

80

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA DESCENTRALIZACION MUNICIPAL EN MEXICO,  
1982-2000. EL CASO DE LA EDUCACION BASICA EN  
EL MUNICIPIO DE TLALINEPANTLA DE BAZ

291217

T E S I S  
Q U E P R E S E N T A N :  
NIETO REYES LIZBETH  
PALENCIA JAIMES ROSA ELENA  
PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA  
ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION  
P U B L I C A

ASESOR: PROF. VICTOR MANUEL NAJERA DE LA TORRE

MEXICO, D. F.

2001



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*

*Al termino de esta etapa de mi vida quiero dedicar mi tesis a quienes con su apoyo y comprensión me alentaron a concluir mi formación profesional: mis padres Cuielo Palencia y Francisca Jaimés; mis hermanos Ariaceli y José Luis, y mis sobrinos Marco Antonio y Dianita.*

*Por su amistad y colaboración para la realización de este trabajo que en conjunto elaboramos, a mi compañera de clase y una de mis mejores amigas, Elizabeth Nieta Reyes.*

*Agradezco a mi profesor, amigo, asesor de tesis y una persona de gran calidad humana, Lic. Victor Manuel Nájera de la Torre su apoyo, comprensión, dedicación y disposición para dirigir este trabajo.*

*Por todas sus manifestaciones de apoyo, a mis amigos: Ivonne Covarrubias, Oscar Pimentel, Lupita Gasca, Brendiux, Lidia Pérez, Alejandro Hernández, Rafael Cazarín y Ricardo Baez.*

*A mis excompañeros del Centro Nacional de Desarrollo Municipal: Lic. Samuel Zamora Vázquez, Lic. Adriana Kochill Savia y Lic. Nicolás Hernández Fernández.*

*A mis compañeros del Instituto Nacional de Solidaridad: Lic. Miguel Ángel Méndez Campos y Lic. Remando Romero Rosales.*

*Con respeto a los profesores sinodales: Dr. Raúl Olmedo Carranza, Lic. Rigoberto León Barber, Lic. Oscar Covarrubias Moreno y Lic. Alfonso Luna Gómez por su tiempo y comentarios proporcionados para enriquecer este trabajo.*

*A mi alma mater: Universidad Nacional Autónoma de México.*

*A ustedes, de todo corazón, Gracias.*

*Rosa Elena Palencia Jaimés.*

## **AGRADECIMIENTO**

*Doy gracias A DIOS, por darme la vida, el amor, la fortaleza y la sabiduría para realizar mis mayores sueños.*

*A MIS PADRES dedico con todo el corazón este trabajo; sin su apoyo y comprensión no lo hubiera logrado. Es el momento de refrendar mi amor, mi admiración y mi respeto a esos dos seres humanos que han depositado en mi su confianza sin esperar nada a cambio, porque siempre han estado a mi lado, han sabido escucharme y entenderme. Ustedes son mi máximo ejemplo, son el regalo más valioso que Dios me ha dado en la vida, porque siempre están atentos a mí, porque no permiten que nada ni nadie me lastime y porque me alientan siempre a seguir adelante; por eso hoy me enorgullece compartir con ustedes la felicidad de haber concluido una carrera profesional, ese largo camino que juntos anduvimos.*

*A TI PAPÁ, porque eres un hombre que lucha sin cesar, porque me has enseñado que la vida sólo es una y hay que aprender a vivirla, por que eres el mejor papá que cualquier hija desearía.*

*A TI MAMÁ, por ser una mujer que sabe cómo enfrentar la vida, porque me has enseñado a ser fuerte y constante, porque eres mi mejor amiga, y porque siempre estás cuando más te necesito.*

*A MIS HERMANAS, ANGÉLICA E HIBRIS, porque siempre han estado conmigo, por su paciencia, su amistad y su cariño, porque a su lado he compartido momentos inolvidables y porque me brindan su apoyo y comprensión incondicionales.*

*Gracias a mi familia por creer en mí.*

*Al Prof. Víctor Manuel Nájera de la Torre, por todo el apoyo brindado durante mi carrera universitaria, por la confianza que ha depositado en mi para la realización de este trabajo, gracias por compartir conmigo su sabiduría.*

