- h) Informar anualmente al ayuntamiento y a la ciudadanía acerca del estado que guarde la administración municipal.
- i) Substanciar los procedimientos y recursos administrativos, en el ámbito de competencia de la municipalidad.
- j) Imponer las sanciones a que se hagan acreedores los infractores de los ordenamientos cuya vigilancia y aplicación sea competencia del gobierno municipal.
- k) Vigilar y conducir las acciones de los cuerpos de seguridad pública municipal.
- l) Cumplir y hacer cumplir los ordenamientos jurídicos aplicables a la actuación del gobierno municipal.
- m) Vigilar la integración y el funcionamiento de los órganos de la Administración Pública Municipal.
- n) Dirigir y vigilar el funcionamiento de los servicios públicos municipales.
- o) Vigilar el cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo y de los planes y programas de desarrollo urbano, uso del suelo y reservas ecológicas.
- p) Vigilar la recaudación, inversión y asignación de los recursos y, en general, el funcionamiento de la hacienda municipal.
- q) Coordinar y vigilar el funcionamiento del Registro Civil.
- r) Coordinar las funciones de las autoridades auxiliares del municipio.
- s) Expedir licencias, autorizaciones y permisos.
- t) Auxiliar a las autoridades federales y estatales para el cumplimiento de sus funciones, específicamente en lo relativo a la procuración e impartición de justicia.
- u) Representar al Municipio, con todas las facultades de un apoderado general.
- v) Celebrar los convenios necesarios para el despacho de los negocios administrativos y la eficaz prestación de los servicios públicos.

- w) Ejercer la vigilancia de los templos religiosos, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.
- x) Promover la organización y participación ciudadana en los asuntos municipales.
- y) Gestionar las demandas de los habitantes del municipio ante las autoridades estatales y federales competentes.
- z) Promover las actividades cívicas, culturales y recreativas, así como campañas de salud, alfabetización, y demás relativas al desarrollo social, en coordinación con las autoridades competentes.

De esta enumeración de las facultades del Presidente Municipal, podemos señalar que en sentido estricto, éste es el administrador en el gobierno municipal, toda vez que el cúmulo de atribuciones con que cuenta se relacionan directamente con la planeación, ejecución, control y evaluación de las políticas de la administración municipal.

En este sentido, es importante señalar que si bien es cierto que el ayuntamiento es el órgano colegiado del gobierno municipal, también lo es el hecho de que el Presidente Municipal es quien centraliza las funciones sustantivas, ya que como lo veremos a continuación los síndicos y regidores tienen una reducida esfera de atribuciones, situación que se agrava debido a que la mayoría de las facultades de estos últimos son principalmente de fiscalización en relación a la actuación del Presidente Municipal y de la administración pública municipal en su conjunto.

Lo anterior, nos lleva a reflexionar sobre el hecho de que esta concentración de funciones en la figura del Presidente Municipal conlleva la burocratización de la administración pública municipal, en virtud de que esta distribución funcional de atribuciones propicia una actuación vertical del gobierno municipal, en el que el Presidente Municipal se constituye en el superior jerárquico de las estructuras y

los procesos, mismas que se caracterizan por la alta centralización en la toma de decisiones y acciones administrativas a nivel municipal.

### 3.3.2 El Síndico Municipal

Etimológicamente el origen del término "Síndico" lo encontramos en el latín *Syndicus*, que a su vez deriva del griego *syndikós*, que significa abogado y representante de una ciudad.

Sobre el particular, Quintana Roldán comenta que:

En efecto, la figura del síndico municipal se origina en el defensor *civitatis* del Municipio romano del Bajo Imperio, cuya misión era velar por los intereses municipales y por los derechos de sus ciudadanos<sup>99</sup>

Al respecto, Rodríguez Lozano señala que en el derecho mexicano, el Síndico

Es el funcionario municipal electo popularmente que responde ante el ayuntamiento de la defensa y procuración de los intereses municipales; de la gestión de los asuntos y representación jurídica que el cabildo y la ley le otorguen, actúa, como su asesor legal, en algunos casos como agente del ministerio público.<sup>100</sup>

Asimismo, Quintana Roldán también establece que:

En la actualidad esta figura del síndico puede ser unipersonal o pluripersonal. En algunos Estados de la República existe el sistema de síndico único, independiente de la importancia o densidad demográfica de sus Municipios. En otros existe pluralidad de dos o más síndicos, también sin tomar en cuenta la importancia o densidad de población de las municipalidades. Finalmente, otros Estados más, contemplan una forma mixta, esto es, algunos de sus Municipios menos poblados cuentan con un sólo síndico y los más poblados con varios.<sup>101</sup>

<sup>99</sup> Quintana Roldán, Carlos F. *op. cit.*, p 239.

<sup>100</sup> Rodríguez Lozano, Amador. *Síndico Municipal*. "Diccionario Jurídico Mexicano", *op. cit.*, pp 2930 y 2931

<sup>101</sup> Quintana Roldán, Carlos F. *op. cit.*, p 239.

### **Principales facultades del Síndico Municipal:**

Como atribuciones principales de este miembro del ayuntamiento, podemos mencionar las siguientes:

- a) Participar con voz y voto en las sesiones del ayuntamiento
- b) Procurar la defensa de los intereses de la municipalidad.
- c) Representar jurídicamente al ayuntamiento en los actos administrativos y juicios en que éste sea parte.
- d) Vigilar la recaudación de contribuciones por parte de la hacienda pública municipal.
- e) Fungir como Ministerio Público, en aquellas localidades en que no exista esta institución y se trate de casos urgentes.
- f) Gestionar la legalización de la propiedad de los bienes municipales e intervenir en la elaboración de los inventarios y registros administrativos correspondientes.
- g) Supervisar la integración de la cuenta pública, y su remisión a la legislatura local.
- h) Vigilar la aplicación del presupuesto de egresos.
- i) Supervisar la aplicación de las sanciones disciplinarias, cuando los servidores públicos del municipio incurran en alguna responsabilidad administrativa.
- j) Presidir las comisiones que le asigne el ayuntamiento

De lo anterior, podemos señalar que el Síndico Municipal desempeña una serie de funciones encaminadas a la promoción y defensa de los intereses municipales y a la fiscalización del erario municipal. En tal virtud, concluimos que el ámbito de actuación del Síndico en el ayuntamiento está bastante acotado, con lo cual, consideramos que prácticamente su influencia en el quehacer cotidiano de la Administración Pública Municipal, en la mayor parte se circunscribe en cuestiones que atañen más a la administración interna que propiamente a los asuntos que

repercuten directa e inmediatamente en la relación entre el gobierno y los habitantes de la municipalidad.

### 3.3.3 El Regidor Municipal

En primer lugar, es importante señalar que literalmente el concepto "regidor" hace referencia a las cuestiones relativas al gobierno o régimen de la ciudad, en consecuencia el regidor es el que rige o gobierna a la ciudad.

En este sentido, Hernández Espíndola nos dice que:

Los regidores llamados también concejales, como éste último vocablo lo indica, son representantes populares, electos en forma directa por los vecinos de la población municipal para asumir la titularidad de miembro o integrante del ayuntamiento que constituye el órgano de gobierno municipal...

De lo anterior se sigue que los regidores, elegidos en las comunidades municipales, como su propia acepción lo indica, suelen vincularse a los intereses vecinales de la jurisdicción y, por lo tanto, representan en la forma de gobierno municipal el elemento democrático más auténtico del Estado mexicano<sup>102</sup>

Sobre el particular, Carlos Quintana opina que:

El cuerpo de regidores representa el número mayor de integrantes del ayuntamiento; su función básica, por ende, es formar parte del cuerpo deliberante o cabildo, teniendo voz y voto en las decisiones del ayuntamiento<sup>103</sup>

Refiriéndose a las funciones de los regidores Martínez Cabañas nos dice que estos funcionarios:

también asumen un doble papel en su calidad de autoridades municipales. El primero al formar parte del ayuntamiento y participar en las decisiones que éste toma en pleno. Y, el segundo, como titulares responsables de las comisiones formadas para atender las distintas ramas de actividad pública

<sup>102</sup> Hernández Espíndola, Olga. Regidores. "Diccionario Jurídico Mexicano", *op. cit.*, p 2734

<sup>103</sup> Quintana Roldán, Carlos F. *op. cit.*, p 227.

que afectan y determinan la vida municipal señaladas en la ley orgánica respectiva<sup>104</sup>

Por otra parte, Sánchez González comenta que:

Los regidores tienen como obligaciones principales asistir a las sesiones de cabildo, desempeñar las comisiones que se les asignen, dictaminar sobre los asuntos que se les hayan encomendado y proponer las medidas que estimen eficaces para la buena marcha de la administración.<sup>105</sup>

En este sentido es de especial relevancia mencionar la Ley Orgánica Municipal del Estado de Yucatán, misma que dispone:

ARTÍCULO 44.- Los Ayuntamientos estarán integrados por regidores quienes estarán obligados a aceptar las comisiones que les sean conferidas y a desempeñarlas conforme a las leyes y reglamentos. Además tendrán funciones de inspección y vigilancia mediante las comisiones que les sean encomendadas y harán saber al Presidente Municipal sus observaciones para la toma de las decisiones correspondientes

Por otro lado, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Colima establece:

ARTÍCULO 37.- Para el cumplimiento de sus actividades el Presidente Municipal podrá, en cualquier tiempo, auxiliarse de los demás integrantes del Ayuntamiento, formando comisiones permanentes o transitorias, quienes tendrán únicamente facultades de supervisión y asesoría.

En relación a las comisiones a las cuales se integran los regidores cabe mencionar que las comisiones permanentes versan generalmente sobre los siguientes ramos de la Administración Pública Municipal:

- a) Obras y Servicios Públicos
- b) Seguridad Pública y Vialidad
- c) Desarrollo Urbano y Obras Públicas
- d) Gobernación
- e) Industria y Comercio

<sup>104</sup> Martínez Cabañas, Gustavo. *op. cit.*, p 114.

<sup>105</sup> Sánchez González, José. *op. cit.*, p 176.

- f) Agricultura, Ganadería y Pesca
- g) Educación y Cultura
- h) Hacienda
- i) Fomento Industrial y Comercio
- j) Reglamentos
- k) Salud Pública y Asistencia Social
- l) Mercados y Centros de Abasto

Sobre la forma de elección de los regidores es importante mencionar que existen dos sistemas: de mayoría relativa y de representación proporcional. El primero de ellos se refiere al sistema de planillas, en el cual al partido político que obtiene la mayor cantidad de la votación total emitida se le adjudican todos los regidores de mayoría, cuyo número es variable en cada municipio, de acuerdo a la legislación de cada entidad federativa.

Por lo que se refiere a la elección de los regidores de representación proporcional es necesario señalar que dicho sistema electoral se implementa a partir de las reformas constitucionales del 6 de diciembre de 1977, para aquellos municipios con una población superior a los 300, 000 habitantes; y posteriormente, con las reformas del 3 de febrero de 1983, se hace extensivo dicho principio para toda clase de municipios, independientemente del tamaño de su población.

Moisés Ochoa Campos refiriéndose a la primera de las citadas reformas constitucionales nos dice que:

En la integración de los Ayuntamientos, se prevé el sistema mixto que regirá la integración de éstos órganos de representación municipal.

Las Entidades Federativas, en ejercicio de su soberanía, decidieron en la mayoría de los casos integrar los ayuntamientos de sus capitales con el sistema mixto de mayoría con variantes proporcional, aún cuando sus ciudades capital, no lleguen en

algunos casos a tener una población de 300, 000 o más habitantes<sup>106</sup>

Con la adopción del principio de representación proporcional, el número de regidores de los ayuntamientos aumentó considerablemente, en virtud de que a los regidores de mayoría se le adicionaron los de partido, con lo que indudablemente se consolida la democracia y la pluralidad en el órgano del gobierno municipal.

En cuanto a la fórmula para determinar las regidurías de representación proporcional existen criterios diferentes en las legislaturas estatales. De esta manera, tenemos el mecanismo que atiende directamente a la población del municipio, como es el caso de los Estados de México y Veracruz ( artículos 16 y 20 de la Ley Orgánica Municipal respectiva); otro sistema es el que establece de manera expresa el número relativo de esta clase de regidores para determinados tipos de municipios, como por ejemplo los Estados de Michoacán y Quintana Roo (artículos 4° y 145 de la Ley Orgánica Municipal correspondiente) y un tercer método que combina los criterios anteriores, esto es, que determina expresamente los municipios y el número exacto de regidores de representación proporcional que deben de existir en cada uno de ellos.

Adicionalmente cabe señalar que tanto los regidores de mayoría relativa como los de representación proporcional tienen las mismas atribuciones, por lo que la diferencia entre ambos es únicamente por lo que se refiere a las reglas electorales para su asignación.

---

<sup>106</sup> Ochoa Campos, Moisés. *op. cit.*, p 404.

### Facultades de los Regidores:

Como principales atribuciones de estos miembros del ayuntamiento, podemos mencionar las siguientes:

- a) Participar con voz y voto en las sesiones del ayuntamiento.
- b) Desempeñar las comisiones y vigilar los ramos administrativos que les asigne el ayuntamiento.
- c) Informar al ayuntamiento acerca del resultado de sus funciones.
- d) Asistir a las ceremonias cívicas y demás actos oficiales que determine el ayuntamiento.
- e) Proponer al ayuntamiento todas las acciones y medidas que considere convenientes para el mejoramiento de la Administración de la Municipalidad.
- f) Informar y acordar con el Presidente Municipal sobre los asuntos que se le encomiende.
- g) Suplir las faltas temporales del Presidente Municipal.
- h) Convocar a sesiones extraordinarias del ayuntamiento, en el caso de que el presidente municipal no lo haga.

De esta enumeración de atribuciones de los regidores, podemos establecer que estos integrantes del ayuntamiento tienen un número bastante reducido de facultades, amén que las mismas se refieren a funciones deliberativas y protocolarias del ayuntamiento y la fiscalización de las materias que se le encomienden.

En este sentido, es conveniente señalar que los regidores no cuentan con facultades sustantivas dentro del gobierno municipal, ya que la casi totalidad de dichas atribuciones las ejerce el presidente municipal, ya sea de manera directa o a través del secretario y tesorero municipal, autoridades auxiliares y demás funcionarios de la Administración Pública Municipal.

En tal virtud, es necesario subrayar que la naturaleza de las funciones de los regidores está orientada hacia un sistema de gobierno municipal por comisión bastante *sui generis*. Por una parte, el artículo 115 constitucional establece que *la administración de los municipios estará a cargo de un ayuntamiento*, es decir, que dicho órgano colegiado tiene tanto facultades gubernativas como administrativas en sentido estricto, lo cual significa, según nosotros, que nuestro gobierno municipal es, *por mandato constitucional, un sistema de gobierno por comisión*.

Ahora bien, a nivel legal y reglamentario, específicamente en el marco de las leyes orgánicas de los diferentes estados del país, se establece un status diferenciado y jerarquizado en cuanto a los integrantes del ayuntamiento. En efecto, como ya lo pudimos corroborar en las líneas que anteceden, tanto el presidente municipal, como los síndicos y regidores tienen funciones específicas, con un ámbito de competencia propio.

En este orden de ideas, de la integración orgánica y la distribución de competencias que establecen las leyes orgánicas municipales se deduce que a nivel legislativo tenemos *un sistema de gobierno de carácter híbrido*, toda vez que combina características del sistema de gobierno por comisión y del sistema de órganos duales alcalde-concejo. Lo anterior, en virtud de que prácticamente en la mayoría de los casos, los regidores asumen únicamente funciones deliberativas y de supervisión, y el presidente municipal realiza predominantemente funciones ejecutivas (propias del sistema de gobierno dual de alcalde-concejo), pero con la particularidad de que el presidente municipal forma parte del órgano deliberativo, siendo esto último más propio del sistema de gobierno por comisión.

De esta confrontación del marco constitucional y reglamentario del municipio mexicano podemos establecer una aparente contradicción entre el artículo 115 constitucional y las disposiciones relativas de las diferentes leyes orgánicas municipales. Pero más allá de esta controversia teórica sobre la interpretación y

el espíritu de este apartado del artículo 115 de la Carta Magna, digna de tomarse en consideración por los estudiosos de la materia, expondremos algunas consideraciones funcionales y pragmáticas, creemos, consecuencia de dicho enfoque legislativo.

Como ya lo señalamos, las diferentes leyes orgánicas municipales de los estados del país, regulan un ayuntamiento con una estructura orgánica y funcional cuya característica fundamental es la burocratización y la jerarquía existente entre los diferentes integrantes de dicho órgano colegiado.

Efectivamente, el presidente municipal se constituye en la instancia ejecutiva de las resoluciones del ayuntamiento, mientras que los regidores, mismos que conforman la mayoría de dicho órgano de gobierno, son una especie de consejeros del alcalde.

En este contexto, volvemos al planteamiento central de este trabajo: ¿esta organización y distribución de atribuciones entre los miembros del ayuntamiento es un modelo funcional para todos los municipios del país? Nosotros consideramos que no. El sistema de gobierno híbrido, al que ya nos referimos, establecido por las constituciones locales y las leyes orgánicas municipales resulta cuestionable a la luz de la problemática demográfica y territorial de los municipios rurales del país, cuya característica fundamental es la dispersión de la población en pequeñas comunidades asentadas, en muchas ocasiones, en grandes extensiones territoriales.

De esta manera podemos concluir el presente apartado, diciendo que esta problemática de los municipios con características predominantemente rurales, se agrava por el hecho de que son precisamente este tipo de municipios los que cuentan con los menores recursos financieros para soportar una estructura administrativa burocrática que se encargue de ejecutar materialmente las

funciones administrativas sustantivas que repercuten directamente en la prestación de los servicios públicos básicos a los usuarios de los mismos y en la substanciación de los procedimientos y trámites que realizan los particulares.

De lo anterior se deduce la necesidad de una reorganización territorial del ayuntamiento, que permita a los regidores desempeñar funciones administrativas de carácter sustantivo, de tal manera que se pueda rebasar el estrecho ámbito de acción territorial de los órganos administrativos en los municipios rurales del país.

### 3.3.4 Las Autoridades Auxiliares en el Gobierno Municipal

En relación a este tema, Carlos F. Quintana Roldán señala que:

La diferencia territorial en la integración promedio de los Municipios del país por entidad federativa, presenta condicionamientos diversos para abordar el tema de la desconcentración territorial interna, ya que no deberán tomarse para todas ellas las mismas bases de división en agencias o delegaciones, pues éstas habrán de obedecer a las particularidades de cada Estado<sup>107</sup>.

Nuestro autor, refiriéndose a los delegados, agentes o comisarios, como auxiliares del ayuntamiento señala que la función de dichas autoridades obedece a la desconcentración territorial del Municipio<sup>108</sup>.

Sobre esta cuestión Gustavo Martínez Cabañas nos dice que:

es oportuno señalar de nuevo que en las demás comunidades dispersas en el territorio municipal, con cierta importancia demográfica, hay representantes del ayuntamiento que son electos popularmente por los habitantes de la comunidad o nombrados por el propio ayuntamiento que, en la generalidad de los casos, duran en su cargo un año, con la posibilidad de reelección. Dichos representantes asumen el papel de auxiliares del ayuntamiento para todos los asuntos de responsabilidad de

<sup>107</sup> Quintana Roldán Carlos F. *op. cit.*, p 160.

<sup>108</sup> *Ibid*, p 260.

éste en sus comunidades. Son diferentes las denominaciones que reciben en los distintos estados: pueden ser delegados municipales, agentes municipales, comisarios municipales, presidentes auxiliares y juntas municipales, cuando ésta representación recae en más de una persona<sup>109</sup>.

Acerca de las atribuciones de estas autoridades auxiliares, Martínez Cabañas las resume agregando que:

Las facultades que tienen estas autoridades auxiliares son prácticamente las mismas que tienen los ayuntamientos y que les permiten actuar en sus jurisdicciones para mantener el orden, la tranquilidad y la seguridad de los vecinos del lugar, así como la funcionalidad de los servicios públicos de acuerdo con las disposiciones del bando de policía y buen gobierno y los reglamentos municipales<sup>110</sup>.

Sobre el particular, también es de suma importancia referirnos a las disposiciones relativas a las autoridades auxiliares municipales a nivel de las leyes orgánicas municipales de algunas entidades del país.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán establece:

ARTÍCULO 70. - La administración pública en las poblaciones fuera de la cabecera municipal, estará a cargo de jefes de tenencia o encargados del orden; propietarios y suplentes, que serán electos en plebiscito; ...

ARTÍCULO 71.- Los jefes de tenencia y los encargados del orden, funcionarán en sus respectivas demarcaciones, como delegados de los Ayuntamientos y de manera especial, de los Presidentes y Síndicos, en lo que concierne a las facultades propias de éstos,....

Por su parte, la Ley Orgánica Municipal del estado de Yucatán señala:

ARTÍCULO 52.- Para los efectos de esta ley son autoridades auxiliares municipales:  
I.- Los Delegados Municipales ;

<sup>109</sup> Martínez Cabañas Gustavo. *op. cit.*, p 111.