*A los profesores que integran el jurado, Prof. Raúl Olmedo, Prof. Rigoberto León, Prof. Oscar Covarrubias y Prof. Alfonso Luna, gracias por dedicar su tiempo en la revisión de este trabajo y al mismo tiempo enriquecerlo.*

*Gracias a todos aquellos que en algún momento de mi vida me apoyaron, a mis abuelas, a mis tíos, a mis amigos, a mis maestros, a todos ustedes mi cariño, respeto y admiración.*

*Lizbeth Nieto Reyes*

<b>ÍNDICE</b>	2
<b>INTRODUCCIÓN</b>	4
<b>CAPITULO I. EL FEDERALISMO EN MEXICO</b>	8
1.1 CONCEPTO DE FEDERALISMO	9
1.1.1 Características del Federalismo	16
1.1.2 Elementos del Federalismo	18
1.2. ANTECEDENTES DEL FEDERALISMO	22
1.2.1 La Colonia	23
1.2.2. La Independencia	25
1.2.3. La Revolución	29
1.3 EL FEDERALISMO MEXICANO 1982-1988	31
1.4 EL FEDERALISMO MEXICANO DE 1988-1994	38
1.5 AVANCES DEL FEDERALISMO MEXICANO	46
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	60
<b>CAPITULO II. EL MUNICIPIO EN MEXICO</b>	63
2.1 CONCEPTO DE MUNICIPIO	64
2.1.1 Territorio	70
2.1.2 Población	71
2.1.3 El Gobierno Municipal	72
2.1.4 Tipología Municipal	72
2.1.5 Municipios Metropolitanos	73
2.1.6 Municipios Urbanos	74
2.1.7 Municipios Semiurbanos	74
2.1.8 Municipios Rurales	75
2.2 ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN MÉXICO	76
2.2.1 Grecia	78
2.2.2 Roma	80
2.2.3 España	84
2.2.4 Cultura Azteca	86
2.2.5 Cultura Maya	87
2.2.6 La Colonia	88
2.2.7 La Independencia	90
2.2.8 Época Revolucionaria	93
2.3 BASES JURÍDICAS DEL MUNICIPIO MEXICANO	98
2.4 EL MUNICIPIO: CÉLULA BÁSICA DEL FEDERALISMO	109
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	118
<b>CAPITULO III. DESCENTRALIZACIÓN: RETO DEL NUEVO FEDERALISMO</b>	120
3.1 FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	121
3.1.1 Centralización	122
3.1.2 Delegación	124
3.1.3 Desconcentración	126

3.1.4 Descentralización	131
<b>3.2 PRINCIPIOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO</b>	134
<b>3.3 DESARROLLO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA</b>	149
3.3.1 Inicio de la Descentralización Educativa	150
3.3.2 La Federalización Educativa	155
3.3.3 Alcance del Proceso Descentralizador en Materia Educativa	163
<b>3.4 LA EDUCACIÓN BÁSICA ¿SERVICIO PÚBLICO?</b>	170
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	174

**CAPITULO IV. PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN EL ESTADO DE MÉXICO: UNA PROPUESTA PARA EL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ** 176

<b>4.1 PANORAMA GENERAL DEL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ</b>	177
4.1.1 Origen	177
4.1.2 División Interna del Municipio	179
4.1.3 Localización y Extensión	180
4.1.4 Población	181
4.1.5 Actividades Económicas	182
4.1.6 Estructura de Gobierno	183
<b>4.2 BASES JURÍDICAS DEL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ</b>	187
4.2.1 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México	187
4.2.2 Ley Orgánica Municipal del Estado de México	188
4.2.3 Bando Municipal	191
<b>4.3 LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN EL ESTADO DE MÉXICO</b>	193
4.3.1 Ley que crea el Organismo Descentralizado denominado Servicios Educativos Integrados al Estado de México	195
4.3.2 Ley General de Educación	200
4.3.3 Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000	205
4.3.4 La Situación Educativa General del Municipio de Tlalnepantla de Baz	209
<b>4.4. PROPUESTA DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN EL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ</b>	210
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	223
<b>CONCLUSIONES</b>	225

## INTRODUCCIÓN

Los últimos veinte años de 1980-2000, han representado para México un proceso de múltiples transformaciones que si bien, interceden en las actividades humanas también modifican las formas de organización que imperan para llevarlas a cabo. Ante la evidencia de cambios estructurales, resaltan replanteamientos de las acciones gubernamentales cuyo único objetivo es adquirir la capacidad necesaria para atender las demandas emergentes y contribuir a la transformación de las formas de relación entre gobierno y sociedad.