<sup>110</sup> *Idem*

- II.- Los Comisarios y Subcomisarios Municipales, y
- III.- Los Jefes de Manzana.

ARTÍCULO 53.- Las autoridades auxiliares municipales como coadyuvantes de los Ayuntamientos en sus respectivas jurisdicciones tendrán las atribuciones que sean necesarias para mantener, en términos de esta Ley, la tranquilidad, la seguridad y el orden público y procurar el cumplimiento de los ordenamientos legales y reglamentarios correspondientes.

Asimismo, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Tamaulipas, dispone:

ARTÍCULO 77.- En los pueblos que no sean cabecera del Municipio y en las zonas rurales de población, los Ayuntamientos nombrarán Delegados y Subdelegados, quienes tendrán las atribuciones que señala este Código, los bandos o reglamentos, y las funciones que les asignen los propios ayuntamientos.

Por otro lado, la Ley Orgánica del Estado de Colima establece:

ARTÍCULO 47.- Para los efectos de esta Ley, son autoridades auxiliares las siguientes:

- I.- Las Comisarias Municipales, que se integran por un Comisario;
- II.- Las Juntas Municipales, que se integran por un Presidente, un Secretario y un Tesorero, y
- III.- Las Delegaciones, que estarán a cargo de un Delegado designado por el Cabildo, a propuesta del Presidente.

Se elegirán Comisarias Municipales en las poblaciones con menos de cinco mil habitantes y juntas municipales, en las que rebasen esta población.

Mención aparte merece el caso del estado de Tlaxcala, cuya ley orgánica municipal instituye la figura de los presidentes municipales auxiliares para aquellas poblaciones distintas a la cabecera municipal, sede del ayuntamiento.

En este sentido, el Artículo 109 establece a la letra:

ARTICULO 109.- En los poblados distintos a la cabecera municipal, que tengan más de mil habitantes, se establecerán Presidencias Municipales Auxiliares; en los de menor población funcionarán Representaciones Municipales.

Asímismo, el artículo 40 Bis de la citada ley señala:

ARTICULO 40 BIS.- Las Presidencias Municipales Auxiliares, actuarán en sus respectivas jurisdicciones como representantes de los Ayuntamientos y por consiguiente tendrán las atribuciones que les sean necesarias para mantener en términos de esta Ley, el orden, la tranquilidad y la seguridad de los vecinos del lugar donde funcionen.

Por otra parte, el Artículo 41 de la misma ley dispone:

ARTICULO 41.- Las Presidencias Municipales Auxiliares, serán Organos Desconcentrados y estarán a cargo de un Presidente Municipal Auxiliar , el cual será electo en forma popular directa, cada tres años, de conformidad con la Constitución Política Local, el Código Electoral del Estado de Tlaxcala y...

En este orden de ideas, es importante señalar que las autoridades auxiliares municipales del Estado de Tlaxcala representan el mayor grado de desconcentración administrativa que existe en el gobierno municipal, toda vez que los presidentes municipales auxiliares en esta entidad federativa tienen tanto cualitativa como cuantitativamente una mayor esfera de competencia. En efecto, dentro de las facultades de estas autoridades auxiliares sobresalen las siguientes:

- Elaboración del programa de obras de su comunidad

- Acudir a las sesiones del ayuntamiento en calidad de regidor de pueblo
- Administración del impuesto predial en su jurisdicción
- Proporcionar los servicios públicos en su comunidad
- Regular la instalación de los comerciantes en vía pública
- Vigilar las funciones del Registro Civil en su circunscripción

Resumiendo las atribuciones de las autoridades auxiliares municipales establecidas a nivel de las leyes orgánicas municipales, podemos mencionar las siguientes:

- a) Cumplir y vigilar la observancia de los ordenamientos jurídicos aplicables en su ámbito de competencia.
- b) Ejecutar las resoluciones del ayuntamiento en su circunscripción territorial.
- c) Rendir un informe sobre su gestión al ayuntamiento respectivo.
- d) Vigilar el orden público.
- e) Auxiliar en sus funciones al Ministerio Público
- f) Gestionar los servicios públicos comunitarios.
- g) Promover la participación social de los habitantes de su circunscripción.
- h) Desempeñar las funciones conciliatorias en el ámbito de competencia del gobierno municipal.
- i) Auxiliar a las autoridades federales, estatales y municipales en el ejercicio de sus funciones.
- j) Promover la ejecución de obras públicas.
- k) Tener bajo su mando a la policía de la localidad.
- l) Imponer las sanciones administrativas correspondientes a los infractores de los reglamentos municipales.
- m) Ejercer las funciones del Registro Civil, en los casos en que así lo acuerde el ayuntamiento.
- n) Coadyuvar en la elaboración de los censos de su jurisdicción.

- o) Participar en la elaboración de los anteproyectos de presupuesto de egresos y de ingresos de la municipalidad.
- p) Informar y comprobar mensualmente ante el ayuntamiento, sobre todos los movimientos financieros que realice, así como el informe general de cada año fiscal, en su caso.
- q) Informar al ayuntamiento al ocurrir algún siniestro o brotar una epidemia.
- r) Fomentar las actividades productivas, educativas, culturales y deportivas.
- s) Administrar el desarrollo urbano de su jurisdicción.

Del análisis de la opinión de los tratadistas Quintana Roldán y Martínez Cabañas y del estudio de algunas de las disposiciones del derecho municipal vigente, podemos formular las siguientes consideraciones:

En primer lugar, es importante precisar algunas cuestiones fundamentales sobre el particular. De la gama de denominaciones y categorías de las autoridades auxiliares en el ámbito municipal, podemos establecer una distinción: la legislación de algunos estados, como es el caso de Tamaulipas establecen que las autoridades auxiliares serán designadas por el ayuntamiento, mientras que la de algunos otros disponen la elección popular directa, por ejemplo la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, y otras mas, establecen un sistema mixto, como es el caso del Estado de Colima.

En este sentido, es necesario señalar que la designación o la elección popular de las autoridades auxiliares es una cuestión de fondo; en efecto, en el primer caso, podemos catalogar a dichas autoridades, como lo sostiene Quintana Roldán, como una vertiente de *desconcentración territorial del Municipio*, o mejor dicho del gobierno municipal. Pero en el segundo caso, cuando se da la elección popular de la autoridad auxiliar, consideramos que se presenta un proceso que podría asimilarse a una variante de la descentralización política, ya que una de las características fundamentales de este clase de descentralización es precisamente

el hecho de que los administrados participan en la elección de los órganos de gobierno.

En segundo lugar, es conveniente puntualizar lo relativo al ámbito de atribuciones de las autoridades auxiliares municipales, en el sentido de que las autoridades de referencia tienen un conjunto de facultades que configuran verdaderos órganos administrativos, con funciones netamente administrativas, que hacen que dichas autoridades se constituyan en auténticos auxiliares ejecutivos de los presidentes municipales, más que de los ayuntamientos en sentido estricto.

En este sentido, es preciso acotar el hecho de que las autoridades auxiliares cuentan con un universo de atribuciones infinitamente superior que algunos integrantes del propio ayuntamiento, como es el caso de los regidores. Además de que, como ya lo señalamos, dichas facultades son de naturaleza administrativa.

Si consideramos que en la gran mayoría de los estados, la legislación en la materia, establece el sistema de designación para las autoridades auxiliares, ya sea por parte del ayuntamiento o del propio presidente municipal, concluiremos que las personas en las que recaen esta clase de nombramientos están muy lejos de responder a las necesidades y expectativas de un gobierno municipal de carácter democrático, ya que el sistema de designación que utilizan coadyuva a mantener la centralización política de las cabeceras municipales, al ser las autoridades auxiliares, en la gran mayoría de los casos, incondicionales del presidente municipal, a quien le deben, en muchos casos, lealtad personal por el hecho de haber sido designados.

Además, en el ámbito administrativo, no existen elementos suficientes para establecer un auténtico sistema de responsabilidad jurídica, social y política de los titulares de las autoridades auxiliares frente a los gobernados, ya que en

muchas ocasiones no son reconocidos como servidores públicos y en consecuencia no pueden ser sujetos de responsabilidad administrativa. Social y políticamente, porque no tienen una base social propia para el apoyo y la participación comunitaria en las acciones del gobierno municipal, ni cuentan en muchas ocasiones con la legitimidad que otorga la elección popular.

En este contexto, volvemos al planteamiento central de este trabajo de investigación, en el sentido de que es necesario avanzar hacia una reorganización territorial del ayuntamiento, con la finalidad de que los regidores de mayoría sean electos en circunscripciones territoriales internas, y de que estos funcionarios municipales asuman la titularidad de las atribuciones que actualmente corresponde a las autoridades auxiliares; tema que será materia de los capítulos subsecuentes.

## CAPÍTULO CUARTO

### LA REORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL AYUNTAMIENTO EN LOS MUNICIPIOS RURALES

#### **4.1 Consideraciones sobre una nueva forma organizacional del ayuntamiento en los municipios rurales**

Como ya lo referimos en apartados precedentes, los municipios con características predominantemente rurales tienen una constante: la distribución de su población en una multitud de poblados pequeños asentados a lo largo y ancho del territorio municipal, mismo que en muchas ocasiones es de gran extensión.

Por otra parte, como ya lo analizamos también en el capítulo anterior, la constitución y el funcionamiento del ayuntamiento como órgano de gobierno municipal se reduce a un modelo que orgánica y funcionalmente resulta poco aplicable a los municipios rurales, en virtud de que dicho órgano de gobierno está centralizado en la cabecera municipal, y con su actual estructura las comunidades periféricas quedan al margen de su integración.

En este contexto analizaremos brevemente algunas consideraciones de orden teórico en relación a Latinoamérica y Europa. En primer lugar, es importante señalar que en ambos casos existe una situación radicalmente distinta. En el caso de América Latina, en 1992 había un total de 15 600 municipios distribuidos en

una extensión territorial del orden de 20 877 000 kilómetros cuadrados, mientras que en el otro extremo Europa registraba un número global de 74 386 municipios.

En este orden de ideas, refiriéndose al caso de América Latina, Eduardo Palma Carvajal nos dice que:

La sociedad rural, en el pasado, por ser un área reservada al control del sistema patronal, condujo a *una marcada insuficiencia de poderes públicos y administraciones locales*. Es por ello que, en general, América Latina y el Caribe, con algunas excepciones, experimenta lo que se ha denominado un fenómeno de submunicipalización, es decir, *una muy baja densidad de poderes públicos locales* y una limitación muy seria de las funciones que a éstos corresponde. En general, *la institucionalidad para las poblaciones rurales latinoamericanas es inexistente* y el acceso a los centros de decisión y de servicios públicos e incluso a los beneficios sociales son extremadamente limitados.<sup>111</sup>

En este mismo sentido, profundizando el nivel de su análisis, el citado autor señala que:

Actualmente, las sociedades rurales en América Latina y el Caribe sufren, por tanto, una carencia de autoridad pública que exprese la voluntad y aspiraciones de las poblaciones rurales y que conduzca el progreso local rural... En el medio rural faltan autoridades que velen por el bien y el progreso públicos. *Las administraciones locales no alcanzan al ámbito rural y, por ello, carecen de efectividad.*<sup>112</sup>

En seguida Palma Carvajal concluye diciendo que:

La debilidad o ausencia de autoridad en las comunidades rurales socava más que ningún otro factor posiblemente, las opciones de desarrollo de la sociedad rural. Por otra parte, esta situación conduce al inmovilismo, a actitudes pasivas y al caudillismo y caciquismo, el que, en situaciones extremas, se expresa en

<sup>111</sup> Palma Carvajal, Eduardo. *El Nuevo Municipio Latinoamericano: Descentralización y Democracia*. Primer Curso Internacional de Gestión Municipal y Descentralización. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, 1994, p 17. (cursivas nuestras)

<sup>112</sup> *Ibid.* p 19. (cursivas nuestras)

arbitrariedad. A su vez puede pensarse en la existencia de una correlación entre falta de participación y de protagonismo canalizado institucionalmente y las vías extraparlíticas de acción social. *La violencia en el medio rural, puede estar relacionada con la debilidad institucional existente en el mismo.*<sup>113</sup>

Por otra parte, resulta interesante referir brevemente el caso europeo, en el que existe una problemática diametralmente opuesta, ya que en ese continente se presenta el fenómeno de la proliferación municipal, cuyo máximo exponente es Francia con un total de 44 000 municipios. Sobre dicha problemática Luciano Vandelli nos dice que:

En este marco, las crecientes demandas sociales que han tenido que afrontar los municipios de dimensiones insuficientes, las estructuras organizativas, los recursos financieros, han puesto en evidencia los problemas que lleva aparejada la fragmentación municipal, problemas que han determinado el que se baraje toda una serie de hipótesis y de intentos de solución<sup>114</sup>

En seguida, el autor de referencia, aludiendo a dos de las principales teorías que buscan la solución a dicha problemática señala que:

Esquematisando, se puede afirmar, a este propósito, que en Europa se han contrapuesto, con desigual fortuna, dos tipos de planteamientos: uno inspirado en una concepción denominada "funcional" y otro inspirado en una concepción denominada "orgánica". Muy en síntesis, la concepción funcional considera que la respuesta a la crisis del municipio (consecuencia del hecho de que éste es muy pequeño, *muy poco poblado* y muy pobre desde el punto de vista financiero) ha de buscarse en fórmulas que consientan el ejercicio de funciones en un nivel superior, en un escalón de cooperación, de coordinación o de asociación.

La tesis orgánica, sin embargo, localiza la razón profunda de la crisis del municipio en su misma esencia, *en su radical alejamiento de la comunidad social que debería estar representada por éste*. El municipio no es ya expresión de la misma; probablemente sí que lo era cuando se formó (en muchos casos incluso en el medievo como comunidad social), pero con el tiempo esa comunidad cambió y *el municipio no se acomodó a*

<sup>113</sup> *Ibidem* (cursivas nuestras)

<sup>114</sup> Vandelli, Luciano. *El Poder Local. Su Origen en la Francia Revolucionaria y su Futuro en la Europa de las Regiones*. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992, p. 179.

*dicho cambio*. De acuerdo con este último análisis, la solución no se obtiene con fórmulas de coligación intermunicipal, sino *por medio de una transformación estructural del municipio*; transformación que, concretando, se traduce en primer lugar en una serie de conspicuas fusiones<sup>115</sup>

Refiriéndose a la problemática municipal de nuestro país, Raúl Olmedo nos dice que:

Hasta ahora, los esfuerzos y acciones para fortalecer al gobierno local se han centrado principalmente en la capacitación, administrativa y de gestión como una premisa para que el gobierno municipal pueda asumir progresivamente sus nuevas funciones y atribuciones constitucionales, lo que ya les ha permitido a muchos conseguir mejoras importantes. Sin embargo, apenas estamos en el inicio de una larga marcha en el camino de la descentralización. Falta lo más difícil: avanzar en la reestructuración y redistribución de competencias del orden federal hacia el orden estatal, y de éste hacia el orden municipal. Aún más, falta avanzar en la posibilidad de *crear un cuarto orden de gobierno, que le permita al gobierno municipal tener presencia y acción en cada uno de sus espacios territoriales y poblaciones: el orden comunitario*<sup>116</sup>

Asimismo, Olmedo señala que:

A pesar de la reforma del artículo 115 constitucional, el centralismo tiende a reproducirse en el interior del municipio, en este caso en la cabecera municipal, relegando a las comunidades. Ello hace necesario el *dotar a la comunidad de una organización política permanente, con derechos y obligaciones reguladas jurídicamente y con autoridades electas que formen parte del ayuntamiento* del municipio, para establecer un sistema de contrapesos a las tendencias centralizadoras y dar su *sustento social real a la descentralización y democratización del poder*.<sup>117</sup>

El citado autor prosigue y establece que:

<sup>115</sup> Ibid. pp 179 y 180 (cursivas nuestras).

<sup>116</sup> Olmedo, Raúl. "La Próxima Reforma Municipal: El Gobierno Municipal", en *Consulta Pública. Reforma del Poder Ejecutivo, Nuevo Federalismo y Reforma Municipal*. México, Gobierno del Estado de Veracruz, 1990, Tomo I, p 67. (cursivas nuestras)

<sup>117</sup> Ibid. p 71. (cursivas nuestras)

El Estado debe extenderse y tener presencia hasta la comunidad social concreta, es decir, debe otorgar a la comunidad la capacidad -que deberá ser establecida por la Constitución- de organizarse políticamente y tener un gobierno comunal que le permita impulsar su propio desarrollo integral.<sup>118</sup>

Nuestro autor concluye diciendo que:

El artículo 115 constitucional establece que el municipio es la forma como los estados se organizan internamente. De la misma manera, la comunidad social concreta y su gobierno comunal serían como se organizan internamente los municipios<sup>119</sup>

En este orden de ideas, también es de suma importancia citar la opinión de Enrique González Pedrero, quien refiriéndose específicamente a la heterogeneidad municipal de los diferentes estados del país, señala que:

En algunos (estados), los municipios se identifican mejor con la tradición colonial, como pequeños centros de población rodeados por las tierras indispensables para la producción de alimentos, destinada al consumo de la propia comunidad. En otras regiones, hay municipios cuya característica fundamental es el crecimiento urbano: son, en sentido estricto, gobiernos urbanos. Y entre los extremos podrían advertirse muchas variantes del municipio mexicano. *Clasificar a los municipios en urbanos, suburbanos o rurales, es acaso útil para empezar a distinguir la apariencia municipal más sobresaliente y eso, cuando el territorio que ocupan coincide con un solo centro de población, lo que difícilmente ocurre en la mayor parte del país.*<sup>120</sup>

A continuación nuestro autor, subraya esta situación al señalar que:

La realidad municipal de Tabasco<sup>121</sup> es mucho más compleja que la de una comunidad, por grande o pequeña que ésta sea, *porque*

<sup>118</sup> Ibid. p 72.

<sup>119</sup> Ibidem

<sup>120</sup> González Pedrero, Enrique. *Una Democracia de Carne y Hueso*. México, Cal y Arena, 1987, p 27. (cursivas nuestras)

<sup>121</sup> Una aportación interesante de González Pedrero en su obra de referencia es la experiencia de los centros integradores en el Estado de Tabasco, durante su gestión como gobernador de esa entidad. Sobre su definición el autor señala que se trata de "poblados que son el centro natural de atracción de otros y que, por eso mismo, pueden funcionar como prestadores de los servicios que sería imposible hacer llegar a tantas comunidades dispersas.

*reúne, precisamente, a múltiples comunidades.* Por tanto, la legislación adecuada para dotar al municipio de mejores instrumentos para atender a esta realidad tenía que tomar en cuenta ese complejo universo<sup>122</sup>

En este sentido, Murillo Karam señala que:

*En cuanto a la conformación política administrativa del ayuntamiento, la heterogeneidad de los municipios del país exige diversidad de fórmulas para la integración de los ayuntamientos, de manera que en los municipios rurales en los que es natural la identificación del ciudadano, territorio y necesidad, esta sea la base de la representación, y en los municipios urbanos en donde no es posible se considere la representación proporcional.*<sup>123</sup>

Salvando las referencias a realidades complejas y un tanto diferentes entre sí, podemos señalar las siguientes coincidencias teóricas fundamentales de los referidos autores:

a) En primer lugar, subyace el planteamiento sobre la necesidad de encontrar formas organizacionales que permitan solucionar la problemática que propicia la submunicipalización y la excesiva fragmentación municipal.

b) En segundo término, también es necesario señalar el hecho de que en las distintas posiciones teóricas de referencia aparece una constante: la

---

En los centros integradores tratamos de armonizar la definición técnica con la participación democrática. Para identificarlos se conjugaron tres criterios: la población, el territorio y la producción.

Desde luego, se consideraron los poblados que contaban con mayor infraestructura y que ya mostraban, tradicionalmente, su atracción sobre los lugares aledaños. En mucho influyeron las comunicaciones que ya existían y los caminos que se han abierto, pues de ellos depende la posibilidad real de integración. El tamaño de cada centro integrador y la población asentada en ellos y en su área de influencia, sirvieron de base para proponer la cantidad de los servicios que cada uno debe llegar a tener". p.74

<sup>122</sup> *Ibid.*, p 27. (cursivas nuestras)

<sup>123</sup> Murillo Karam Jesús (Gobernador del Estado de Hidalgo 1993-1999). Ponencia "Voluntad histórica y fuerza de unidad", en *Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo*, publicado en El Nacional el 7 de mayo de 1995, p 14. (cursivas nuestras)

reordenación del elemento demográfico y territorial es una condición *sine qua non* para el éxito de la reorganización municipal.

c) La existencia de múltiples comunidades en un mismo municipio y la ausencia de un sistema de organización territorial del gobierno municipal erosiona gravemente los fines primarios del municipio, en virtud de que la centralización política en la población más importante o cabecera municipal propicia el alejamiento de la autoridad respecto de la comunidad social concreta.

d) El fin primero y último de la acción gubernamental a nivel municipal es la satisfacción de las necesidades primarias de una comunidad social concreta. Por ello, el quehacer de la administración local debe tener como objetivo primordial garantizar las condiciones mínimas para el desarrollo de la vida comunitaria.

e) El desequilibrio territorial y poblacional del municipio rural es una de las causas fundamentales que dan origen a la inexistencia de una administración pública real en las comunidades rurales.

f) La ausencia de autoridad en el municipio rural es un obstáculo para alcanzar el desarrollo político, económico y social de las comunidades dispersas en el territorio municipal.

g) Existe la necesidad de un cambio en el esquema organizacional a nivel municipal, con la finalidad de establecer una auténtica administración territorial en los diferentes municipios, principalmente en aquéllos que tienen características predominantemente rurales.

h) La reorganización territorial de la municipalidad permitiría establecer un punto medio entre la ausencia de autoridad que implica la submunicipalización que se observa en diferentes latitudes, incluyendo nuestro país, cuya característica principal es la existencia de municipios con gran extensión territorial y dispersión de la población en pequeñas comunidades. Asimismo, dicha fórmula posibilitaría la reorganización de municipios pequeños en cuanto a territorio y población (como es el caso de los países europeos).

A partir de las opiniones doctrinales vertidas con anterioridad, podemos concluir que los citados autores, cada uno desde su particular punto de vista y desde la perspectiva de una realidad concreta, afirman la necesidad de buscar nuevas formas organizacionales acordes a la realidad social, política, económica, demográfica y territorial de los municipios, con la finalidad de que el gobierno municipal se constituya en un auténtico instrumento del cambio, y no en rehén de las grandes transformaciones de fines de siglo.

En este orden de ideas, coincidimos plenamente con ellos en cuanto al imperativo de nuevos esquemas para la reorganización territorial de la municipalidad, con el objeto de que la acción del gobierno municipal pueda extenderse oportuna y eficientemente a todo lo largo y ancho del territorio correspondiente. Sin embargo, nuestro planteamiento es en el sentido de que esta reorganización deberá realizarse a nivel estrictamente interno, esto es, la reorganización territorial del ayuntamiento, mediante una nueva fórmula para la integración del mismo, a partir de la elección de los regidores de mayoría relativa con base en la división del territorio municipal en secciones, por cada determinado número de habitantes o extensión territorial.

## 4.2 La reorganización territorial del ayuntamiento

A pesar de los contrastes socioeconómicos, geográficos y demográficos entre los diferentes municipios del país, el marco normativo de éstos tiene un carácter marcadamente homogéneo, no obstante que en cada estado existe una legislación en esta materia. Es así que a nivel de la normatividad municipal existe jurídicamente un sólo modelo de organización del ayuntamiento. Ante ello, los ayuntamientos de los diferentes municipios, con realidades diversas, tienen que sujetarse a una organización gubernamental uniforme.

Sobre el particular Jesús Murillo Karam comenta que:

El marco legal tanto nacional como estatal configura al municipio en una generalidad que se convierte en la camisa de fuerza, al no considerar las enormes diferencias que tienen los municipios del país, y da trato igual a municipios urbanos o rurales, ricos o pobres, grandes o chicos, densa o escasamente poblados.

*Se hace imprescindible revisar la estructura legal del municipio, para flexibilizarla y propiciar espacios más amplios para administraciones y gobiernos municipales más acordes con la dimensión, desarrollo y potencial de éstos.*<sup>124</sup>

En este orden de ideas, coincidimos en que el marco jurídico que regula la estructura del ayuntamiento tiene que adaptarse, en la medida de lo posible, a las particularidades de los diferentes tipos de municipios, ya que en caso contrario se corre el riesgo de que el marco jurídico se convierta en un obstáculo y no en un instrumento efectivo para el cambio y el desarrollo social y administrativo a nivel municipal.

---

<sup>124</sup> *Ibidem* (cursivas nuestras)

Como ya quedó asentado en apartados precedentes, una de las características fundamentales de una gran parte de los municipios rurales del país es lo relativo a la pulverización de su población en el territorio municipal, mismo que en muchos de los casos es bastante extenso. Esta realidad, amén de la debilidad financiera y de la poca capacidad administrativa de este tipo de municipios, plantea la necesidad de avanzar hacia una reorganización del ayuntamiento, a partir de las particularidades demográficas y territoriales de dichos municipios.

En efecto, como ya lo señalamos, en la actualidad el ayuntamiento tiene una estructura orgánica que propicia una actuación vertical del gobierno municipal, en cuya cúspide se encuentra el presidente municipal, mientras que los demás integrantes de dicho órgano colegiado, particularmente los regidores desempeñan una función fiscalizadora de las funciones administrativas sustantivas del gobierno municipal.

Este esquema organizacional del gobierno municipal resulta funcional para aquellos municipios que cuentan con los recursos materiales, financieros y humanos mínimos para crear una estructura administrativa que permita el desarrollo de las funciones administrativas sustantivas, así como la prestación de los servicios públicos básicos a cargo del municipio, como es el caso de los municipios urbanos y suburbanos, los cuales por regla general tienen mayor capacidad administrativa.

Sin embargo, en el otro extremo tenemos a la gran parte de los 2418 municipios del país, sobre todo los rurales, mismos que carecen de los recursos financieros mínimos para solventar una estructura administrativa

mínima que permita el desarrollo de las funciones encomendadas al gobierno municipal.

Otra de las características de este tipo de municipios es el hecho de que se conforman por una multitud de comunidades dispersas en el territorio municipal. Como sabemos, el ayuntamiento tiene su sede en la cabecera municipal; mientras que en las demás poblaciones solamente existen autoridades auxiliares.

A esta circunstancia hay que adicionar otros factores, tales como: las distancias que existen entre la cabecera municipal y los demás centros de población, así como la falta de medios de comunicación; ante esta problemática, los habitantes, en un gran número de casos, se abstienen de acudir a la administración municipal para realizar diversos trámites, o bien, se relega a las comunidades periféricas del acceso a los servicios públicos básicos cuya prestación corresponde al gobierno municipal.

La distribución de la población en el territorio municipal y la extensión territorial en muchos de los municipios rurales se traduce, en algunas ocasiones, en un "vacío" de la autoridad municipal o en administraciones públicas débiles, sin una acción real a lo largo y ancho de la geografía municipal.

Por ello, en una gran parte de los municipios rurales del país, la actuación real del ayuntamiento se circunscribe a la cabecera municipal, mientras que en relación a las demás comunidades, la acción del gobierno municipal es prácticamente inexistente.

Esta debilidad institucional del gobierno municipal en el medio rural es uno de los principales obstáculos para impulsar el desarrollo económico, político y social de las comunidades marginadas, en virtud de que los diversos programas gubernamentales no tienen los conductos institucionales necesarios para permear hasta el segmento de población objetivo de dichos programas.

En este sentido, una condición importante para impulsar el desarrollo rural integral es el fortalecimiento y la modernización de la administración pública municipal, a través de una reorganización territorial del ayuntamiento que permita extender la actuación gubernamental hasta la comunidad social concreta.

En estos municipios se requiere un nuevo esquema de organización del ayuntamiento, ya que la carencia de una auténtica estructura territorial constituye un serio obstáculo para la modernización de la administración pública local, toda vez que la debilidad de la administración a nivel territorial resta eficiencia a los actos y procedimientos administrativos del gobierno municipal

Consideramos que esta reorganización del ayuntamiento debe tomar como base la división del territorio municipal en circunscripciones o secciones del municipio, como una nueva fórmula para la integración del ayuntamiento.

En este orden de ideas, nuestro planteamiento es que el municipio se divida en secciones territoriales correspondientes a cada comunidad, o en el caso de aquellas que tengan una población muy reducida, se podrían conformar circunscripciones a partir de un determinado número de poblados, a partir de las particularidades geográficas, culturales y políticas de dichas comunidades.

Por cada sección municipal se elegiría a un regidor de mayoría relativa quien se constituiría en el regidor de distrito, el cual sería el representante de dicha circunscripción territorial ante el ayuntamiento, a la vez que fungiría también como el titular de la administración pública municipal en esa jurisdicción territorial; en tal virtud, el ayuntamiento del municipio rural se integraría por un número variable de regidores de distrito, de acuerdo a las secciones territoriales que para tal efecto se integren.

También es importante subrayar que esta nueva fórmula de integración del ayuntamiento puede constituirse en un elemento de suma importancia para la modernización de la administración pública municipal, toda vez que permitirá una presencia real del gobierno municipal en las localidades rurales, con lo que podría alcanzarse una mayor eficiencia en la administración pública municipal.

#### **4.3 Los regidores de distrito en el marco de la reorganización del ayuntamiento**

Como ya lo señalamos, en la actualidad, la esfera de competencia de los regidores se reduce prácticamente a la fiscalización del ramo de la administración municipal que se les encomienda. En este sentido, estimamos necesario replantear la función de estos servidores públicos, mediante la redistribución de atribuciones dentro del ayuntamiento, a partir de una organización territorial de dicho cuerpo colegiado, con la finalidad de acercar el gobierno municipal a la población, y de esta manera incrementar la eficiencia de la administración pública municipal.

En primer lugar, es importante señalar que la conformación orgánica del ayuntamiento cambiaría sustancialmente, en virtud de que es previsible un incremento en el número de regidores, con la incorporación de los regidores de distrito.

En segundo lugar, también es conveniente subrayar que nuestra propuesta incide también en la transformación funcional del ayuntamiento, toda vez que se plantea la creación de una esfera de competencia administrativa para los regidores de distrito, así como la supresión de las autoridades auxiliares.

En este orden de ideas, proponemos el fortalecimiento de las facultades de los regidores de mayoría relativa a través de la institucionalización de los regidores de distrito, a partir de una diferenciación funcional de las facultades de estos cargos públicos, según sean electos por el principio de mayoría relativa o por el de representación proporcional.

En este caso, se plantea la transferencia de las atribuciones de los actuales titulares de las autoridades auxiliares (delegados, subdelegados, comisarios etc.) hacia los regidores de distrito; con lo cual dichos órganos auxiliares desaparecerían como tal.

Estos regidores asumirían la representación y la titularidad del gobierno municipal en su respectiva circunscripción territorial, ya que además de las funciones de supervisión que actualmente realizan, asumirían también facultades ejecutivas.

Las funciones de los regidores de distrito tendrían dos vertientes fundamentales: una de carácter ejecutivo en relación al ejercicio de las funciones eminentemente

administrativas en la sección o distrito municipal que les corresponda, y la otra, por cuanto al desarrollo de las funciones que actualmente realizan en el ayuntamiento como cuerpo colegiado.

En este orden de ideas, proponemos la siguiente división funcional de las atribuciones de los regidores de distrito.

#### **Facultades deliberativas y de supervisión**

A partir de la reorganización territorial del ayuntamiento, los regidores de distrito como miembros del ayuntamiento seguirían ejerciendo las atribuciones colegiadas y fiscalizadoras que en la actualidad vienen desempeñando, y que fueron enumeradas en el apartado 3.3.3 de este trabajo.

#### **Facultades Ejecutivas**

Por otra parte, es importante señalar que como resultado de la reorganización funcional del ayuntamiento a nivel territorial, los regidores de distrito asumirían una serie de atribuciones administrativas, principalmente de naturaleza ejecutiva.

Estas funciones serían fundamentalmente las siguientes:

- a) Cumplir y vigilar la observancia de los ordenamientos jurídicos aplicables en su ámbito de competencia.
- b) Ejecutar las resoluciones del ayuntamiento en su circunscripción territorial.
- c) Informar de manera mensual al ayuntamiento acerca del estado que guarde la administración territorial respectiva.

- d) Vigilar el orden público.
- e) Auxiliar en sus funciones al Ministerio Público
- f) Gestionar los servicios públicos comunitarios.
- g) Promover la participación social en las acciones gubernamentales.
- h) Desempeñar las funciones conciliatorias en su jurisdicción.
- i) Auxiliar a las autoridades federales, estatales y municipales en el ejercicio de sus funciones.
- j) Promover la ejecución de obras públicas y de interés social.
- k) Tener bajo su mando a la policía de la sección municipal.
- l) Imponer las sanciones administrativas a los infractores de los reglamentos municipales.
- m) Ejercer las funciones del Registro Civil en su jurisdicción .
- n) Coadyuvar en la elaboración de los censos de su circunscripción.
- o) Participar en la elaboración de los anteproyectos de presupuesto de egresos y de ingresos de la municipalidad.
- p) Informar y comprobar mensualmente ante el ayuntamiento, sobre todos los movimientos financieros que realice, así como presentar el informe general de cada ejercicio fiscal.
- q) Notificar al ayuntamiento en caso de ocurrir un siniestro o brotar una epidemia.
- r) Fomentar las actividades productivas, educativas, culturales y deportivas.
- s) Administrar el desarrollo urbano en el ámbito de su jurisdicción.
- t) Comparecer ante al ayuntamiento, cuando éste así se lo requiera.
- u) Administrar la recaudación de impuestos municipales en su circunscripción
- v) Representar al ayuntamiento en las diferentes poblaciones comprendidas en su jurisdicción.

A partir de este nuevo esquema de asignación de funciones para los regidores de distrito, podemos establecer el hecho de que este nuevo sistema de distribución funcional-territorial del gobierno municipal es favorable a la democratización y la participación social en los procesos de la administración local.

El cambio democrático que puede alcanzarse con esta reorganización del gobierno municipal estriba en el hecho de que cada comunidad asentada en el territorio municipal tendría una representación en el ayuntamiento, además de que presupone la elección popular directa de dichos representantes en cada una de las circunscripciones territoriales que para tal efecto se determinen.

Esta reorganización podría constituirse en el parteaguas de un auténtico sistema de participación social a nivel municipal, toda vez que la identidad y la cercanía de los regidores electos en cada sección con la población de cada comunidad, puede ser un factor determinante para motivar a la población a participar activamente en la ejecución de obras públicas o prestación de algunos servicios.

También es importante considerar que la elección democrática a nivel de circunscripciones territoriales al interior del municipio es un elemento de gran trascendencia para una actuación política, social y jurídicamente responsable de los regidores, ya que el hecho de que la población los identifique personalmente puede acotar la conducta burocrática de estos integrantes del ayuntamiento.

Por ello, consideramos que la reorganización territorial del ayuntamiento es de gran trascendencia para promover el desarrollo en los municipios rurales, en virtud de que permitiría una forma novedosa de administración territorial en el ámbito municipal, a partir de las necesidades geográficas y demográficas de dichos municipios.

Asimismo, es importante señalar que la implantación de esta nueva forma organizacional y funcional del ayuntamiento en los municipios rurales presupone la necesidad de una modificación al marco jurídico del municipio mexicano, aunque no necesariamente a nivel constitucional, ya que el artículo 115 de

nuestra Carta Magna sólo establece que los ayuntamientos serán de elección popular, sin que especifique la forma de integración de dicho órgano colegiado.

Por otra parte, es importante subrayar que el marco jurídico local tendría que modificarse para darle sustento normativo a este cambio organizacional del ayuntamiento rural. En este sentido, las leyes y reglamentos correspondientes se reformarían y adicionarían con el objeto de establecer las bases jurídicas para la nueva conformación orgánica y funcional del gobierno municipal.

Este cambio es de suma importancia si tomamos en consideración que la reorganización territorial del ayuntamiento deberá desarrollarse con estricto apego al Estado de Derecho. En este contexto, el Derecho se convierte en una palanca fundamental para impulsar la transformación real de la administración pública municipal, a través de la modernización estructural y funcional del órgano de gobierno municipal.

De ahí que todo proceso de transformación gubernamental implique necesariamente afectar, en mayor o menor medida, el marco jurídico vigente en un momento histórico determinado. La adecuación de las leyes orgánicas, reglamentos, bandos y demás disposiciones de naturaleza similar es una condición *sine qua non* para darle sustento legal a dicho proceso.

## CAPÍTULO QUINTO

### LA REORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL AYUNTAMIENTO Y LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

#### 5.1 La modernización en México

##### 5.1.1 Modernización: concepto, características y vertientes fundamentales

Para comenzar el desarrollo de este apartado, y con la finalidad de establecer el marco teórico indispensable para comprender en su justa dimensión los procesos de modernización, empezaremos por esbozar algunas ideas de autores versados sobre el significado y alcances de este fenómeno político, económico y social.

En primer lugar, es conveniente señalar que acerca de este tema existe una basta producción teórica. En este sentido, es importante mencionar la opinión de Omar Guerrero. En su ensayo "Modernización de la Administración Pública en Guerrero", nos comenta que:

El tema de la modernización representa un desafío, pues constituye una categoría de las ciencias sociales más utilizada y sujeta a una gran cantidad de interpretaciones, usos y abusos. Posiblemente el deterioro semántico de esta noción obedezca más a las polémicas de los especialistas en el tema, que el concepto en sí. Algunos autores se han inclinado preferentemente por una concepción laxa de la modernización, en la que caben todos los países independientemente de su grado de desarrollo, explicándose que ninguna nación ha alcanzado la modernidad plena ni alguna de ellas es absolutamente

tradicional. La modernización siempre se ofrece en grado y medida.<sup>125</sup>

Acerca de este mismo tema, José Castelazo refiere que:

Nos referimos a la "modernización" como el proceso mediante el cual se llevan a cabo una serie de cambios en las esferas política, económica y social para adecuarlas a los nuevos y más apremiantes requerimientos de las sociedades<sup>126</sup>

En este sentido, en palabras de Luis Aguilar Villanueva, también podemos señalar que:

En las teorías de la modernización, el concepto de ésta no es ni unívoco ni primigenio. Tiene muchas denotaciones y su definición se construye en relación con otros procesos histórico-sociales que tampoco son conceptualmente simples y claros: occidentalización, industrialización, desarrollo, racionalización, capitalismo... En su versión teórica más generalizada se afirma que la modernización es un proceso de transición global y acumulativo que incluye tres procesos componentes importantes: desarrollo económico, modernización social y modernización política, y que tiene como efecto el cambio estructural de una sociedad<sup>127</sup>

En este orden de ideas, Castelazo comenta que:

Entendida como proceso, la modernización se convierte en el medio que permite a los distintos países llegar a la modernidad, esto es, a un estadio que se caracteriza por haber sobrepasado todos los movimientos - en las distintas esferas- que conlleva el proceso modernizador<sup>128</sup>.

<sup>125</sup> Guerrero, Omar. "Modernización de la Administración Pública en Guerrero", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. México, INAP, 1997, No. 56, pp 15 y 16

<sup>126</sup> Castelazo, José. "Reflexiones sobre modernización y modernidad Política -Administrativa", en *Cuadernos de Análisis Político -Administrativo*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C., No. 16, p 9.

<sup>127</sup> Aguilar Villanueva, Luis. "La dinámica de la modernización", en *La Modernización de las Ciudades en México*. México, UNAM, 1990, p 32.

<sup>128</sup> Castelazo, José. *op. cit.*, p 10.

A mayor abundamiento nuestro autor subraya que:

la modernización no se constituye en un fin en sí misma, sino que es un medio para transformar, para cambiar, para alcanzar la modernidad.<sup>129</sup>

Sobre el particular es necesario asentar que para comprender el concepto de modernización es necesario hacer referencia a la secularización, como una nota fundamental de dicho proceso. Este concepto nos lleva a tres pautas principales de la transformación que presupone la modernización: el tipo de acción social, la actitud frente al cambio y el grado de especialización de las instituciones.

En efecto, decimos que la secularización modifica el tipo de acción social, en virtud de que hay un tránsito de las acciones prescriptivas hacia las acciones electivas. Esto significa que mientras en una sociedad tradicional únicamente está permitido aquello que está normado, en las sociedades modernas la regla general es que todo aquello que no se encuentra prohibido es permisible.

Una segunda característica de la secularización es la institucionalización del cambio. Esto significa que mediante el régimen jurídico del Estado moderno se producen reglas para ordenar y administrar el cambio en las relaciones económicas, políticas y sociales de las sociedades modernas.

Por último, una tercera nota de dicha secularización lo constituye la especialización de las instituciones, valores y creencias en el ámbito religioso, social, económico, político, científico y tecnológico.

---

<sup>129</sup> *Ibid.*, p 12.

En este orden de ideas, refiriéndose específicamente a la modernización política Huntington nos dice que:

En primer término, la modernización implica la racionalización de la autoridad, el reemplazo de un gran número de autoridades políticas tradicionales, religiosas, familiares y étnicas por una única autoridad política secular, nacional.