El federalismo aparece como un ideal que el sistema político mexicano se ha procurado, de tal forma que todos aquellos cambios encaminados a revalorar los ámbitos de competencia política y administrativa parten sin duda del modelo federalista. El contexto en que se desarrollan dichos cambios van íntimamente ligados a la creación de mecanismos que soporten los efectos que aquellos pudieran provocar, de aquí que la descentralización surja como innovador y entonces se hace indispensable estudiar y analizar sus causas y efectos en espacios predeterminados.

Las modificaciones propias de la acción gubernamental se prestan, para efectos de este trabajo, dentro de una institución política y administrativa con funciones trascendentales, ésta es el municipio.

En este marco de referencia, existe un centralismo y la tendencia se inclina a diluir todo aquello que impide avanzar hacia un México más democrático, es decir, no debemos entender ni reducir a la democracia al solo hecho de ceder poder central, simplemente se trata de rediseñar las estructuras de gobierno y sus instituciones políticas, de aquí el interés porque a través de esta investigación se aborde a la descentralización

dentro de la estructura federalista como principal indicador de desarrollo de nuestro país y particularmente de los municipios, como vía alterna para la construcción total y absoluta de un auténtico federalismo.

La descentralización es la punta de lanza para lograrlo, es decir, en la medida en que se le confieran mayores facultades, atribuciones y recursos se facilitan la toma de decisiones, reflejada en la garantía que se le da al usuario cuando recibe dichos servicios.

En el marco de un período de transición democrática, de la Reforma del Estado y de las múltiples transformaciones políticas, económicas, jurídicas y sociales que vive nuestro país, uno de los temas pendientes de la agenda nacional es, sin duda, el que tiene que ver con la descentralización municipal como un elemento más en la instauración del federalismo en México. Es entonces como el federalismo entre sus múltiples objetivos, tiene el de redistribuir la inversión y el gasto federal para impulsar el desarrollo regional, lo que implica la descentralización en el manejo de los recursos destinados a los gobiernos estatales y municipales, para ampliar y mejorar la infraestructura y la prestación de los servicios públicos en el ámbito local.

Así pues, en la medida en que la federación otorgue mayores facultades, atribuciones y recursos a los gobiernos locales, es decir, que lleve a cabo un proceso de descentralización, el manejo de la prestación de los servicios públicos municipales será más eficiente.

La descentralización debe entenderse, no sólo como la cesión de poder central, sino como el traslado de responsabilidades para un eficiente manejo de recursos y, de esta manera, consolidar el espacio en donde estados y municipios tengan bien claras las obligaciones que asumen, las responsabilidades que deben cumplir y los recursos con que cuentan.

De aquí, que este modo de actuación gubernamental deba estudiarse como un fenómeno trascendental y no como simple componente de un todo, como lo es el federalismo.

Ante la evidencia de los problemas que se gestaron como consecuencia del centralismo, durante las últimas dos décadas se han realizado esfuerzos por revertir los excesos centralizadores. En el curso regresivo de dicho proceso se ha venido a transformar, consecuentemente, el entendimiento de un federalismo, que no sólo se limite a la distribución de competencias para que la federación, los estados y los municipios actúen cada uno por su cuenta. Es decir, se trata de conciliar y armonizar las tareas nacionales de colaboración y coordinación que reúnen esfuerzos de los distintos niveles de gobierno, con un efecto multiplicador, sobre todo hacia la participación de la sociedad.

La intención es analizar, bajo la teoría del federalismo, la descentralización desde su origen, proceso e impacto; el origen se desprenderá de la descripción del contexto en donde surge la idea de descentralización como elemento vital del federalismo; el proceso ocupará la etapa en donde se detallará la trascendencia de este elemento y resaltando la importancia de la descentralización municipal como la pieza que dará la efectividad para el cumplimiento de las tareas que a éste corresponden y, por último, sustentar esta premisa con un estudio de caso. Dicho estudio se delimita al sector de educación básica ya que es de gran relevancia en el ámbito nacional y, sobre todo no deja de estar presente en los planes y programas del país.