En segundo lugar, trae aparejada la diferenciación de nuevas funciones políticas y el desarrollo de estructuras especializadas para ejecutarlas. Ciertas zonas de competencia particular - legal, militar, administrativa, científica - quedan separadas del terreno político, y para desempeñar esas tareas surgen nuevos organismos autónomos, especializados, pero subordinados... Por último la modernización política significa una creciente participación en política de grupos sociales de toda la comunidad... Así pues, las sociedades políticas modernas se distinguen de sus antecesoras por una autoridad racionalizada, una estructura diferenciada y la participación de las masas.<sup>130</sup>

Refiriéndose a una de las notas fundamentales de este proceso de modernización política, nuestro autor señala que:

Una consecuencia política fundamental de la modernización es la brecha que se produce entre el campo y la ciudad. Esta brecha, es en realidad, una característica política destacada de las sociedades que experimentan rápidos cambios económicos y sociales. Es la fuente principal de su inestabilidad política y uno de los principales obstáculos, si no el más importante para la integración nacional. La modernización se mide, en gran parte, por el crecimiento de la ciudad. Esta se convierte en el centro de las nuevas actividades económicas, de las nuevas clases sociales, de la flamante cultura y educación, que la diferencian fundamentalmente del campo, más atado a la tradición.

La diferencia entre ambas es la que existe entre el sector más moderno de la sociedad y el más tradicional. Un problema político fundamental en una sociedad en vías de modernización consiste en desarrollar medios para tender

<sup>130</sup> Huntington, Samuel. *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*. Barcelona, Paidós, 1996, pp 41 y 42.

puentes sobre esta brecha y recrear, por medios políticos, la unidad social que la modernización ha destruido<sup>131</sup>

Asimismo, Huntington nos dice que si bien es cierto que la modernización puede conducir a estadios superiores en el orden gubernamental, también lo es el hecho de que la ingobernabilidad es uno de los riesgos consustanciales en todo proceso de cambio. En pocas palabras, la modernidad origina estabilidad, pero el proceso para llegar a ella, o sea las acciones de modernización son las que pueden originar el desorden institucional.

En relación a la transformación que implica todo proceso de modernización y la capacidad de adaptación de un sistema político a las condiciones cambiantes en un momento histórico determinado, Aguilar Villanueva señala que:

el grado de estabilidad de un sistema político está definido por la capacidad de canalizar la participación dentro del marco de las instituciones políticas y, por tanto, por la capacidad del sistema para adaptarse a las nuevas presiones y demandas, para reformarse y cambiar. Estos cambios y reformas políticas no pueden sino seguir el rumbo de una mayor diferenciación, apertura, flexibilidad y pluralismo de las instituciones que regulan la competencia por el poder, la presentación de las demandas, la administración pública, la producción de las leyes, la organización del Estado y el ejercicio de gobierno.<sup>132</sup>

Castelazo, matizando sobre este proceso de renovación de estructuras políticas, económicas y sociales, nos dice:

...la modernización contiene, en sí misma, la posibilidad de permitir la emergencia de nuevas formas políticas, sociales y económicas, diferenciadas de sus antecesoras. El surgimiento y desarrollo de nuevas estructuras, implica que los procesos modernizadores traerán consigo cambios tecnológicos, educativos, culturales, industriales,

---

<sup>131</sup> *Ibid.*, pp 74 y 75.

<sup>132</sup> Aguilar Villanueva, Luis. *op. cit.*, p 37.

comerciales y administrativos, tan sólo por señalar algunos<sup>133</sup>

### 5.1.2 Algunas consideraciones sobre el proceso de modernización en México

Después de estas consideraciones sobre el significado y alcance de la modernización es conveniente reflexionar brevemente sobre dichos procesos de cambio en nuestro país.

En primer término, coincidiendo con José Castelazo podemos señalar que:

En el caso de México, la modernización se ha constituido en un verdadero proceso histórico, ya que ha transcurrido de manera gradual y paralela a sus diversas etapas...<sup>134</sup>

Al inicio de la colonia, existe un desfase entre las estructuras políticas superiores y las actitudes, percepciones y patrones autóctonos, sin embargo a través de un tortuoso proceso de adaptación, la sociedad colonial termina por asimilar las instituciones españolas.

Con la guerra de independencia, la clase criolla, bajo la influencia de las ideas emanadas de la Revolución Francesa y la independencia norteamericana, inicia la modificación de las estructuras económicas, políticas y sociales, a partir de los ideales de igualdad, libertad y fraternidad.

Durante la guerra de Reforma, nuestro país es sujeto a un proceso de modernización jurídica y política, con el impulso del grupo liberal, que era el

---

<sup>133</sup> Castelazo, José. *op. cit.*, pp 11 y 12.

<sup>134</sup> *Ibid.*, p 14.

sector más moderno de esa época y con la oposición de los sectores más conservadores.

Nuestro autor, profundizando el análisis de este proceso histórico establece que

El movimiento de 1910 y las consecuencias inmediatas que de él se derivaron, tuvieron una trascendencia tal, que obligaron a modernizar la legislación mexicana, la estructura administrativa - para adecuarla a los nuevos requerimientos - el ejercicio de la vida política, la actividad de grupos y la creación de partidos políticos, la difusión de la cultura, la percepción del resto del mundo y, en suma, el funcionamiento de todo el sistema<sup>135</sup>

Indudablemente desde la década de los ochentas, México vive un proceso de transición sin precedentes en nuestra historia contemporánea. La sociedad mexicana es eminentemente urbana, más de la mitad de la población vive en centros urbanos; el nivel educativo se ha incrementado notablemente; la economía nacional se encuentra inmersa en un acelerado proceso de globalización, las modernas vías de comunicación acortan las distancias y apuntalan la integración de las diferentes regiones, y los adelantos científicos y tecnológicos están a la orden del día en el quehacer cotidiano de millones de mexicanos.

Por otra parte, persisten los problemas relativos a las crisis económicas recurrentes, con su saldo de millones de mexicanos en la pobreza extrema, el problema político y social de las diferentes etnias, cuyo máximo exponente es el conflicto Chiapaneco, y la problemática relativa a la inseguridad pública, el desempleo y la violencia que se acentúa en el medio rural.

---

<sup>135</sup> *Ibid.*, p 16.

En el terreno político la transición tiene su parteaguas en las elecciones federales de 1988 con la escisión de la clase política gobernante y la conformación del bloque opositor más grande y con mayor éxito en la época posrevolucionaria. En la presente década, dicho proceso de modernización política se consolida, con la llegada de los partidos de oposición al poder público en diferentes entidades del país (Chihuahua, Baja California, Guanajuato, Querétaro, Nuevo León y Aguascalientes por el PAN, y el Distrito Federal, Tlaxcala, Zacatecas y Baja California Sur por el PRD). Asimismo, es importante señalar el hecho de que en las pasadas elecciones federales (1997), por primera vez en su historia, el PRI pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

En el ámbito municipal la pluralidad política que caracteriza a este periodo de transición es aún más dinámica. La mayoría de los ayuntamientos de las capitales de los estados se encuentran en poder de los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, y los principales municipios urbanos del país también están siendo gobernados por partidos distintos al PRI. Esta reciente geografía electoral es un signo inequívoco de la nueva realidad política que vive el país. Dejando de lado los cotos de poder que existen en las diferentes regiones y las prácticas tradicionales que aún persisten en el medio rural, podemos señalar que México transita con paso firme hacia la modernidad política.

### 5.1.3 Breve sinopsis de la modernización administrativa en México en la segunda mitad del siglo XX.

En primer lugar, consideramos de suma importancia referir brevemente el concepto de modernización administrativa, con la finalidad de exponer algunos referentes teóricos básicos de este proceso de cambio.

En este sentido, María del Carmen Pardo señala que:

*La modernización administrativa se define como la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logren la coherencia y organización necesarias. Por ello, el Estado negocia y renegocia constantemente, según los cambios sociales que se presentan. Su redefinición interna se identifica con las transformaciones y cambios en la actuación gubernamental<sup>136</sup>*

En relación al proceso histórico de la administración pública mexicana, podemos establecer lo siguiente: en el periodo comprendido entre 1940 y 1960, la estabilidad política y el desarrollo económico fueron los principales objetivos gubernamentales. En este contexto, la modernización administrativa se concibió como un medio para alcanzar dicha finalidad y adaptar la estructura administrativa al logro de los mismos.

En las siguientes décadas, la intervención del Estado en la economía se acrecentó en tal medida, que fue necesario iniciar un proceso de reorganización del ya complejo aparato del sector público. En esta etapa, el gobierno empieza a orientar la modernización administrativa hacia el cambio organizacional y a incorporar los criterios de normatividad, programación, planeación y coordinación como elementos de dicho proceso de modernización, a efecto de responder a la problemática relativa al control del crecimiento anárquico del sector paraestatal y la correcta utilización de los recursos públicos. En este sentido, la modernización se enfocó a la administración del desarrollo y desde esta perspectiva se le consideró como un elemento necesario para el éxito de dicha tarea.

En la década de los setentas, durante la bonanza petrolera, la modernización administrativa se incorpora como factor esencial para la materialización del

---

<sup>136</sup> Pardo, María del Carmen. *La Modernización Administrativa en México*. México, INAP y COLMEX, 1991, p 9.

proyecto político. A pesar de que en esta época alcanzó una identidad propia como programa gubernamental, el hecho de que se le subordinara a las decisiones personales del Presidente y el corto tiempo en que se implementó fueron las principales causas de su fracaso.

Con la crisis del petróleo, la modernización administrativa quedó relegada como programa prioritario. En el nuevo contexto, quedó subordinada a las políticas emergentes que se implementaron durante los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari. De esta manera, en 1982 reapareció vinculada a los programas de reordenación administrativa y a la necesidad de establecer el servicio civil de carrera en la administración pública federal.

Por otro lado, consideramos que durante el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari no se consideró como programa prioritario la modernización administrativa, situación que queda de manifiesto si tomamos en consideración el hecho de que durante este período de gobierno no se realizó ninguna modificación de importancia tanto a la estructura orgánica de la administración pública federal, como tampoco cambios sustanciales en los procesos administrativos de las entidades y dependencias federales.

#### 5.1.4 El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y la modernización administrativa

El Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo contempla como recurso autónomo y de fundamental importancia la modernización administrativa en los diferentes ámbitos de gobierno. De esta manera, tenemos que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece que una administración pública accesible,

moderna y eficiente es un imperativo para impulsar el crecimiento económico del país y una exigencia del avance democrático de la sociedad mexicana, y asienta que el desarrollo del país requiere de una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, con la finalidad de que el sector público responda con eficiencia y oportunidad a los cambios estructurales y logre el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.

Por otro lado, señala la necesidad de avanzar hacia una Administración Pública que elimine trámites burocráticos, ahorre tiempo y dinero a los usuarios, a la vez que inhiba y termine con la discrecionalidad y la corrupción .

El Plan Nacional de Desarrollo 1995 -2000 establece seis vertientes fundamentales para la modernización administrativa, a saber:

- a) **Descentralización administrativa.-** Contempla la necesidad de consolidar el proceso de descentralización, a efecto de que algunas de las funciones que desarrolla la Federación se trasladen al ámbito de los gobiernos estatales y municipales.
- b) **Profesionalización de los servidores públicos.-** Prevé la institucionalización del servicio civil de carrera, con la finalidad de facilitar la capacitación indispensable para el mejor desarrollo de cada función, la adaptación a los cambios estructurales y tecnológicos, y el desenvolvimiento de la iniciativa y creatividad del servidor público, a través de normas claras que permitan el ascenso y la remuneración basados en la capacidad y el rendimiento profesional en el desempeño de la función pública.
- c) **Sistemas de control y rendición de cuentas.-** Establece la necesidad de una reforma estructural de las instituciones y mecanismos de control interno y

externo de la gestión pública para fortalecer la autonomía técnica y la capacidad de acción de los mismos.

- d) **Simplificación administrativa.**- Señala la importancia de superar los esquemas organizacionales altamente verticales, a efecto de fortalecer la responsabilidad de los servidores públicos y clarificar los procedimientos administrativos. También contempla la necesidad de implementar trámites ágiles, flexibles y transparentes para incrementar la eficiencia del servicio público.
- e) **Simplificación normativa.**- Prevé la revisión del marco jurídico nacional, con la finalidad de que en la regulación de los trámites y servicios se considere el costo de la aplicación y supervisión de la normatividad y se favorezca la corresponsabilidad de los gobernados.
- f) **Responsabilidad de los servidores públicos.** El Plan propone la modernización legislativa en esta materia, así como la implementación de programas para fortalecer los sistemas de control de la actuación de los servidores públicos.

## **5.2 La modernización de la administración pública municipal en México**

### **5.2.1 Características y vertientes principales del proceso de modernización municipal**

El proceso de modernización implica una transformación radical en la estructura política, económica y cultural de una sociedad en un momento histórico determinado. En las sociedades de fines de siglo -las cuales son complejas y dinámicas- este fenómeno toma un curso aún más accidentado, por lo que es necesario analizar y sistematizar las principales manifestaciones de dicho proceso.

Sobre el particular Santiago Germán Velasco Monroy nos dice que:

Para que un país, estado o municipio ostente una real capacidad de modernización se requiere la existencia de dos factores, por un lado, se requiere la presencia de ciertas actitudes, valores y disposiciones que permitan hablar de hombres modernos y, por otro, se estima conveniente la existencia de instituciones y estructuras para aumentar los incentivos y las oportunidades que faciliten el proceso modernizador.<sup>137</sup>

Por su parte, José Castelazo nos precisa que:

En el ámbito local, la modernización se entiende como una constante adecuación de su estructura básica, poderes y funciones, de su organización interna y de sus procedimientos operativos a las necesidades de las comunidades a las que sirven y al cumplimiento de un papel consecuente en el proceso de desarrollo nacional. Modernizar no consiste, pues, en simplemente introducir métodos, técnicas y procesos nuevos a la organización administrativa y al funcionamiento de los gobiernos municipales, sino en cuestionar sistemáticamente la posición y el papel que les están asignando el sistema gubernamental del país, la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, y la justicia con que dichos servicios son distribuidos a los distintos grupos sociales.<sup>138</sup>

Como un antecedente de gran trascendencia para la modernización municipal podemos mencionar el Programa Nacional de Modernización y Desarrollo Municipal (1990 - 1994). Este Programa estableció las siguientes vertientes principales:

**- Ampliación de la Vida Democrática**

- a) Implementación de procesos de consulta pública para la toma de decisiones
- b) Cabildos abiertos para integrar a la población a las decisiones públicas
- c) Promoción de la participación comunitaria y la corresponsabilidad social
- d) Elección democrática de las autoridades auxiliares

**- Modernización Económica**

<sup>137</sup> Velasco Monroy, Santiago Germán. "La Modernización de la Administración Municipal", en *Temas Municipales*. México, Gobierno del Estado de México y el Colegio Mexiquense, 1993, p 79.

<sup>138</sup> *Ibidem*

a) Transformación de las estructuras y el funcionamiento de la administración pública municipal.

- Mejoramiento Productivo del Bienestar Social en los Municipios

a) Impulso a la calidad y la cobertura de los servicios públicos municipales

El citado Plan Nacional planteó la necesidad de una modernización a nivel municipal a partir de dos ejes fundamentales: la descentralización y la democratización. El primer rubro se refiere a la redistribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno, a partir de la descentralización de funciones de la federación a favor de los estados y municipios. Lo segundo se enfoca principalmente al perfeccionamiento e innovación de los sistemas de participación y representación política en el gobierno municipal, para que de esta manera las autoridades municipales se conviertan en actores del cambio hacia un ejercicio democrático y moderno del poder local.

Por otra parte también es importante referir el contenido del Plan Nacional de Desarrollo 1995 -2000 en cuanto a la modernización del régimen municipal se refiere. En este sentido el Plan Nacional establece que:

El nuevo federalismo implica reconocer la diversidad municipal del país y promover el municipio como espacio de gobierno vinculado a las necesidades básicas de la población y representativo de las comunidades.

También señala que:

Un propósito primordial de este Plan es ampliar los cauces para que las comunidades participen más activamente en la definición de los programas socialmente prioritarios de la gestión gubernamental y cuenten con la capacidad de decisión, ejecución y evaluación correspondiente.

Por otro lado, reflexionando sobre la estrategia para impulsar el proceso de cambio en el ámbito del primer orden de gobierno, Gutiérrez Gonzalez y Maya Contreras, opinan que:

La modernización de la administración municipal debe partir de un concepto estratégico de cambio integral, gradual y permanente de sus estructuras, de su funcionamiento y de sus recursos humanos, que propicie un cambio de cultura administrativa, centrándolo en la consecución de resultados y en el equilibrio de la relación costo -beneficio como elementos referenciales básicos<sup>139</sup>

Asimismo, profundizando su análisis sobre el particular, nuestros autores nos dicen que:

lograr la modernización de un aparato municipal requiere de evolución y perfeccionamiento hacia la búsqueda constante de patrones de interacción innovadores que den coherencia y sustento al quehacer gubernamental municipal, así como el establecimiento de las condiciones para mejorar la capacidad de administración, prestación de servicios y ejecución de los proyectos de los distintos órdenes del gobierno municipal que plantea el nuevo federalismo.<sup>140</sup>

En este orden de ideas, es importante establecer que en nuestro país, la modernización de la administración pública municipal se ha desarrollado en el marco de las vertientes, acciones y principios fundamentales que se han implementado en los niveles estatal y federal. Desde esta perspectiva podemos señalar los siguientes rubros:

- 1) Revisión y actualización del marco jurídico
- 2) Modernización de los servicios públicos municipales
- 3) Gestión y control gubernamental
  - a) Fortalecimiento de la hacienda municipal
  - b) Consolidación de la planeación de la gestión pública

---

<sup>139</sup> Gutiérrez González, Rosa Imelda y Maya Contreras, María de Lourdes. *Modernización de la Administración Pública Municipal*. México, CEDEMUN e Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, 1996, p.27.

<sup>140</sup> *Ibíd.*, p 1.

c) Fortalecimiento de los sistemas de control y evaluación

4) Modernización de los sistemas de atención al público

a) Profesionalización de los servidores públicos

b) Desregulación y simplificación de trámites

5) Rediseño de estructuras organizacionales

1) Revisión y actualización del marco jurídico

Este rubro comprende un conjunto de acciones encaminadas a la modificación de las leyes, reglamentos y demás ordenamientos de carácter general vinculados con la actuación del gobierno municipal. Lo anterior implica la construcción de un nuevo marco jurídico a partir de un enfoque regulatorio que incorpore instituciones y principios jurídicos que acoten la discrecionalidad en la emisión de los actos y procedimientos de la administración pública municipal, y que a la vez, fomenten la corresponsabilidad de los gobernados en las acciones gubernamentales, así como en los trámites que éstos realizan ante las dependencias municipales.

2) Modernización de los servicios públicos

En esta vertiente se realizan acciones encaminadas principalmente a la descentralización de atribuciones del gobierno estatal hacia el ámbito municipal, así como la constitución de organismos descentralizados del gobierno municipal para la prestación de algunos servicios públicos, tales como el agua potable y alcantarillado

3) Gestión y control gubernamental.

Sobresale la modernización de los sistemas de recaudación de las contribuciones municipales, la ampliación en las participaciones federales y estatales y el

autofinanciamiento de algunos servicios públicos. También tenemos lo relativo a la implementación de nuevos sistemas que apoyen el proceso de planeación, formulación, ejecución y evaluación de las políticas del gobierno municipal.

#### 4) Modernización de los sistemas de atención al público

La modernización administrativa tiene por común denominador el principio de que el particular usuario de los servicios que presta la administración pública es el destinatario final de la función pública. En esta vertiente, la modernización se orienta principalmente a:

##### a) Desregulación y simplificación de trámites

El proceso de desregulación se refiere a la revisión del marco normativo de los trámites que son competencia de la administración municipal, a efecto de realizar las modificaciones jurídicas encaminadas a la reducción de los plazos de respuesta, eliminación de trámites y requisitos innecesarios, precisión de los efectos del silencio administrativo, entre otros aspectos, con la finalidad de que la administración pública municipal cuente con un marco jurídico que coadyuve a incrementar el nivel de eficiencia en la atención de los trámites que realizan los particulares ante las diferentes dependencias del gobierno municipal.

En este sentido, la simplificación administrativa se refiere fundamentalmente a las acciones relativas a la clarificación, flexibilización y desburocratización de los procedimientos administrativos de la administración municipal, a efecto de que ésta pueda responder con oportunidad a las demandas de la población.

##### b) Profesionalización de los servidores públicos

Los esfuerzos en esta vertiente de la modernización municipal están enfocados a la implantación de un sistema de servicio civil de carrera en este nivel de gobierno. Bajo este nuevo enfoque se plantea la necesidad de nuevos sistemas administrativos que permitan la formación, actualización y capacitación

permanente de los servidores públicos, así como el establecimiento de modelos novedosos en cuanto a la remuneración y ascenso de los mismos, a partir de la evaluación de la experiencia, capacidad, desempeño y rendimiento en el desempeño de la función pública.

En este sentido sobresale el diseño y la operación de los mecanismos jurídico-administrativos que permitan la formación, contratación y permanencia de servidores públicos calificados técnica y administrativamente para incrementar la eficiencia del gobierno municipal, tanto a nivel de mandos medios como del personal operativo.

##### 5) Rediseño de estructuras organizacionales

En primer lugar es necesario precisar que la gran mayoría de los esquemas organizacionales actuales en los tres órdenes de gobierno son inoperantes en el contexto de una sociedad cada día más dinámica y compleja.