Es así como esta investigación tiene el objeto de consolidar la importancia de la descentralización municipal como un elemento y componente más para el fortalecimiento del federalismo, puntualizar la importancia de éste para producir un impacto efectivo en la prestación de

**CAPÍTULO I**  
**EL FEDERALISMO EN MÉXICO**

## 1.1 CONCEPTO DE FEDERALISMO

Ciertamente hay muchos autores quienes se han preocupado por definir al federalismo en su más amplio concepto. Sin embargo, también es cierto que no es fácil descifrar un concepto que demanda un amplio análisis y reflexión en tanto que no puede ni debe ser abstracto, de aquí que sea menester involucrarnos a partir de su significado etimológico hasta desembocar en un concepto sólido que, además de ser necesario, nos servirá como principal a lo largo de todo el trabajo de investigación.

Etimológicamente, el vocablo federalismo, señala Ignacio Burgoa, proviene del latín *foedus* que significa unión, alianza, pacto, acuerdo.<sup>1</sup> Si profundizamos en el término y en lo que nos da a entender, encontraremos que si bien denota unión o alianza, tendrá que haber necesariamente elementos que convoquen a ello, luego entonces se encontrarán en un mismo punto y en el que podremos localizar un pacto o un acuerdo.

Ahora bien, para consolidar un solo concepto, tomaremos en cuenta lo que otros autores han aportado al respecto. Johannes Althusius, por ejemplo, es considerado por diversos autores como el primer teórico del federalismo: “establece que la comunidad superior está formada por la unión de varias inferiores, que no obstante, no pierden su individualidad y su autonomía... una característica fundamental del sistema federal es que la autoridad surge desde abajo”<sup>2</sup>

El federalismo sugiere la existencia de un elemento superior, pero ello no quiere decir que las comunidades que lo conforman sean inferiores,

---

<sup>1</sup> Burgoa Ignacio, *Derecho Constitucional*, p. 289.

<sup>2</sup> Cit. por *El Federalismo Mexicano, elementos para su estudio y análisis*, p. 12.

precisamente al conjuntarse no pierden su individualidad y su autonomía, por lo tanto están en igualdad de circunstancias. En el caso mexicano, la federación se conforma de estados libres y soberanos, según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha correspondencia se acerca más a lo que Montesquieu desarrolla como *República Federativa*, es decir, sería un conjunto de repúblicas, como si se tratara de una convención mediante la cual diversas entidades políticas se prestan para formar parte de un estado más grande, conservando cada una su personalidad.<sup>3</sup>

Posteriormente otras de las aportaciones importantes o bien trascendentales son, las que dan Alexander Hamilton, John Jay y James Madison en su obra *El Federalista*, donde señalan que "el federalismo es una unidad de la diversidad caracterizada por la interrelación e independencia de las organizaciones estatales y sus relaciones jurídicas entre los estados miembros y la federación...el gobierno federal y los de los Estados no son, en realidad, sino diferentes mandatarios de poderes diferentes y designados para finalidades diversas"<sup>4</sup>

Bajo esta perspectiva, el federalismo se presenta como un proceso evolutivo, es decir, no es algo acabado debido a la constante interrelación de las partes, permitiendo en todo momento la actualización y el mejoramiento del mismo. Quizá esta connotación sea la más pertinente en los tiempos actuales, en donde, se había dejado de lado alimentar las fuerzas del federalismo, tan es así que ligado a la idea de democracia se había convertido en un solo ente que gobernaba para los demás sin la concurrencia de sus integrantes. Todo esto llevó, sin duda, a la concentración de poder desgastando la idea original del federalismo.

---

<sup>3</sup> Cfr. Montesquieu. *El Espíritu de las Leyes*, p. 13.

<sup>4</sup> Varios autores, *El Federalista*, p. 199.

Un federalismo funcional sólo es sano cuando la voluntad de las partes que lo conforman participan en la toma de decisiones. Si no es así entonces estaría equivocada la forma de gobierno, como bien apunta Montesquieu, “cuando en la república, el poder reside en el pueblo entero, es una democracia, cuando el poder soberano está en manos de una parte del pueblo, es una aristocracia.”<sup>5</sup>

Aunque la relación entre federalismo y democracia ha sido objeto de polémica para algunos autores como Juan E. Pardini, quien asegura que “el federalismo no es necesariamente un atributo de la democracia”, sin profundizar en este punto y para lo que a esta investigación corresponde sabemos que efectivamente el federalismo no obliga a pertenecer a una democracia pero al menos sus objetivos atienden óptimamente a esta forma de gobierno.