En segundo término, de acuerdo a la opinión de Velasco Monroy podemos señalar que:

la ecuación de la modernización considera, además de una creciente especialización científica y tecnológica, una redistribución del poder<sup>141</sup>

Asimismo, refiriéndose a las particularidades del proceso de cambio en las organizaciones de las sociedades modernas, nuestro autor nos dice que:

Los nuevos contextos exigen nuevas respuestas y esto sólo es posible mediante la innovación de las estructuras organizacionales. Las organizaciones públicas no sólo padecen el cambio, sino que son agentes del cambio, pero para que en verdad lo sean, tienen que cambiar internamente<sup>142</sup>

<sup>141</sup> Velasco Monroy, Santiago Germán. "Enfoque predictivo racional en el diseño de estructuras organizacionales modernas y aplicación de la política de calidad total: estrategias para la modernización administrativa en las organizaciones públicas", en *Avances de la Modernización Administrativa Estatal y Municipal*. México, Revista IAPEM, 1993, número 19, p 55.

<sup>142</sup> *Ibid.*, p 60.

En este mismo tenor, Gutiérrez González y Maya Contreras opinan en el sentido de que en

Las condiciones del escenario actual impulsan a un cambio en la organización del aparato gubernamental para que éste se constituya en un medio eficaz para alcanzar los objetivos y metas de las administraciones públicas. En esta orientación, el requisito para los gobiernos municipales es crear una estructura organizacional que se adecue a sus necesidades, en tanto se logra consistencia entre los varios aspectos de la misma y se adapta a las circunstancias cambiantes en el tiempo<sup>143</sup>

A mayor abundamiento los autores en cita señalan que en las actuales condiciones

... resulta de gran importancia que las administraciones municipales se centren en la búsqueda de estructuras organizacionales más dinámicas, flexibles y diversificadas, con el fin de responder a la necesidad de instaurar y mantener una colaboración eficaz entre el sector público y el sector privado, así como la intención de mejorar la calidad de los servicios públicos y adecuarlos a las necesidades de los ciudadanos<sup>144</sup>

Las corrientes innovadoras en este rubro buscan precisamente que la estructura administrativa municipal se reorganice a través de un enfoque sistémico, abandonando el viejo enfoque funcional que fomenta la excesiva división del trabajo y a la vez, inhibe una actuación integral y dinámica de la administración pública ante las constantes transformaciones de la realidad municipal.

### 5.2.2 Los dilemas de la modernización administrativa en los municipios urbanos

De lo expuesto sobre las características y las vertientes de los procesos de cambio de la administración pública municipal podemos establecer que dicho enfoque privilegia la modernización de determinados tipos de municipios, principalmente los metropolitanos y urbanos, que son los que cuentan con la

---

<sup>143</sup> Gutiérrez González, Rosa Imelda y Maya Contreras María de Lourdes. *op. cit.*, p 28.

<sup>144</sup> *Ibidem*

estructura administrativa y los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos para soportar dicho proceso de modernización.

Para el desarrollo de este apartado, nos basaremos en las consideraciones vertidas en la obra *"Los Dilemas de la Modernización Municipal: Estudios sobre la Gestión Hacendaria en Municipios Urbanos de México"*, trabajo coordinado por Enrique Cabrero Mendoza.

Después de estudiar el caso de algunos municipios urbanos de nuestro país, en el trabajo de referencia se plantean cuatro dilemas para la modernización de esta clase de municipios.

El primer dilema se refiere a la necesidad de establecer un federalismo fiscal a partir de un nuevo arreglo entre los tres órdenes de gobierno, mediante un sistema de regulaciones que permita mantener los equilibrios que favorezcan la existencia de gobiernos financieramente responsables y proclives a la cooperación e integración regional. En este sentido, se concluye que si bien es cierto que, en el caso de los municipios urbanos y metropolitanos, paralelamente al incremento sustancial de su capacidad de gestión, también pueden absorber una mayor cantidad de recursos, mediante la ampliación de las responsabilidades hacendarias, igualmente es cierto que esta fórmula no puede ampliarse a otro tipo de municipios, ya que existen abismales diferencias en cuanto al desarrollo administrativo de las distintas municipalidades del país.

El segundo dilema es en relación a la aparición de opciones novedosas derivadas de nuevas mezclas público -privadas en cuanto a la prestación de servicios públicos, que en las grandes ciudades requieren de una alta especialización técnica, tal es el caso del servicio de agua potable o recolección de basura, servicios complejos cuya satisfacción se ha canalizado hacia agencias privadas,

como una medida para eficientar e incrementar la capacidad de respuesta de la administración pública municipal.

La aplicación de estos esquemas de concesión o arrendamiento en cuanto a la prestación de servicios públicos en los municipios pequeños, sobre todo los rurales, es bastante discutible. Partiendo lógicamente del supuesto de que el municipio tiene la capacidad financiera para cubrir dichos compromisos, queda pendiente la cuestión relativa a la lógica económica de las agencias privadas.

En este sentido, hay que considerar que el tamaño del sistema ofrecido a la iniciativa privada tiene que ser lo suficientemente atractivo para la empresa de que se trate; además hay que tomar también en cuenta el hecho de que la administración municipal tenga la capacidad suficiente para regular tanto al sistema como a la agencia misma, ya que jurídica y socialmente el gobierno municipal sigue siendo el responsable de la prestación del servicio público respectivo ante la población. En tal virtud, los municipios poco poblados o de gran extensión territorial resultan poco atractivos para este esquema de modernización, ya que económicamente no serían redituables para las agencias privadas, amén de que no cuentan con la estructura administrativa necesaria para soportar la regulación adecuada de las mismas.

El tercer esquema para la modernización de los municipios urbanos estriba en que la gran especialización técnica de los servicios urbanos y la complejidad administrativa de los mismos requiere de servidores públicos con un perfil profesional, mediante la incorporación de gerentes públicos insertados en un sistema de servicio civil de carrera, para encaminar la administración urbana hacia los derroteros de gobiernos locales eficientes.

En relación a esta alternativa, es conveniente comentar que su aplicación presupone la existencia de una administración pública con un cierto grado de

complejidad orgánica y ocupacional, ya que para aquellos municipios pequeños y con escasos recursos financieros y que apenas cuentan con el personal mínimo para las funciones básicas el establecimiento de un sistema de servicio civil resulta de poco impacto para la generación de un cambio sustancial en los procesos administrativos del gobierno municipal.

El cuarto y último dilema de modernización que se plantea en la citada obra se refiere al hecho de que las tendencias de la modernización en los municipios urbanos derivan de patrones enmarcados en la lógica de la globalización económica y la evolución de los espacios urbanos, centrándose dicho proceso de modernización en la eficiencia administrativa, y con déficits importantes en el terreno de la democracia para hacer más gobernables a los municipios.

En este sentido, es conveniente replantear y reflexionar sobre los esquemas de modernización a efecto de conciliar, en la medida de lo posible, la necesidad de una mayor eficiencia administrativa con la democratización del gobierno municipal, ya que sin lo primero la administración no podrá hacer frente a las demandas sociales, y faltando lo segundo, existe un alto riesgo de ingobernabilidad.

Asimismo, coincidiendo con Cabrero Mendoza, cabe señalar que:

La tentación de sólo observar los aspectos administrativos y técnicos de la modernización en municipios urbanos es muy fuerte y en buena parte se deriva del hecho de que la mayor parte de los incentivos a la modernización van de ese lado. La cultura empresarial que penetra las administraciones municipales urbanas debe equilibrarse con una cultura de responsabilidad de gobierno<sup>145</sup>

En este contexto, cabe preguntarse ¿los municipios con una mínima estructura administrativa y escasos recursos tienen la capacidad real para alcanzar la modernización bajo el mismo esquema aplicable a los municipios urbanos?

---

<sup>145</sup> Cabrero Mendoza, Enrique. *Los Dilemas de la Modernización Municipal: Estudios sobre la Gestión Hacendaria en Municipios Urbanos de México*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, p 618.

Sobre el particular, consideramos que hace falta avanzar hacia esquemas alternativos de modernización de la administración pública municipal, a partir de las condiciones particulares de determinados tipos de municipios, mediante la aplicación de fórmulas que combinen la eficiencia y la democracia.

Desde esta perspectiva proponemos un nuevo enfoque para la modernización del gobierno municipal en las municipalidades rurales del país, en base a la reorganización del ayuntamiento, como condición fundamental para alcanzar una mayor eficiencia administrativa y una efectiva democratización en el funcionamiento de dicho órgano colegiado, cuestión que dadas las condiciones de los municipios rurales del país, estimamos de suma importancia para el proceso de modernización de esta clase de municipios.

### **5.3 Reflexiones sobre un nuevo enfoque de la modernización municipal y el fortalecimiento del federalismo en México**

#### **5.3.1 La reorganización territorial del ayuntamiento y la modernización administrativa**

Como lo apuntamos con anterioridad, los sistemas y programas encaminados a la modernización administrativa en el ámbito municipal están orientados principalmente para aquellos municipios que tienen una estructura administrativa bastante desarrollada y cuentan con los recursos financieros, humanos y tecnológicos para impulsar las acciones enmarcadas en las vertientes de modernización, tales como desregulación y simplificación administrativa, profesionalización de los servidores públicos, modernización de los servicios públicos, fortalecimiento de los sistemas de administración de la hacienda pública y rediseño de estructuras organizacionales, entre otros.

En este sentido, coincidimos con Guillén López en cuanto que:

la sofisticación organizacional supone una disponibilidad creciente (suficiente) de recursos financieros, materiales y humanos, como condición para la especialización de funciones del aparato de gobierno... Si asumimos que como tendencia las condiciones anteriores se asocian a la especialización de una organización pública, su factibilidad depende en gran medida del desarrollo socioeconómico de su entorno, que le permita tanto los recursos como la demanda de más y mejores servicios<sup>146</sup>

Nuestro autor también nos dice que:

Como factor de la especialización organizacional, las innovaciones son más evidentes en los municipios de mayor tamaño, que disponen de las mejores condiciones materiales y se muestran más eficaces en buscar alternativas a la complejidad de la demanda social por sus servicios<sup>147</sup>

Bajo esta lógica de modernización de la administración pública municipal, los municipios que carecen de recursos materiales y financieros, cuya mayoría se encuentran en las zonas rurales del país, es evidente que no pueden alcanzar dicha modernización a través de las políticas administrativas de referencia.

En tal virtud, es necesario avanzar hacia esquemas alternativos a partir del supuesto de que los municipios rurales no cuentan con los recursos indispensables para impulsar la modernización de su administración bajo la misma fórmula que los municipios urbanos.

En este contexto, se ubica nuestra propuesta de reorganización territorial del ayuntamiento como una alternativa viable para la modernización política y administrativa de las municipalidades rurales.

---

<sup>146</sup> Guillén López, Tonatiuh. *Gobiernos Municipales en México: Entre la Modernización y la Tradición Política*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, p 67.

<sup>147</sup> *Ibid.*, p 68.

Como ya lo señalamos en apartados precedentes, la estructura y la funcionalidad del ayuntamiento se caracteriza por el centralismo del presidente municipal, quien es el depositario casi absoluto de las funciones ejecutivas del gobierno municipal.

Este centralismo erosiona gravemente la funcionalidad del ayuntamiento en virtud de que el modelo burocrático reduce notablemente la capacidad de la administración al concentrar el poder de ejecución en el presidente municipal.

Esta situación se agrava en las zonas rurales, ya que en éstas el poder público municipal se centraliza en la cabecera municipal, relegando a las demás comunidades. Por ello la administración municipal se limita al poblado principal o a lo sumo, a los más importantes. Así, de entrada, los municipios rurales del país se encuentran ante dos obstáculos para la modernización gubernamental: por una parte los precarios recursos materiales y financieros con los que cuentan y, por la otra, el centralismo que prevalece al interior del órgano de gobierno.

Bajo este panorama es necesario señalar que la limitación de recursos adquiere tintes dramáticos en algunos municipios rurales, el cual es un problema cuyas raíces históricas se remontan a la fundación misma de los municipios y cuya eventual solución depende de la superación de problemas estructurales de la sociedad y la economía mexicana en su conjunto y por lo mismo, es una problemática cuya solución se antoja imposible en el corto y mediano plazo.

En las actuales condiciones del medio rural, consideramos más factible la segunda alternativa que venimos esbozando. En efecto, la reorganización política y administrativa del ayuntamiento a partir de la institucionalización de los regidores de distrito, con base en circunscripciones territoriales y la asignación de facultades ejecutivas a dichos servidores públicos, es una opción válida para la modernización de la gran mayoría de los municipios rurales de nuestro país.

Si bien es cierto que con la competitividad electoral que caracteriza el surgimiento del nuevo sistema político mexicano, los ayuntamientos son cada día más plurales en cuanto a su integración, también tenemos el hecho de que dicha democratización es sumamente insuficiente toda vez que a decir de Tonatiuh Guillén:

... se trata de limitaciones que en un contexto más amplio reflejan la ausencia de modernización política interna en los ayuntamientos, que puede darse incluso con la apertura de la política electoral. De manera más precisa, es cierto que la competitividad efectivamente ha estimulado la modernización instrumental de los gobiernos municipales, pero no ha afectado lo suficiente su estructura política<sup>148</sup> .

En este orden de ideas, coincidimos con dicho planteamiento, pero consideramos que en el caso de los municipios rurales la modernización política de los ayuntamientos está vinculada directamente con una posibilidad real para la modernización administrativa de los gobiernos municipales, puesto que la diferencia de los municipios urbanos, en aquéllos, la modernización de la función administrativa deberá recaer substancialmente en el propio ayuntamiento, ya que en este caso no existe propiamente una estructura administrativa lo suficientemente amplia para soportar los procesos de cambio que se han impulsado en los municipios urbanos.

En tal virtud, estimamos que si bien es cierto que en los municipios rurales debe promoverse la modernización política en cuanto a la integración del ayuntamiento, también lo es el hecho de que dicha propuesta sería insuficiente, si paralelamente no se da la modernización administrativa de dicho órgano de gobierno, pues ante la insuficiente estructura administrativa, la modernización tiene que iniciarse en el propio ayuntamiento a través de una recomposición interna que permita la asunción de funciones ejecutivas por parte de los integrantes del ayuntamiento,

---

<sup>148</sup> *Ibid.*, p 158

concretamente por parte de los regidores electos por el principio de mayoría relativa.

De esta manera, el primer paso para la modernización de la administración pública en los municipios rurales consiste en la creación de mecanismos que permitan la expansión de la acción gubernamental hacia todo el territorio municipal, a efecto de que el vacío administrativo que origina la lejanía de las poblaciones rurales con la población sede del ayuntamiento no se constituya en un obstáculo infranqueable para la modernización del gobierno municipal.

Si tal como lo señalamos en el capítulo cuarto, partimos del supuesto de que la estructura actual del ayuntamiento privilegia la centralización administrativa en la cabecera municipal, obstaculizando la presencia efectiva de la administración en las diversas poblaciones asentadas en el territorio municipal, entonces estaremos de acuerdo en que la modernización administrativa en los municipios rurales deberá comenzar por la reestructuración orgánico-territorial del ayuntamiento.

En este sentido, es necesario, como resultado de este proceso de reestructuración del ayuntamiento, a través de la incorporación de los Regidores de Distrito. En efecto, si bien es cierto que actualmente que los regidores como integrantes del órgano de gobierno municipal, cumplen con una función de representación también lo es que dicha representación no cuenta con los suficientes mecanismos de articulación social que soporten la posición de los mismos en el interior del ayuntamiento.

Sobre el particular, resulta ilustrativa la opinión de Tonatiuh Guillén López quien señala que:

El lado complementario de la hegemonía del presidente municipal es la debilidad política de los regidores. En la historia de la planilla los regidores definen un esquema de lealtades, pero no respecto a determinadas bases sociales, por lo menos no de manera directa. Los regidores cumplen así funciones de

representación , pero sin los vínculos concretos que le den forma a esa representación.... En consecuencia resulta importante para la modernización política de los ayuntamientos construir mecanismos que permitan bases efectivas de representación para los regidores<sup>149</sup>

Nuestro autor prosigue y nos dice que:

..entre las alternativas que se han planteado para la reforma política de los ayuntamientos se encuentra la elección de los regidores por circunscripciones municipales, lo que permitiría tanto generar los hilos firmes de la representación social, como sentar las bases para su autonomía política<sup>150</sup> .

Guillén López concluye diciendo que:

la precariedad con que los regidores cumplen su función de representación política, (es) lo que sin duda ha contribuido a su papel marginal como responsables formales de las decisiones del ayuntamiento... Si a esto añadimos las condiciones operativas de los regidores, como son la carencia de infraestructura, de sistemas de evaluación del desempeño municipal y de vínculos efectivos con las organizaciones sociales, comprenderemos entonces en qué medida dependen los regidores del presidente<sup>151</sup>

Por nuestra parte consideramos que en el caso de los municipios rurales no es suficiente con establecer mecanismos para la modernización política de los ayuntamientos, sino que es necesario plantear también la posibilidad de que dicha modernización se constituya, además, en un instrumento de cambio en cuanto a la reconstrucción orgánica y funcional del propio ayuntamiento.

En este contexto, es conveniente señalar que si bien es cierto que coincidimos con Guillén López sobre la necesidad de una reorganización del ayuntamiento a través de la institucionalización de los regidores de distrito como una vía para acceder a la modernización política del ayuntamiento, también lo es que nuestra propuesta rebasa el ámbito estrictamente político, en virtud de que paralelamente

<sup>149</sup> *ibid.*, p 181.

<sup>150</sup> *ibid.*, p 182.

<sup>151</sup> *ibidem*

se plantea también esta modernización en el campo administrativo. En este sentido, nuestro esquema consiste fundamentalmente en el hecho de que los regidores de distrito cuenten con las atribuciones que les permitan ejercer facultades de naturaleza ejecutiva, relacionados principalmente con la prestación de servicios públicos o funciones administrativas de estricto interés local en la jurisdicción territorial en que sean electos.

En este sentido, estaríamos vinculando el proceso de modernización política con la administrativa, en la medida en que los regidores asuman funciones administrativas no solamente desde la perspectiva del control de la gestión pública, sino también en cuanto a la planeación, diseño y ejecución de la misma.

Bajo esta lógica, los regidores se transformarían en artífices del cambio administrativo, toda vez que tendrían la posibilidad real de participar en la hechura de las políticas públicas del gobierno municipal. Esto es, dichos servidores públicos se convertirían en creadores de las políticas y acciones administrativas de la municipalidad, además de las actuales funciones de supervisión y vigilancia que vienen desempeñando.

La capacidad de generación de políticas públicas por parte de los regidores sería una palanca fundamental para impulsar el cambio administrativo, toda vez que ante la carencia de recursos materiales y financieros, el gobierno municipal tendría un elemento adicional para alcanzar el éxito: la participación social. En efecto, los regidores tendrían la articulación política suficiente para propiciar y canalizar la participación real de la comunidad en las tareas gubernamentales.

El arraigo y la identidad de los regidores de distrito se constituiría en un elemento de confianza para la intervención de los habitantes en la prestación de servicios públicos básicos, construcción de obras públicas y ejecución, tanto de programas

sociales como de proyectos productivos en las diferentes comunidades rurales del país.

Por otra parte, la ampliación del espacio de atribuciones de estos regidores posibilitaría superar las limitaciones funcionales y estructurales de los mismos. Desde la perspectiva de la integración orgánica del ayuntamiento, la reorganización territorial de dicho cuerpo colegiado implica un cambio radical respecto a la relación de dependencia con el presidente municipal, toda vez que los regidores de distrito tendrían un ámbito administrativo a nivel territorial que les permitiría fortalecer su posición dentro del ayuntamiento.

La reorganización territorial del ayuntamiento propiciaría un funcionamiento de carácter más horizontal de dicho órgano de gobierno, con lo cual los regidores tendrían respecto al presidente municipal, una relación de coordinación más que de subordinación, como sucede en la actualidad.

En este orden de ideas, este mecanismo de reorganización permitirá el fortalecimiento institucional del ayuntamiento, en virtud de que con ello se abatiría la actuación marginal de los regidores, al incorporarse éstos a los procesos de planeación, diseño, ejecución y evaluación de las acciones de gobierno.

Asimismo, es importante señalar que esta reorganización territorial del gobierno municipal podría constituirse en un mecanismo eficiente para superar la disfunción estructural que caracteriza a los ayuntamientos, toda vez que en los hechos los funcionarios designados por el presidente municipal tienen mayor poder de decisión que los propios regidores, cuya actuación a través de las comisiones del ayuntamiento propicia la actuación periférica de éstos últimos en relación a las políticas gubernamentales.

Por otro lado, cabe señalar que nuestra propuesta de reorganización facilitaría una mayor eficiencia en la gestión de los regidores, toda vez que al tener éstos acceso directo a los instrumentos operativos para la prestación de los servicios públicos o la realización de determinadas funciones administrativas, las demandas sociales podrían canalizarse y atenderse, de acuerdo a la capacidad real de la administración municipal.