La federación entonces no es otra cosa más que la representación máxima de las voluntades que ceden los estados soberanos en el intento por lograr una verdadera unidad nacional.

Jesús Reyes Heróles en su obra *El Liberalismo Mexicano* postula que “son los estados soberanos quienes celebran un pacto a través de sus representantes creando así la federación y expresando los derechos que le ceden”.<sup>6</sup>

Determinar o definir al federalismo resulta complicado, quizá la idea sea una misma y general pero cada país adopta el régimen federal con características y experiencias propias que lo hacen diferente o sino al menos lo distinguen de los demás. Esto no quiere decir que existen

---

<sup>5</sup> Montesquieu, *op. cit.*, p. 8.

<sup>6</sup> Reyes Heróles, Jesús, *El Liberalismo Mexicano*, p. 52.

diversos tipos de federalismo, si así fuera entonces cada nación bautizase su forma de gobierno con diversos nombres. Los modos en cómo éste se comporta son lo que, en cierta manera, lo hacen diferente. Para el caso mexicano, aún cuando la Constitución Política en su artículo 40 así lo determina, la realidad demuestra todo lo contrario, pues a la vista se observa una excesiva concentración de poder, a pesar de los esfuerzos realizados por la presente administración.

Cómo entendemos entonces el concepto de federalismo; si se dice que no es más que la unión de partes, que implica cesión de voluntades, que está íntimamente relacionado con la individualidad y autonomía de quienes lo conforman. Pues bien, el federalismo lo entendemos como un sistema jurídico encargado de organizar políticamente a los elementos que lo conforman, a los estados soberanos, es un núcleo central que pretende hacer funcionar de la mejor forma su existencia e interrelación, para ello establece una serie de lineamientos básicos sobre los cuales habrán de actuar dichos estados. Así en el Estado mexicano, el federalismo contempla tres niveles de gobierno, el federal, el estatal y el municipal, cada uno con facultades propias para participar activamente dentro de la misma convención.

El federalismo, por naturaleza, habrá de respetar la diversidad regional, pues sería inútil tratar de especificar en un mismo punto a todo aquello que lo conforma, de ahí que cada estado sea, en primera instancia, soberano y que posea un cúmulo de elementos en sí mismo, características físicas, sociales, culturales, políticas, entre otras, que necesariamente definen su comportamiento interno, frente a otros estados y frente a la federación. A cada estado corresponde una comunidad propia, capaz de autogobernarse sin soslayar su pertenencia a una federación. En este sentido, la federación no puede absorber completamente esas comunidades porque ni siquiera es su fin último, por

el contrario pretende unificar la diversidad y la voluntad que cada uno ha depositado en ella por el afán de adquirir la capacidad para unificar acuerdos, decisiones, medios que conlleven a un bienestar nacional.

Los fines que se propone el Estado deben ser generales para toda la federación, y los estados deben tener la habilidad para determinar y crear nuevos mecanismos que coadyuven a la atención de dichos fines. De este modo, no se corrompe la naturaleza ni del Estado ni del federalismo, en contraste se retroalimenta y permite construir espacios óptimos para la supervivencia de las entidades. Un verdadero federalismo no entorpecería de ningún modo la actividad de las partes, su autenticidad radica en el apoyo que otorga para hacer crecer su capacidad de autogobierno.

Retomando los postulados de los autores de la materia, Jacinto Faya Viesca, analiza al federalismo desde un punto de vista sociológico y siente que "por una parte, resulta imprescindible resolver la difícil tensión que se da entre la necesidad de conservar unidades autónomas que participen y forman parte a la vez, de esta misma unidad política nacional; y por otra parte, resolver el difícil problema público y constitucional que el federalismo exige, en el sentido de integrar social y políticamente elementos unificadores y elementos independizadores. Esto significa, que el sistema federal tiende por esencia a establecer una unión (estados unidos) entre los elementos dispersos y heterogéneos. Unión que en ningún momento niega ni impide lo variado, lo independiente y lo autónomo. No se trata de una ficción, sino de una reconducción de entidades autónomas y de expresiones sociales diversas y distintas hacia una ordenación superior y de valor común para todos los elementos integrantes. En este sentido, federar significa

conexionar lo múltiple e independiente en una forma superior de convivencia." <sup>7</sup>