También es importante establecer que la reorganización territorial del ayuntamiento permitirá avanzar hacia la modernización estructural o substancial de los municipios rurales, ya que en la actualidad los esfuerzos en esta materia se han orientado fundamentalmente a la implantación de aquellos cambios administrativos encaminados a incrementar la capacidad instrumental mas que la gubernamental, ya que la integración del ayuntamiento como órgano de gobierno tiene una conformación vertical y burocrática.

En este sentido, la modernización en los municipios rurales presupone la modificación sustancial en cuanto a la integración y distribución de atribuciones entre los miembros del ayuntamiento. En otras palabras, la modernización política y administrativa en estos municipios debe partir de un enfoque que privilegie la redistribución del poder municipal.

Sin la democratización del poder al interior del ayuntamiento, los procesos de modernización en los municipios rurales no tendrían bases firmes para la conducción de los cambios organizacionales y funcionales, pues, como ya lo señalamos, las municipalidades con precarios recursos materiales, humanos y financieros no pueden impulsar con éxito la modernización instrumental de su administración pública.

En este contexto, una alternativa viable para lograr la modernización en los municipios rurales de nuestro país estriba precisamente en la modernización

estructural y funcional del órgano de gobierno, de tal manera que se puedan rebasar aquellos esquemas que reducen la modernización a las estructuras y procedimientos instrumentales de la administración pública municipal.

En este orden de ideas, es importante subrayar que el éxito de los procesos de modernización en la mayoría de nuestras municipalidades rurales no puede sustentarse únicamente en el enfoque actual, cuyas vertientes se enfocan más a la modernización de sistemas y procesos propiamente administrativos, dejando de lado la necesidad del cambio en cuanto a las estructuras y procedimientos vinculados con la distribución y el ejercicio del poder público a nivel municipal.

En el caso de los municipios rurales una redistribución más horizontal del poder constituye un requisito *sine qua non* para establecer mecanismos sólidos que permitan acceder a la modernidad en este ámbito de la administración pública del país.

De esta manera, coincidimos en que la propuesta de reorganización territorial es una alternativa viable para propiciar la redistribución del poder al interior del ayuntamiento. Con ello, la modernización política sería un instrumento para impulsar el cambio en el ámbito administrativo, ya que con la reforma del órgano de gobierno se establecerían bases sólidas para desterrar la actuación burocrática de la administración municipal, a través del fortalecimiento de los esquemas de representación de los regidores y de la consolidación de los mecanismos para la participación comunitaria en los procesos de planeación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

La reorganización territorial del ayuntamiento permitirá eficientar la actuación de la administración pública municipal, ya que impulsará un proceso de descentralización en la toma de las decisiones, y consecuentemente le dará mayor capacidad de respuesta al gobierno municipal. En pocas palabras,

coadyuvará a acercar la administración a los gobernados, con lo cual se podrá incrementar la oportunidad en cuanto a la atención al público usuario de los servicios públicos y administrativos competencia del gobierno municipal.

Si tomamos en consideración que una de las problemáticas más complejas que caracterizan a una gran parte de los municipios rurales del país es el hecho de que la gran mayoría de su población se encuentra distribuida irregularmente en poblados diferentes a la cabecera municipal, llegaremos a la conclusión de que la reorganización territorial del ayuntamiento es un factor válido para la modernización administrativa en este tipo de municipios.

En todo caso, la modernización administrativa no puede desvincularse de la democratización del poder político en los ayuntamientos rurales, ya que precisamente la sobrevivencia de los esquemas tradicionales que se sustentan en el poder omnipotente del presidente municipal, favorecido por el actual modelo de organización gubernamental, es uno de los obstáculos para una intervención efectiva de los regidores en el proceso de elaboración de las políticas municipales.

En síntesis, el cambio administrativo deberá sustentarse en el cambio político, a efecto de que la modernización en los municipios rurales no sea meramente instrumental, de tal manera que permita rebasar aquellos sistemas de modernización, que muchas veces circunscriben la necesidad del cambio al nivel de las estructuras y los procesos que tienen un carácter técnico-administrativo.

Nuestro esquema de reorganización territorial del ayuntamiento pretende superar los esquemas de modernización que únicamente se limitan a los procesos de cambio vinculados con las capacidades instrumentales o técnicas de la administración municipal, enfoque que privilegia principalmente a los municipios urbanos, mismos que son los que cuentan con las condiciones administrativas,

financieras y materiales para impulsar la modernización conforme a los principios y programas derivados del enfoque de referencia.

A partir de las consideraciones anteriores, el esquema de modernización mediante la reorganización territorial del ayuntamiento podría constituirse en una opción válida para los procesos de cambio que demanda el municipio rural mexicano de fines de siglo.

### 5.3.2 La reorganización territorial del ayuntamiento rural, la modernización y el nuevo federalismo

En primer lugar, es importante subrayar que el Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000 establece que:

El nuevo federalismo debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de articular, armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades propias del Gobierno Federal.

Asimismo plantea la necesidad de una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos estatal y municipal.

También señala la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios, a efecto de eficientar la provisión de bienes y servicios a las comunidades.

Como podemos darnos cuenta, el Plan Nacional de Desarrollo prevé la descentralización administrativa como uno de los procesos fundamentales para el

fortalecimiento del federalismo y la construcción de una nueva relación entre los tres órdenes de gobierno.

En este sentido, es conveniente señalar que para la construcción de un nuevo federalismo y la reforma del gobierno municipal es necesario avanzar hacia esquemas que permitan la redistribución de las funciones al interior del ayuntamiento.

Como sabemos, en la mayor parte de los municipios del país, principalmente en aquéllos que son predominantemente rurales, persiste el problema de la centralización política y administrativa en la cabecera municipal. Aunado a ello, tenemos la problemática relativa al hecho de que en el ayuntamiento existe un alto grado de centralización política y administrativa en el presidente municipal.

Ante ello, es necesario insistir, en palabras de Cabrero Mendoza, en cuanto que:

Lo que más preocupa es que en los pequeños espacios que se han venido abriendo para los gobiernos estatales y municipales, no necesariamente vemos surgir ese sistemas de equilibrios y espacios de participación, muchas veces lo que vemos surgir son centralismos regionales, cacicazgos tradicionales, y sistemas en ocasiones con un mayor grado de autoritarismo que el modelo que pretendemos dejar atrás<sup>152</sup> .

En este sentido, es conveniente subrayar que la descentralización de recursos y atribuciones de los gobiernos federal y estatal hacia los gobiernos municipales no es condición suficiente para un auténtico fortalecimiento municipal. Para ello, es necesario avanzar hacia esquemas que permitan establecer equilibrios al interior del ayuntamiento. Más aún, es imperativo promover sistemas de reorganización del gobierno municipal que coadyuven a la construcción de un nuevo sistema gubernamental que se constituya en el soporte del nuevo federalismo.

---

<sup>152</sup> Cabrero Mendoza, Enrique (Coordinador), *op. cit.*, p 12.

Paralelamente a la descentralización de funciones y recursos hacia el gobierno municipal, es imperativo el diseño de novedosos esquemas de reorganización del gobierno municipal, para que este proceso no se constituya en un factor que favorezca la creación o consolidación de los cotos de poder que existen en la gran mayoría de los municipios del país; y que, por el contrario, se convierta en un instrumento para la democratización interna de los ayuntamientos, así como para la redistribución de funciones administrativas y políticas en el ámbito municipal.

La reorganización territorial del ayuntamiento en los municipios rurales podría constituirse en una condición de gran importancia en la construcción del nuevo federalismo. En efecto, la distribución del poder político municipal solamente podrá alcanzarse mediante una transformación de las relaciones funcionales, políticas y administrativas al interior del ayuntamiento.

Sin una fórmula que garantice la redistribución de facultades políticas y administrativas al interior de los municipios, la descentralización de atribuciones hacia el primer orden de gobierno servirá, en la mayoría de los casos, para la consolidación de los tradicionales cacicazgos políticos de los presidentes municipales.

De esta manera, la reorganización territorial del ayuntamiento es una propuesta válida desde la lógica del fortalecimiento del federalismo mexicano. Desde esta perspectiva, el éxito del nuevo federalismo no solamente estriba en la descentralización de atribuciones, sino en establecer mecanismos que permitan que el poder transferido al gobierno municipal se distribuya horizontalmente entre los miembros del ayuntamiento.

Así, la reorganización territorial del ayuntamiento coadyuvará para que los beneficios de la descentralización de servicios y recursos hacia el gobierno

municipal llegue a la mayor parte de los habitantes de las diferentes comunidades del municipio.

En la actualidad muchos de los programas sociales que operan los municipios, gracias a los procesos de descentralización en materias tales como los relativos al combate de la pobreza, se constituyen en verdaderos soportes para la continuidad de las prácticas políticas tradicionales vinculadas con una administración clientelar, más que a un régimen moderno y democrático.

Desde la lógica de una administración pública moderna, la descentralización administrativa no debe consistir simplemente en la transferencia de recursos y asignación de mayores responsabilidades para el gobierno municipal; parte fundamental de este proceso debe ser lo relativo a la aplicación eficiente de los programas sociales hacia los sectores de la población, a partir de un criterio racional y objetivo que tome en consideración las necesidades sociales más apremiantes, y de esta manera suprimir el sistema clientelar que concibe a las políticas sociales como un botín para la satisfacción de favoritismos políticos de los grupos que controlan el poder municipal.

Por ello, una correcta administración de los diferentes ramos recientemente transferidos al ámbito de competencia del gobierno municipal, está vinculada a la redistribución de las funciones administrativas y del poder al interior del ayuntamiento.

Podría argumentarse en el sentido de que la reorganización territorial del ayuntamiento únicamente serviría para que la parcela del poder político y administrativo se distribuya entre el presidente municipal y los regidores, sin que los beneficios de esta transformación trasciendan hasta la colectividad. No desconocemos que existe este riesgo, sin embargo, consideramos que un poder público más acotado es un gobierno más vulnerable al control social y político, y

por ende, menos inclinado a los actos discrecionales que favorecen a determinados grupos, sectores o personas identificados políticamente con los detentadores de dicho poder.

La redistribución de roles y espacios al interior del ayuntamiento permitirá permear los beneficios del nuevo federalismo hasta las comunidades más pequeñas y marginadas del país. Con la reorganización territorial del ayuntamiento, el federalismo de fines de siglo adquirirá una identidad y arraigo local, que a la larga podrían constituirse en uno de los pilares fundamentales para la redistribución del poder político nacional y de los beneficios sociales derivados de la transformación de la administración pública en los diferentes niveles de gobierno.

En suma, para que la administración pública municipal esté en posibilidad de manejar con eficiencia las nuevas funciones en el contexto de la descentralización de funciones, es menester que el nuevo federalismo se enfoque también a la creación de los mecanismos que permitan establecer un equilibrio en el poder municipal.

Por ello, modernización municipal, reorganización territorial del ayuntamiento y nuevo federalismo son procesos complementarios y no excluyentes. En los municipios rurales del país, el binomio reorganización territorial-modernización administrativa es un esquema válido para acceder a un nuevo federalismo, que permita un desarrollo político, social y económico más justo y equitativo en las diferentes regiones.

La búsqueda de nuevos equilibrios al interior del ayuntamiento a través de su reorganización territorial es un tema que no puede quedar fuera de la agenda del federalismo y del municipio mexicano en los umbrales del tercer milenio.

### 5.3.3 La modernización del ayuntamiento y el desarrollo del México Rural de fines de siglo

En la última década del siglo XX, México enfrenta graves problemas políticos, económicos y sociales; el surgimiento de grupos armados vinculados con reivindicaciones históricas de algunas etnias; el desempleo; la baja producción agropecuaria y poca rentabilidad del campo, la falta de adecuados sistemas de comercialización de los productos agrícolas; la pérdida acelerada de los recursos forestales y la erosión del suelo, la violencia; la creciente inseguridad pública, así como la pobreza y la marginación en que viven millones de mexicanos, son algunos de los aspectos más sobresalientes de la problemática que enfrenta el México rural de fines de siglo.

Si bien es cierto que existe un México industrial, urbanizado y con servicios públicos y niveles de vida comparables a países desarrollados, también es cierto que persiste un México atrasado, el cual está al margen de las revoluciones tecnológicas y de los avances en diversos ámbitos de la vida social de cara al tercer milenio.

Sobre el particular, Enrique González Pedrero señala:

Fuera de los polos de desarrollo en Jalisco, Nuevo León y el Estado de México, además del Distrito Federal que, junto con las capitales de los demás estados de la República, absorben aproximadamente a la mitad de la población nacional, la mayor parte del territorio abarca a la otra mitad de la población del país. Sigue dándose, así la escisión entre un México moderno y un México arcaico<sup>153</sup>

A continuación nuestro autor agrega:

...Pero el problema es mucho más complejo: aunque pueda hablarse, esquemáticamente, de esos dos extremos, se dan en nuestro país todos los niveles de la evolución histórica, todos los

---

<sup>153</sup> González Pedrero, Enrique. *Riqueza de la Pobreza*. México, Cal y Arena, 1990, p 122.

tiempos: desde el comunismo primitivo, en el que todavía viven muchas etnias, hasta las formas más adelantadas de la sociedad contemporánea, como ocurre en la Ciudad de México.<sup>154</sup>

En relación a la opinión del citado autor, estimamos que en la década actual, dicho problema subsiste en sus referentes básicos. Si bien es cierto que en las últimas dos décadas han surgido nuevos polos de desarrollo urbano e industrial, como son los casos de ciudades tales como Puebla, Guanajuato, Querétaro y ciudades fronterizas tales como Ciudad Juárez, Tijuana y Mexicali, también lo es que una tercera parte de la población del país sigue viviendo en comunidades rurales.

En tal virtud, consideramos válida la tesis de que es necesaria la búsqueda de sistemas de desarrollo rural que sirvan de puente para la integración de los habitantes del medio rural a la economía y la sociedad mexicana de fines de siglo.

La incorporación exitosa de la economía nacional a las exigencias de una economía mundial más compleja y globalizada requiere de la expansión del mercado interno. Este objetivo únicamente podrá alcanzarse mediante la integración de economías locales y regionales a través de la creación de cadenas productivas en las pequeñas comunidades dispersas en el territorio nacional, ya que en la actualidad miles de pequeños centros de población carecen de las condiciones mínimas de desarrollo para integrarse a la dinámica de las economías regionales, y menos aún, para acceder al mercado nacional.

Por otra parte, en el terreno social hace falta la implementación de fórmulas que permitan un combate eficaz y de fondo el problema de la pobreza extrema. En este sentido, coincidimos con González Pedrero en cuanto que:

El abismo entre lo atrasado y lo adelantado no podía llenarse sin un requisito básico: la elevación del nivel de vida de la población rural.<sup>155</sup>

---

<sup>154</sup> *Ibidem*

<sup>155</sup> *Ibidem*

Una política de desarrollo rural integral requiere de un nuevo enfoque en las políticas encaminadas al combate a la pobreza. Ningún presupuesto gubernamental será suficiente para elevar sustancialmente el nivel de vida de los habitantes del medio rural, ni para romper el círculo vicioso de la marginación social. Ante la magnitud de la desigualdad social que existe en nuestro país, los esquemas basados en el financiamiento público del desarrollo social resulta insuficiente. Esta política es acaso útil para paliar la pobreza extrema, pero no para romper las ataduras perniciosas del subdesarrollo social y cultural en que se encuentran inmersas miles de comunidades rurales.

En este sentido, estimamos que el combate frontal y efectivo de la pobreza extrema requiere de un nuevo enfoque de política social encaminado a crear las condiciones necesarias para la reactivación y el crecimiento de la economía rural. Bajo esta lógica, una política educativa diseñada para desarrollar las capacidades productivas de los habitantes en sus propias comunidades es de primera importancia. También es de gran relevancia la creación de infraestructura suficiente y adecuada para la integración económica de regiones y comunidades alejadas de los principales polos de desarrollo industrial. En este rubro podría ser también de suma importancia el apoyo de proyectos productivos sustentados en las capacidad real de los sectores productivos del medio rural.

En fin, es necesario emprender una agresiva política de desarrollo social que se sustente en la lógica de la redistribución y democratización del poder municipal. En las zonas rurales se requiere la instrumentación de acciones gubernamentales encaminadas al fomento económico, políticas que deberán ser diseñadas, ejecutadas y evaluados a partir de esquemas que tengan como base la democracia participativa de las diferentes comunidades.

Asimismo, es importante señalar que otro de los problemas recurrentes de la sociedad rural de fines de siglo es lo relativo a la grave inseguridad pública que

existe en las poblaciones alejadas de la cabecera municipal. El surgimiento de grupos criminales, muchas veces vinculados con los delitos graves, encuentran su nicho en la lejanía relativa de los diversos centros de población respecto del radio de acción del poder público en los municipios rurales del país.

Como sabemos, por lo general, el campo de acción de los cuerpos de seguridad pública en los municipios rurales se limita a la cabecera municipal o poblaciones más cercanas a ésta. Las demás comunidades periféricas quedan a merced de grupos de delincuentes, quienes gozan de niveles intolerables de impunidad, agravados por la ausencia de cuerpos de seguridad o, la deficiente actuación de los mismos.

De esta manera, la inseguridad hace mella en el medio rural quizá de una manera más intensa y profunda que en los centros urbanos. Este acelerado proceso de deterioro de la seguridad pública, con el surgimiento de diferentes grupos de delincuentes pone en jaque la razón de ser de la autoridad municipal.

Por lo general, podemos establecer que el aumento de la inseguridad pública en los municipios rurales del país, se torna dramática ante la insuficiencia de los cuerpos de seguridad pública municipal y la lejanía de las diferentes comunidades asentadas en este tipo de municipios.

También es importante referir brevemente el problema de la violencia rural. En la presente década es precisamente en el medio rural donde vemos surgir con mayor frecuencia los grupos armados vinculados con diversas causas indígenas y campesinas.

En este contexto, es necesario señalar que si bien es cierto que las rebeliones y los movimientos armados en el campo tienen diferentes y profundas causas políticas, económicas y sociales, también es verdad que no se puede dejar de

lado el hecho de que el aislamiento de las comunidades rurales del país y el vacío o la insuficiencia del gobierno municipal pueden constituirse en uno de los factores circunstanciales que agravan el problema de la violencia política que persiste en el medio rural.

En efecto, la relativa insuficiencia de autoridad en las comunidades alejadas de la cabecera municipal es una situación que favorece la creación de las condiciones propicias para el surgimiento de grupos vinculados con actividades ilícitas, que deterioran rápidamente la convivencia social e institucional en las diferentes comunidades rurales del país.

En este contexto, consideramos que nuestro planteamiento de reorganización territorial del ayuntamiento puede constituirse en una tesis válida para el fortalecimiento institucional del municipio mexicano de cara a los problemas de fines de siglo, ya que:

a) En el ámbito económico, la reorganización territorial podría constituirse en un instrumento efectivo para impulsar la integración de economías a escala local y regional. Una mayor presencia de la administración municipal sería un factor de suma importancia para que el gobierno municipal se transforme en un promotor activo de la conversión productiva de las comunidades rurales. Los programas de desarrollo económico diseñados e implementados por los diferentes órdenes de gobierno tendrían una incidencia real en el mejoramiento sustantivo de los sectores productivos rurales, a través de un gobierno municipal que sea promotor activo del desarrollo de las potencialidades productivas de las regiones más marginadas del campo mexicano.

Una modernización del ayuntamiento rural mediante la transformación orgánica y funcional del gobierno municipal a través de la implementación de esquemas que establezcan la presencia real de la administración a lo largo y ancho del territorio

municipal, puede constituirse en un factor de gran importancia para la creación de una verdadera infraestructura municipal que permita la integración de mercados locales y regionales, de acuerdo a las potencialidades productivas de las comunidades.

En efecto, la reorganización territorial del ayuntamiento al fortalecer los esquemas de representación del gobierno municipal, podría facilitar la implementación de políticas de desarrollo económico a partir de la participación real e institucional de los mismos productores en los procesos de elaboración, ejecución y evaluación de dichas acciones gubernamentales.

b) En el renglón del desarrollo social, el fortalecimiento del ayuntamiento mediante su reorganización territorial, puede constituirse en una cuestión de primera importancia. La modernización territorial del gobierno municipal puede convertirse en un instrumento fundamental para un giro radical en las políticas de desarrollo social para las comunidades rurales más marginadas del país.

Uno de los mayores obstáculos a los que se enfrentan los programas en materia de desarrollo social es la discrecionalidad con el que se aplican los recursos a la población beneficiada. En muchas ocasiones, la operación de los programas destinados a combatir la pobreza se realizan bajo la responsabilidad de diferentes comités de participación comunitaria que se constituyen en el seno de los principales grupos políticos que operan en el municipio de que se trate.

De esta manera, los recursos destinados para el combate de la marginación se convierten en botín de intereses y afiliaciones políticas locales y regionales. Tan es así que en épocas electorales, la operación de los programas de desarrollo social queda a cargo de grupos afines a quienes detentan el poder municipal.

Nosotros consideramos que la falta de una política de desarrollo social diseñada y ejecutada a partir de criterios basados en los diferentes indicadores sociales, culturales y económicos, propicia en buena medida, la debilidad política del gobierno municipal.

En este sentido, además de la descentralización de los programas de desarrollo social a favor del gobierno municipal, es necesario avanzar hacia esquemas de reorganización que permitan un cambio radical en la elaboración y ejecución de dichas políticas. La representación real de las diferentes comunidades del municipio en el ayuntamiento puede constituirse en el parteaguas para alcanzar el éxito en este rubro.

c) Por otra parte, es necesario establecer que la inseguridad pública y la violencia que prevalecen en el medio rural es otro de los retos más grandes del gobierno municipal en los umbrales del tercer milenio. La reorganización territorial del ayuntamiento es de gran importancia para incrementar la eficiencia de los cuerpos de seguridad pública municipal. La presencia del ayuntamiento en todo el territorio municipal permitirá desplegar cuerpos de la policía rural bajo el mando y responsabilidad inmediata del regidor de distrito.

Por último, es importante señalar que la reorganización territorial del ayuntamiento a través de la elección de los regidores de distrito en cada una de las secciones o distritos municipales, es un esquema que puede facilitar y coadyuvar el advenimiento de un gobierno democrático y moderno en el municipio rural de fines de siglo.

De esta manera, la superación de los graves problemas vinculados con la baja productividad rural, la pobreza extrema, la inseguridad pública y la violencia, demanda la necesidad de sistemas alternos de modernización política y

administrativa para los municipios rurales del país, a partir de la peculiaridad económica, política y social de los mismos.

En este tenor, la modernización del gobierno municipal a través de la reorganización territorial del ayuntamiento pretende constituirse en una alternativa de cambio para la gran mayoría de los municipios del México rural de nuestro tiempo.

Por último es importante señalar que los regidores de representación proporcional seguirían desempeñando las funciones que en la actualidad realizan los regidores independientemente del principio por el que son electos, es decir, las atribuciones relativas a la fiscalización de los principales ramos de la Administración Pública Municipal.

## CONCLUSIONES

-1-

En las diferentes etapas históricas del país, la estructura orgánica y funcional del ayuntamiento ha sido determinada por fines ajenos a la naturaleza de la institución municipal. Durante la Colonia, la integración de los primeros ayuntamientos se realiza según las necesidades políticas y administrativas de la Corona Española. De esta manera tenemos que, el sistema para la conformación del cabildo colonial tiene como denominador común las necesidades de consolidación y permanencia del poder de los conquistadores. Al inicio, los cargos del ayuntamiento recaen principalmente en los mismos expedicionarios; en la época de mayor estabilidad del régimen colonial, los miembros de algunos de los principales ayuntamientos del país son de elección vecinal; combinándose con el sistema basado en la venta de estos cargos. A fines del siglo XVIII, cuando el régimen colonial entra en un proceso de inestabilidad creciente, las autoridades centrales, mediante la implantación del sistema de intendencias, empiezan a limitar las atribuciones de los ayuntamientos, y a eliminar a los principales funcionarios de la administración municipal.

En los primeros años de la vida independiente de nuestro país, la organización del ayuntamiento queda relegada a un segundo plano en la integración de la agenda de la vida pública del naciente Estado Mexicano. De esta manera, tenemos que aun cuando la vida municipal subsiste a las pugnas internas de los diferentes grupos políticos que luchan por definición y el control del gobierno nacional, lo cierto es que, orgánica y funcionalmente el ayuntamiento entra en un proceso de debilidad crónica que subsiste hasta nuestros días.

La Revolución Mexicana de 1910 enarbola como bandera de lucha el resurgimiento del régimen municipal, prácticamente suprimido por la dictadura porfirista. Sin embargo, a pesar de que en la Constitución de 1917 se establecen las bases para el gobierno municipal, la estructura organizacional y funcional del ayuntamiento no tiene modificaciones sustanciales, pues subsisten las fórmulas de integración de antaño. De esta manera, podemos establecer que históricamente, la organización y el funcionamiento del ayuntamiento mexicano han sido determinados por factores que se relacionan más con las necesidades del control político y administrativo del poder central, que con los requerimientos de un régimen gubernamental moderno y democrático.

-2-

El marco jurídico del municipio mexicano establece un modelo organizacional único para la integración del ayuntamiento, para todo tipo de municipios, con características políticas, socioeconómicas y geográficas totalmente diferentes entre sí. Esta situación propicia que el Derecho se constituya en un obstáculo para la integración de gobiernos municipales acordes a las necesidades y particularidades de los municipios del país. En tal virtud se requiere que la legislación del régimen municipal contemple diferentes modelos organizacionales para los ayuntamientos, de acuerdo a las tipologías básicas de los municipios en México.

-3-

Del análisis de algunas de las variables territoriales y demográficas de los municipios rurales del país, se puede establecer que una de las principales características de este tipo de municipios es lo relativo a la distribución de su población en pequeñas comunidades dispersas en un territorio relativamente extenso. Esta problemática demográfica y territorial de los municipios rurales

plantea la necesidad de adecuar la estructura orgánica y funcional del ayuntamiento a las particularidades de estos municipios.

-4-

El actual sistema de organización del ayuntamiento propicia la centralización política y administrativa en la cabecera municipal, sustrayendo materialmente a las demás comunidades del ámbito de acción del gobierno municipal. Esta situación propicia que en la mayoría de las comunidades dispersas en el territorio municipal se presente el fenómeno vinculado con la poca o nula presencia de la autoridad. Este relativo vacío de poder genera problemas de gobernabilidad en el medio rural, los cuales se tornan cada día más graves. Se necesita un nuevo sistema de gobierno municipal que permita extender la acción del ayuntamiento a todas las comunidades asentadas en el territorio municipal, independientemente de su lejanía con la cabecera municipal o su importancia social, política o económica.

-5-

La problemática específica de los municipios rurales de nuestro país, requiere del desarrollo de nuevos esquemas de organización territorial del ayuntamiento. En este sentido, se propone un sistema basado en la elección de los regidores de distrito en circunscripciones territoriales al interior del municipio. Además, se plantea la redistribución de funciones al interior del ayuntamiento; de tal manera que estos regidores asuman funciones ejecutivas en las circunscripciones municipales correspondientes, sustituyendo en sus funciones a las actuales autoridades auxiliares.

-6-

Los esquemas de modernización administrativa que se han venido implementando en nuestro país, principalmente en los municipios urbanos, se enfocan hacia la modernización de las estructuras y los procedimientos instrumentales del gobierno municipal. En este sentido, es importante subrayar que la administración pública municipal de las ciudades en nuestro país, generalmente cuenta con la infraestructura administrativa y financiera para impulsar estos cambios a nivel de rediseño de estructuras organizacionales y procesos administrativos, simplificación de trámites, desregulación del marco jurídico, profesionalización del servicio público, etc. En cambio, en los municipios rurales, y que por cierto también son los que tienen un mayor grado de marginación social, la carencia de recursos financieros y de una infraestructura administrativa mínima, hacen poco viable la modernización gubernamental a través de las acciones que plantea el sistema seguido en los municipios predominantemente urbanos.

En este sentido, existe la necesidad de avanzar hacia aquellas formas organizacionales que propicien la modernización gubernamental de la mayoría de los municipios rurales del país. Este nuevo enfoque deberá encaminarse a fortalecer la capacidad en la toma de decisiones del gobierno municipal. En efecto, en la actualidad tenemos que los servidores públicos designados por el presidente municipal tienen mayor poder de decisión que algunos de los propios integrantes del ayuntamiento.

En este orden de ideas, es necesario que en el gobierno municipal se exploren formas alternas de modernización a partir de un proceso de cambio orientado hacia aquellos aspectos orgánicos y funcionales vinculados con el ejercicio del poder público. La redistribución funcional y organizacional al interior del ayuntamiento es de gran importancia para impulsar la modernización de la

gestión municipal en el medio rural, en virtud de que ante la carencia de una infraestructura administrativa, el ayuntamiento puede asumir funciones ejecutivas para fortalecer la capacidad de respuesta ante las demandas de la sociedad.

Por ello, consideramos que la reorganización territorial del ayuntamiento resulta una alternativa viable para el proceso de modernización de las municipalidades rurales, ya que con ello se podría avanzar hacia la redistribución del poder público, mediante la institucionalización de los regidores de distrito en las diferentes circunscripciones en que se divida el territorio municipal, quienes tendrían además de las facultades deliberativas, funciones ejecutivas en la jurisdicción que les corresponda. Lo anterior, permitirá ampliar la cobertura de la acción gubernamental para las diferentes comunidades asentadas en el territorio municipal.

-7-

La construcción de un nuevo federalismo en nuestro país presupone la democratización del gobierno municipal. La redistribución del poder al interior del ayuntamiento es una condición indispensable para que la transferencia de atribuciones de los gobiernos federal y estatal hacia el gobierno municipal no se constituya en un factor que favorezca la creación y/o consolidación de cacicazgos políticos locales y regionales en los municipios rurales del país. La reorganización territorial del ayuntamiento permitirá que las nuevas facultades derivadas de este proceso de descentralización de servicios y programas se ejerzan de una manera más democrática y horizontal al interior del ayuntamiento.

-8-

El México rural de fines de siglo se caracteriza por sus grandes contrastes en el ámbito político, económico y social. La modernización del gobierno municipal, vía

la reorganización territorial del ayuntamiento, es un elemento fundamental para que el municipio se constituya en promotor del desarrollo rural, en virtud de que esta nueva forma de organización permitirá sumar y encauzar la iniciativa y energía social de los habitantes de las diversas comunidades, a la ejecución y evaluación de las políticas encaminadas a la implementación de proyectos productivos, así como de aquellas otras destinadas al combate de la pobreza y la marginación social.

-9-

La reorganización territorial del ayuntamiento en los umbrales del tercer milenio, se plantea como un nuevo dilema para los procesos de modernización del Estado. El gobierno municipal es el primer orden organizacional del Estado Mexicano. Por ello, consideramos que la modernización del aparato estatal deberá partir de la transformación de las estructuras y procesos que sustentan la gestión gubernamental en el ámbito municipal. En caso contrario, existe el riesgo de que los logros y beneficios de la modernización en los gobiernos federal y estatal no trasciendan hacia la solución de los grandes problemas de la sociedad rural mexicana de fines de siglo.

## EPÍLOGO

EL municipio mexicano de fines de siglo se caracteriza por su compleja realidad política, social, económica y cultural. La búsqueda de nuevos derroteros del régimen municipal es un tema obligado en la agenda de la reforma del Estado Mexicano.

Federalismo y municipio son dos grandes vertientes del debate nacional en el proceso de transición del sistema político mexicano de cara al tercer milenio. La reforma del Estado y los procesos de transformación de la sociedad mexicana plantean la necesidad de explorar nuevos esquemas de cambio en el gobierno municipal.

Si bien es cierto que el rediseño de las estructuras organizacionales de la administración municipal es una de las principales aportaciones de los procesos de modernización que se han venido implementando en nuestro país, también lo es que esta vertiente de transformación se enfoca principalmente hacia las estructuras y los procesos administrativos técnico-operativos, y no propiamente a la reorganización del ayuntamiento, como órgano del gobierno municipal.

En este sentido, surge la inquietud de avanzar en el diseño de nuevas formas de organización del ayuntamiento mexicano de fines de siglo, como una alternativa para coadyuvar a incrementar la capacidad de gestión del primer orden de gobierno en nuestro país.

La búsqueda de esquemas alternativos para la organización del gobierno municipal es una necesidad que se deriva de la disfuncionalidad que existe entre el actual modelo gubernamental establecido en el marco jurídico municipal, tanto

a nivel constitucional como legal y reglamentario, y la realidad municipal que se observa a lo largo y ancho del territorio nacional.

La poca funcionalidad del sistema único de organización del ayuntamiento mexicano se evidencia ante una complejidad municipal que reclama la adecuación de las estructuras básicas del gobierno municipal a las particularidades sociales, políticas y demográficas de los diferentes municipios.

En este contexto, es necesario avanzar hacia el rediseño del gobierno municipal, a partir de la implementación de nuevas formas de organización para los diversos tipos de municipios del país. En efecto, resulta de gran importancia el fortalecimiento municipal a través de la reorganización del ayuntamiento, de acuerdo a las condiciones específicas de las municipalidades, ya que ello permitirá impulsar el cambio más allá de las capacidades instrumentales del gobierno municipal.

El diseño de novedosos esquemas organizacionales aplicables para determinados tipos de municipios (metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales), a partir de las necesidades y particularidades de los mismos, es de vital importancia para poder avanzar en la modernización de los municipios de fines de siglo.

El municipio moderno se caracteriza por su extrema complejidad política, económica y social. Aunado a lo anterior, existen también condiciones de orden físico (clima, orografía, etc) que hacen más patente esta situación, sobre todo tratándose de los municipios de gran extensión territorial. En tal virtud, para acceder a un régimen municipal moderno es necesario el rediseño de la estructuras gubernamentales, a fin de adecuarlo a esta realidad.

La acción del gobierno municipal se ve condicionada por factores tanto de orden social como físico. En este sentido, no podemos negar la influencia del medio en la actuación de la administración municipal. Es lógico suponer que la administración urbana está limitada por factores un tanto diferentes a los que podría enfrentar la actuación gubernamental en el medio rural. En la ciudad, la población se encuentra altamente concentrada, mientras que por el contrario, los habitantes del campo se encuentran dispersos en pequeños centros de población. Por lo general, el municipio urbano tiene un territorio relativamente reducido, en tanto que el territorio de la municipalidad rural es más bien extenso. Estos dos factores marcan una diferencia fundamental entre ambos tipos de municipios; establecen un contraste fundamental que en muchos casos pasa desapercibido en el diseño de las formas de organización del gobierno municipal.

Consideramos que esta diferencia fundamental entre los municipios urbanos y rurales es una de las variables principales que pueden establecer la pauta para la redefinición de nuevos esquemas de organización del ayuntamiento aplicables a los diferentes tipos de municipios.

El actual sistema de organización uniforme para todo tipo de municipios es un factor que incide de manera negativa en la conformación de gobiernos municipales eficientes, modernos y democráticos. Este esquema de organización del ayuntamiento es quizá útil para aquellos municipios cuya población se encuentra establecida en centros urbanos, en un territorio más o menos pequeño, y cuyo ayuntamiento sirve como centro integrador de la vida económica, social y política del mismo municipio.

Situación diferente la de aquellos municipios con características predominantemente rurales, mismos que se caracterizan por la dispersión de su población a lo largo y ancho de un territorio municipal relativamente extenso. En este tipo de municipios, el actual esquema de organización del ayuntamiento

propicia la centralización administrativa en la cabecera municipal, y con ello, se agudiza la centralización del desarrollo social, económico y político en esta clase de municipios.

En los municipios rurales, la estructura organizacional del ayuntamiento es un elemento que poco favorece para que la acción del gobierno municipal se extienda hacia todas y cada una de las comunidades asentadas en el territorio de la municipalidad. De esta manera, podemos señalar que la centralización político-administrativa que propicia el actual esquema de organización es un factor que favorece la poca o nula presencia de la autoridad en los diferentes centros de población en el medio rural.

El constante incremento de la violencia rural y la inseguridad pública, así como la poca eficiencia de los programas gubernamentales encaminados al desarrollo económico y social en las zonas rurales más marginadas del país, son problemas que ponen en jaque al actual esquema de organización del gobierno municipal.

En este orden de ideas, podemos observar que existe una incongruencia entre el esquema organizacional que plantea el orden jurídico vigente y las necesidades y particularidades administrativas de los municipios rurales. En estos municipios se requiere un nuevo enfoque organizacional que para la integración del ayuntamiento tome en consideración la realidad poblacional y territorial, así como la problemática social de los mismos.

En este contexto, se plantea la necesidad de avanzar en la construcción de un nuevo sistema de organización para los municipios rurales del país, a partir de los factores vinculados con el elemento territorial y poblacional de los mismos. Dada la problemática de referencia, se propone esta nueva forma organizacional del ayuntamiento, con la finalidad de implantar una administración municipal de carácter eminentemente territorial. En este sentido, nuestro planteamiento tiene

como referente fundamental la división del territorio municipal en secciones o distritos municipales, cuyos titulares serían los regidores electos en cada una de estas circunscripciones mediante el principio de mayoría relativa.

Estos regidores de distrito, en su carácter de integrantes del ayuntamiento tendrían, además de las facultades de supervisión, aquellas otras atribuciones de carácter ejecutivo vinculadas con el ejercicio de la autoridad municipal, así como la responsabilidad en cuanto a la prestación de los servicios públicos en la respectiva unidad territorial.

Este nuevo esquema de organización territorial del gobierno municipal es una alternativa para el rediseño del ayuntamiento, el cual pretende impulsar el cambio al interior de éste órgano de gobierno municipal, a partir de la redefinición sustancial de las funciones que desempeñan los miembros del mismo. Por ello, uno de los postulados fundamentales de nuestra propuesta consiste en la redistribución del poder municipal en el ayuntamiento.

Esta afirmación conlleva un conjunto de consecuencias de orden político y administrativo para el gobierno municipal. Efectivamente, el hablar de la redistribución de funciones en el ayuntamiento implica un cambio radical en el enfoque actual de la organización municipal. Hoy en día, el presidente municipal es el órgano ejecutor del ayuntamiento, y por lo mismo, es en aquél en donde recaen las funciones administrativas sustanciales del gobierno municipal; mientras que los demás miembros permanecen, en lo fundamental, al margen de la actuación administrativa en el ámbito municipal.

Nuestra propuesta de reestructuración pretende establecer una nueva forma de organización que concilie en la medida de lo posible, una de las exigencias recurrentes de las sociedades de nuestro tiempo: gobiernos municipales eficientes y democráticos. Lo primero se puede lograr a través de la redistribución

de las funciones administrativas fundamentales entre los miembros del ayuntamiento. Esta medida permitirá incrementar la eficiencia de la administración municipal en virtud de que incide directamente en el rediseño del ámbito de competencia del presidente municipal, por lo que se refiere al acotamiento de sus funciones en cuanto a la instrumentación de algunas de las políticas específicas que se vinculan con problemas de carácter estrictamente comunitario.

En este sentido, la reducción de la esfera de atribuciones del presidente municipal coadyuvará a mejorar el desempeño de éste en los procesos de planeación, ejecución y evaluación de las funciones administrativas que tienen una incidencia global en el territorio municipal. De esta manera, las facultades del presidente municipal podrían reorientarse hacia la implementación de políticas generales, principalmente las que se relacionan con la administración de la seguridad pública, así como aquellas otras vinculadas con el desarrollo social y económico de las diferentes comunidades asentadas en el territorio municipal.

En cambio, los regidores de distrito asumirían todas aquellas funciones administrativas y de prestación de servicios públicos básicos encaminadas a la satisfacción de las necesidades esenciales de la población asentada en la circunscripción territorial de que se trate. Con ello, se tendrían bases firmes para incrementar sustancialmente la eficiencia global en la actuación del gobierno municipal en el medio rural.

Por otra parte, nuestra propuesta de reorganización territorial también tiene un ingrediente democrático, toda vez que plantea la elección por medio del sufragio popular y directo de los regidores de mayoría en cada una de las circunscripciones en que se divida el territorio municipal. Cabe señalar que este sistema de elección también tiene gran trascendencia en el ámbito administrativo, toda vez que proporcionará a dichos regidores, la base social y política necesaria para encauzar la participación social comunitaria hacia el cumplimiento de los

objetivos vinculados con el diseño, ejecución y evaluación de las políticas municipales.

También es importante formular algunas consideraciones sobre la naturaleza jurídica y administrativa de nuestra propuesta de reorganización del ayuntamiento. Sobre el particular, es conveniente subrayar que esta nuevo esquema de organización del gobierno municipal es un planteamiento que tiene algunos elementos comunes con ciertas formas de organización administrativa, tales como la descentralización y la desconcentración.

Sin embargo, resulta necesario puntualizar que esta propuesta de reorganización territorial del ayuntamiento no encuadra totalmente en alguna de las figuras organizacionales de referencia. Por un lado, tenemos que la descentralización administrativa es, entre otras cosas, una modalidad organizacional que asume la administración pública, en tanto que nuestra propuesta de reorganización territorial presupone un nuevo esquema de organización de un poder público, como lo es el gobierno municipal.

En este sentido, también es importante subrayar que tampoco podemos hablar propiamente de una descentralización política, en cuanto que no involucra un proceso de transferencia de atribuciones de un organismo central hacia otro ente público con personalidad jurídica y patrimonio propios, sino que más bien se trata de un proceso de reorganización al interior del mismo gobierno municipal, a través de la redistribución de funciones y la delimitación de un ámbito de competencia territorial de los regidores de distrito.

En este contexto, nuestro esquema de reorganización rebasa los estrechos márgenes de la desconcentración administrativa. Basta señalar el hecho de que en cada una de las circunscripciones territoriales se elegiría a un integrante del ayuntamiento, a través del sufragio popular libre y directo; situación que

constituye una diferencia fundamental con cualquier proceso de desconcentración, mismo que presupone la existencia de ciertos entes con autonomía funcional u operativa, así como la subordinación jerárquica a un organismo central.

En este orden de ideas es importante establecer que esta nueva forma de organización del ayuntamiento es una propuesta que parte del enfoque de que el ayuntamiento es un órgano de gobierno, más que un organismo de orden administrativo. Desde esta perspectiva nuestro esquema de reorganización se orienta hacia la conformación de una estructura horizontal que permita la redistribución de facultades al interior del mismo ayuntamiento.

De esta manera, este trabajo se enfoca al desarrollo de un esquema alternativo de reorganización territorial del ayuntamiento y, por ello, esta propuesta no se ubica en alguna de las formas ortodoxas de reorganización administrativa, tales como son los procesos de descentralización y desconcentración, los cuales constituyen dos de las principales vertientes de la modernización administrativa que se vienen implementando en el país.

Por ello, consideramos que nuestro planteamiento podría resultar acaso útil en la búsqueda de nuevos derroteros en los procesos de modernización del gobierno municipal. Se trata de una propuesta que intenta explorar y desarrollar algunos lineamientos sobre lo que pretende ser un nuevo enfoque en el estudio de algunas de las vertientes teóricas de la Administración Pública.

En fin, el esquema de reorganización territorial del ayuntamiento rural podría constituirse en una alternativa teórica de modernización del gobierno municipal, el cual al combinar la eficiencia con la democracia es una propuesta que pretende contribuir al estudio pionero para la construcción de los nuevos gobiernos

municipales eficientes y democráticos que demanda la sociedad rural mexicana de fines de siglo.

Por otro lado, es importante subrayar el hecho de que nuestro planteamiento se enfoque principalmente hacia el rediseño de las estructuras y los procesos vinculados con el gobierno municipal, la consecuencia lógica es que se trata de un esquema que rebasa en algunos aspectos los postulados fundamentales de algunas de las principales corrientes teóricas de la modernización administrativa en nuestros días.

Quizá por ello resulta que este esquema de reorganización territorial del gobierno municipal es un planteamiento que no se identifica totalmente con las vertientes fundamentales de los procesos de cambio administrativo que se vienen desarrollando en los diferentes sectores gubernamentales de nuestro país, ni con los principales exponentes teóricos de la modernización administrativa en el ámbito académico.

Si bien es cierto que esta nueva forma de organización del ayuntamiento puede asimilarse a los procesos relativos al rediseño de estructuras organizacionales, así como con aquellos otros vinculados con la descentralización y la desconcentración como instrumentos fundamentales para acceder a la modernización en los tres órdenes de gobierno, también lo es que nuestra propuesta contiene ingredientes que configuran un esquema encaminado a la modernización política y administrativa del gobierno municipal.

Dicho en otras palabras, la reorganización territorial del ayuntamiento presupone la redistribución de facultades al interior del ayuntamiento y, por lo tanto, una nueva correlación del poder de decisión entre los integrantes de dicho cuerpo colegiado. Lo anterior implica que con este esquema de modernización se pretende que el proceso de cambio inicie en el propio órgano de gobierno

municipal, y que de aquí se derive hacia la transformación de las estructuras administrativas.

En este sentido, la modernización del ayuntamiento puede constituirse en un instrumento fundamental para impulsar aquellos procesos de cambio que inciden en las estructuras y los procesos de la administración pública municipal. De esta manera tenemos que la modernización del ayuntamiento antecede a la modernización del aparato administrativo, siendo que esta última tiene como finalidad principal mejorar la capacidad instrumental de la administración, mientras que el primero tiene como objetivo impulsar el cambio en el proceso de la toma de decisiones al interior del mismo ayuntamiento.

En resumen, la modernización política y administrativa del ayuntamiento es una condición de gran importancia para acceder a la modernización de la administración pública municipal; toda vez que existe una alta probabilidad de que los procesos de cambio que se realicen en el órgano de gobierno municipal trasciendan hacia la transformación del aparato administrativo.

En todo caso, estamos conscientes de que el presente trabajo de investigación tiene como fin último propiciar la reflexión y el análisis crítico en el contexto del desarrollo de los estudios sobre los nuevos derroteros de la administración pública municipal en los umbrales del tercer milenio.

En el campo de la Administración Pública como en otras áreas de las Ciencias Sociales, las elaboraciones teóricas tienen una validez relativa, es decir, son conocimientos que nos permiten ciertas aproximaciones a la compleja y dinámica realidad que es el objeto de estudio. En este sentido, nuestra propuesta de reorganización del ayuntamiento es un ejercicio teórico que pretende acercarnos a la problemática administrativa del municipio rural de fines de siglo.

## BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR Villanueva, Luis. *La dinámica de la modernización. La Modernización de las Ciudades en México*. UNAM, México, 1990.
- ACOSTA Romero., Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Porrúa, México, 1993
- ARAGÓN Salcido, María Inés. *El Municipio en México, ¿Bases Normativas o Reglamentos Autónomos?* Centro Nacional de Desarrollo Municipal e Instituto Sonorense de Administración Pública. México, 1995.
- Avances. Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México. Número 19. Julio-septiembre de 1993. México, 1993.*
- BARTLETT Díaz, Manuel. *Comparecencia para informar al Senado de la República sobre la Iniciativa de Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional*. Documento reproducido en *Estudios Municipales No. 3*, Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación, México, 1985.
- BORJA, Jordi. *Descentralización en la Experiencia Municipal Española. El Municipio en Iberoamérica. Estudios Municipales No. 12*. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación, México, 1986.
- BOWMAN Margaret y Hampton William (Compiladores). *Democracias Locales. Un Estudio Comparativo*. Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- BURGOA Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, México, 1978.
- CABRERO Mendoza, Enrique (Coordinador). *Los Dilemas de la Modernización Municipal: Estudios sobre la Gestión Hacendaria en Municipios Urbanos de México*. Miguel Angel Porrúa. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 1996.
- CALZADA Padrón, Feliciano. *Derecho Constitucional Mexicano*. Harla, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 1990.

- CARPISO, Jorge. *Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal en México. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Ediciones INAP, No. 8-9, México, 1983.*
- CASTELAZO, José. *Reflexiones sobre Modernización y Modernidad Político - Administrativa. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. Cuadernos de Análisis Político-Administrativo, Número 16. Sffe.*
- CASTORENA J. Jesús. *El Problema Municipal Mexicano. Banobras, México, 1976*
- Conclusiones Generales del Seminario Latinoamericano "Gobierno Municipal/ Gobierno Nacional". Organizado por la Sociedad Interamericana de Planificación, del día 26 al 30 de Noviembre de 1984, en Morelia Michoacán.*
- CÓRDOVA, Efrén. *Curso de Gobierno Municipal. Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, 1964.*
- DANA Montaño, Salvador. *Estudios de Política y Derecho Municipal. Universidad del Zulia, Maracaibo, 1962.*
- DÍAZ del Castillo, Bernal. *Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España. Porrúa, Colección Sepan Cuántos, México, 1976.*
- Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Editorial Porrúa, México, 1991.*
- DUVERGER, Maurice. *Sociología Política. Ediciones Ariel, Barcelona, 1968.*
- El Municipio y el Desarrollo Rural Integral. Encuentro de Presidentes Municipales, Ixtapa Zihuatanejo Guerrero, 27 y 28 de febrero de 1986. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, México, 1986.*
- FAYA Viesca, Jacinto. *Antecedentes y Actual Estructura del Municipio Mexicano. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Ediciones INAP, No. 8-9, México, 1983*
- FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1990*
- GAMAS Torruco, José. *Federalismo y Municipalismo. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Ediciones INAP, No. 8-9, México, 1983.*

GAMIZ Parral, Máximo. *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*. UNAM, México, 1990.

GONZÁLEZ Pedrero, Enrique.

\_\_\_\_\_ *Una Democracia de Carne y Hueso*. Editorial Océano, México, 1987

\_\_\_\_\_ *Riqueza de la Pobreza*. Editorial Cal y Arena, México, 1990.

GUTIÉRREZ González, Rosa Imelda y Maya Contreras, María de Lourdes. *Modernización de la Administración Pública Municipal*. Centro Nacional de Desarrollo Municipal e Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, México, 1996.

GUERRERO, Omar. *Modernización de la Administración Pública en Guerrero*. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Número 56. INAP, México, 1997.

GUILLÉN López, Tonatiuh. *Gobiernos Municipales en México: Entre la Modernización y la Tradición Política*. Editorial Miguel Angel Porrúa y el Colegio de la Frontera Norte, México, 1996.

HUNTINGTON, Samuel. *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*. Editorial Paidós, Barcelona, 1996.

JARQUÍN Ortega, María Teresa. *El Municipio en México: Actualidad y Raíces*, publicado en la *Revista el Municipio*. Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, México, 1997.

KELSEN, Hans. *Teoría General del Estado*. Textos Universitarios, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988.

*La Nueva Legislación Municipal*. Ministerio de la Secretaría General de Gobierno, Santiago de Chile, 1992.

*La Reforma del Estado*. Proyecto de Reforma Integral del Estado. Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. Volumen I, Caracas, 1988.

*Manual de Administración Municipal*. Coordinación General de Estudios Legislativos. Presidencia de la República, México, 1981.

*Manual de Gestión Municipal*. Ministerio del Interior. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Gobierno de la República de Chile, Santiago de Chile, 1993.

- MARTÍNEZ Almazán, Raúl. *Tipología Municipal. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 42, 43 y 44*. INAP, México, 1993
- MARTÍNEZ Cabañas, Gustavo. *La Administración Pública Estatal y Municipal en México*. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1985
- MERINO, Mauricio (Coordinador). *En Busca de la Democracia Municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. Centro de Estudios Internacionales. El Colegio de México, México, 1994.
- MORENO Espinosa, Roberto (Coordinador). *Origen y Evolución del Municipio en el Estado de México*. Obra Conmemorativa del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos. Gobierno del Estado de México, México 1992.
- MUÑOZ, Virgilio y Rulz Massieu Mario. *Elementos Jurídico- Históricos del Municipio en México*, UNAM, México, 1979.
- LEÑERO Otero, Luis y Trueba Dávalos, José. *La Participación del Pueblo en el Desarrollo*. Instituto Mexicano de Estudios Sociales A.C., México, 1972.
- OCHOA Campos, Moisés. *La Reforma Municipal*. Porrúa, México, 1968.
- OLMEDO Carranza, Raúl.
- \_\_\_\_\_ *La Próxima Reforma Municipal: El Gobierno Comunal*.
- Ponencia presentada en el I Curso Internacional de Gestión Municipal y Descentralización. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile, 1994.
- Ponencia presentada en la Consulta Pública: Reforma del Poder Ejecutivo, Nuevo Federalismo y Reforma Municipal. Tomo I. Gobierno del Estado de Veracruz. México, 1990.
- \_\_\_\_\_ *El Desafío Municipal*, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, México, 1986.
- OROZCO Barbosa, Jaime. *Tipología de los Municipios de México. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 42, 43 y 44*. INAP, México, 1993
- ORTEGA Lomelín, Roberto. *Federalismo y Municipio*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

- PALMA Carvajal, Eduardo. *El Nuevo Municipio Latinoamericano: Descentralización y Democracia*. Primer Curso Internacional de Gestión Municipal y Descentralización. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile, 1994.
- PARDO, María del Carmen. *La Modernización Administrativa en México*. Instituto Nacional de Administración Pública y Colegio de México. México, 1991
- PERALTA Burelo, Francisco. *Orígenes del Municipio en México. Estudios Municipales No. 3*, Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación, México, 1985.
- POSADA, Adolfo. *El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna*. Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1916.
- PORRAS Muñoz, Guillermo. *Historografía Colonial. El Cabildo en la República de Españoles. El Municipio en México*. El Colegio de Michoacán, México, 1987.
- QUINTANA Roldán, Carlos F. *Derecho Municipal*. Porrúa, México, 1995
- RENDÓN Huerta Barrera, Teresita. *Derecho Municipal*. Porrúa, México, 1985.
- ROBLES Martínez, Reynaldo. *El Municipio*. Porrúa, México, 1987.
- RODRÍGUEZ Lozano, Amador. *Las relaciones políticas entre los estados y municipios: un nuevo marco constitucional. Estudios Municipales No. 3*, Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación, México, 1985.
- RUÍZ Fernández, Julio. *Nuevas Competencias Municipales*. Ponencia presentada en el I Curso Internacional de Gestión Municipal y Descentralización. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile, 1994.
- RUÍZ Massieu, José Francisco. *El Marco del Nuevo Artículo 115. El Derecho Olvidado: El Derecho Político de Estados y Municipios. Estudios Municipales No. 3*, Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación, México, 1985.

- SÁNCHEZ Martínez, Luis Alberto. *Apuntes para el Estudio de las Tipologías Municipales*. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* No. 42, 43 y 44. INAP, México, 1993
- SÁNCHEZ González, José. *Legislación y Administración Municipal. El Municipio en México*. El Colegio de Michoacán, México, 1987
- SALAZAR Medina, Julián. *Elementos Básicos de la Administración Municipal*. Universidad Autónoma del Estado de México e Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 1992.
- SALMERÓN Castro, Fernando. *El Municipio en la Antropología Política. El Municipio en México*. El Colegio de Michoacán, México, 1987
- SAYEG Helú, Jorge. *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, México, 1987.
- SERRA Rojas, Andrés.  
\_\_\_\_\_ *Derecho Administrativo*. Porrúa. Tomo I y II, México, 1988  
\_\_\_\_\_ *Ciencia Política*. Porrúa, México, 1988
- SOLÓRZANO Olvera, Miguel. *Génesis de las Ciudades y del Municipio Libre. El Municipio como factor del desarrollo nacional equilibrado*. *Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal*, números 26, 27 y 28, INAP, México, 1987
- TENA Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, México, 1985.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *La Democracia en América*. Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- UGARTE Cortés, Juan.  
\_\_\_\_\_ *La Reforma Municipal*. Porrúa, México, 1985.  
\_\_\_\_\_ *Teoría General del Municipio: Fines, Fundamentos y Estructura. El Municipio como Factor del Desarrollo Nacional Equilibrado*. *Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal*, números 26, 27 y 28. INAP, México, 1987
- VALENCIA Carmona, Salvador. *La Nueva Estructura Constitucional del Municipio*. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. Ediciones INAP, No. 8-9, México, 1983
- VANDELLI, Luciano. *El Poder Local. Su origen en la Francia Revolucionaria y su Futuro en la Europa de las Regiones*. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992.

VÁZQUEZ, Héctor. *El Nuevo Municipio Mexicano*. Dirección General de Publicaciones. Secretaría de Educación Pública. México, 1986.

VELASCO Monroy, Santiago Germán.

\_\_\_\_\_ *La Modernización de la Administración Municipal. Temas Municipales. Gobierno del Estado de México y el Colegio Mexiquense*, México, 1993.

\_\_\_\_\_ *Enfoque predictivo racional en el diseño de estructuras organizacionales modernas y aplicación de la política de calidad total: estrategias para la modernización administrativa en las organizaciones públicas. Avances de la Modernización Administrativa Estatal y Municipal. Revista IAPEM*, número 19, julio-septiembre, México, 1993.

ZORRILLA Martínez, Pedro. *Fortalecimiento Municipal. Estudios Municipales No. 3*, Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación, México, 1985.

## LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, 104 Edición, México, 1994.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sinaloa
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Colima
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Durango
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán
- Ley Orgánica del Estado de Puebla
- Ley Orgánica Municipal del Estado de San Luis Potosí
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Tamaulipas
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Yucatán

## HEMEROGRAFIA

- " Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo". Suplemento publicado en el periódico El Nacional, el día 7 de mayo de 1995.
- Municipio Mexicano. Revista Especializada. Número 1, abril, México 1997.

## ANEXOS

Cuadro 1

Estado	Municipios de mayor extensión Km <sup>2</sup>	% del total estatal	Municipios de menor extensión Km <sup>2</sup>	% del total estatal		
Coahuila	Ocampo	28433.6	17.4%	Aliende	198.7	0.12%
	Acuña	1737.9	7.0%	Sacramento	168.9	0.1%
	San Pedro	642.7	3.0%	Frontón	508.8	0.3%
	Zapotlán	510.7	2.1%	La Madrugada	500.0	0.3%
	Guadalupe Victoria	2860.0	5.2%			
Chiapas	Ocosingo	10891.3	14.2%	Tapelapa	32.2	0.06%
	Las Margaritas	5718.4	7.7%	Tzitol	32.3	0.06%
	Villa Corzo	4026.7	5.4%	La Grandeza	52.2	0.1%
Chihuahua	Ahumada	17131.5	6.9%	Delicias	335.4	0.1%
	Camargo	16068	6.5%	El Tule	408.4	0.2%
	Jimenez	11074	4.5%	Gran Morelos	424.2	0.2%
	Ascensión	11000.1	4.5%	Santa Bárbara	424.2	0.2%
	Aldama	6665.4	4.0%	Belisario Domínguez	636.3	0.3%
Durango	Durango	10041.0	6.5%	Vicente Guerrero	7432.3	0.4%
	Santiago Papasquiarán	723.0	0.2%	San Lorenzo	543.9	0.5%
	Mezquital	718.5	0.5%	Canas	683.4	0.6%
	Mapimi	7126.7	6.1%	Guadalupe Victoria	767.7	0.7%
	Abasco	640.0	0.4%	Opopeo	606.5	0.6%
Hidalgo	Metztlán	614.7	3.9%	Atotonilco de Tula	30.8	0.1%
	Huichapan	668.1	3.2%	Tlahuelipán	31.3	0.1%
	Tecoautla	575.6	2.7%	Emiliano Zapata	36	0.2%

Estado	Municipios de mayor extensión Km <sup>2</sup>	%del total estatal	Municipios de menor extensión	%del total estatal		
México	Tejupilco	927	4.3%	Papalotla	8.7	0.03%
	San F. del Progreso	797	3.7%	Medicalcingo	10	0.035%
	Tlatlaya	693.3	3.2%	Almoloya del Río	12.5	0.045%
	Temascaltepec	649.6	3%	Tescalyacac	13.8	0.050%
Michoacán	Artsaga	3935.4	6.6%	Zinápapo	50.5	0.11%
	Coalcoman de P.	33604.3	6%	Huandacaro	54.3	0.12%
	Tiquicheo de N.R.	2909.9	4.9%	Lagunitas	86.7	0.19%
	Aguila	2552.9	4.3%	Brisefias	90.5	0.2%
Puebla	Chiautla	685.1	2%	Teteles de A.C.	8.9	0.026%
	Ixtacamaxitlán	614.9	1.8%	Domingo Arenas	10.2	0.031%
	Caltepec	473.3	1.4%	Ixttepec	10.2	0.031%
Querétaro	Cadereyta de Montes	1131	9.6%	Corregidora	245.8	2.1%
	Jalpan de Serra	1121	9.5%	Ezequiel Montes	278.4	2.4%

Fuente: XI Censo General de Población y Vivienda INEGI y la Población de los Municipios de México, CONAPO.

Cuadro 2

Estado	Municipio	Localidades	Población total	Densidad de población (hab./km <sup>2</sup> )	Población Económicamente Activa en sector primario
Coahuila	Arteaga	253	17 414	10	61%
	Guerrero	97	2 374	1	67%
	Gral. Cepeda	82	11 966	3	66%
	Juárez	61	1 668	1	77%
Chiapas	Altamirano	210	17 028	15	81%
	Catazaja	149	14 391	23	67%
	Pantelho	109	13 131	96	86%
	Sitalá	101	6 640	28	92%
Durango	Topia	304	10 503	6	67%
	Tepehuanes	199	14 942	2	51%
	Guanaceví	160	11 925	2	55%
	Canelas	144	4 557	7	66%
Hidalgo	San Bartolo Tutotepec	121	17 834	58	80%
	Singuilucan	117	12 201	37	52%
	Chapulhuacán	96	18 300	77	80%
	Tlahuiltepa	94	10 684	23	84%
Puebla	Francisco Z. Mena	117	16 794	31	79%
	Jalpan	76	11 661	59	85%
	Acateno	70	8 998	40	79%
	Zihuatcutla	65	11 846	67	85%
Querétaro	Jalpan de Serra	113	19 246	17	53%
	Arroyo Seco	80	13 112	18	63%
	Landa de Matamoros	76	17 964	21	73%
	San Joaquín	48	6 229	12	60%
Tlaxcala	Terrenate	60	13 660	46	77%
	Atzayanca	44	11 819	78	77%
	Cuapiaxtla	28	8 592	70	72%
	Españita	28	6 293	46	76%
Veracruz	Platón Sánchez	135	17 669	78	59%
	Juchique de Ferrer	113	18 993	73	78%
	Nautla	108	10 212	28	70%

Fuente: XI Censo General de Población y Vivienda. INEGI