Lo anterior nos sitúa en un espacio que ha de crear el propio federalismo y es el de una conexión tácita de entidades autónomas capaces de construir un pacto que represente una voluntad superior. Cada entidad buscará posibilitar y potenciar su autonomía y libertad y la federación no deberá obstaculizar ningún intento. Si bien todo pacto federal, dice Faya Viesca, refleja su éxito cuando dichas entidades federativas no renuncian a su propia naturaleza, es decir, continúan enriqueciendo sus raíces culturales, religiosas, económicas. Estos principios procuran el éxito del poder federal, pues a partir de la defensa por la conservación de su patrimonio físico y espiritual, desarrollan un *espíritu nacional*, es decir "que la nación sea el alma que dé vida a los propósitos de las voluntades federadas". <sup>8</sup>

José López Portillo asume que " si por federalismo entendemos la vinculación de una personalidad jurídica resultante de la unión de varios Estados soberanos, que se relacionara directamente con la población total de todos los Estados (si esto es Federación un órgano federado que tiene soberanía directa sobre la población total de los federados, contra la Confederación, en la cual es el gobierno el que tiene con los gobiernos vinculaciones), si entendemos así la Federación, comprenderemos que el pueblo sobre el cual actúa con su área de competencias constitucionales, y el pueblo en que actúan cada uno de los Estados en el área de lo que pudiéramos llamar su competencia excluyente, sumados todos, es la misma población que de la Federación..." <sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Faya Viesca, Jacinto, *El Federalismo Mexicano*, p. 67.

<sup>8</sup> Ver, Faya Viesca, Jacinto. *op.cit.*, p. 22.

<sup>9</sup> López Portillo, José. *Federalismo*. p. 10.

Siendo así, entendemos que obligadamente el federalismo por un lado atiende a un sistema jurídico y, por otro, que la población responde a dos esferas a la federal y a la local, pero de cualquier forma sigue siendo una misma población dentro de una sola federación. Este fenómeno caracteriza al ciudadano como la esencia sobre la que actúa el federalismo por lo que éste habrá de mostrar firmeza de todos los lineamientos establecidos para cumplir sus objetivos y alcanzar su máxima competitividad. En este sentido, es vital la capacidad de cada entidad para enfrentar los retos del federalismo, pues su importancia radica en la disposición de que se vale para equilibrar su propia existencia, es decir, no existe preeminencia de una soberanía sobre otra, de la federación sobre la de la entidad, estos dos niveles políticos deben participar homogéneamente en el ejercicio de facultades y competencias.

La federación debe velar por el interés general, las entidades federativas por el interés particular pero siempre actuando dentro de los parámetros del general lo que implica respetar, ante todo, los principios de unidad y equidad propios del federalismo.

La organización de un Estado a través del federalismo significa adoptar políticas y responsabilidades que afectan a todo el territorio del país, sin embargo, los estados que conservan su soberanía y autonomía gobiernan bajo una estructura propia de su competencia para preservar los intereses locales sin dejar de lado el federal, de hecho se establecen convenios de colaboración con la administración federal, en asuntos de interés general.

“ En la distribución de competencias en materia de responsabilidades institucionales y prestación de servicios públicos, los tres órdenes de gobierno tienen responsabilidades definidas. Generalmente el orden federal es responsable de la seguridad nacional, de las fuerzas armadas,

de la política exterior, de la acuñación de moneda y de la política macroeconómica, como es el caso de las políticas monetarias, de tipo de cambio y de comercio exterior. El orden estatal tiene a su cargo la procuración de justicia, los caminos locales y la asistencia social, aunque casi siempre su papel es ambiguo, correspondiéndole en general la planeación del desarrollo regional, así como las relaciones fiscales directas con los municipios. El orden municipal asume la prestación de servicios, como el tránsito local, los servicios de agua potables y el manejo de la basura, entre otros.”<sup>10</sup>

La pervivencia de los tres niveles de gobierno asume la responsabilidad para corresponder y actuar de una forma directa frente a la realidad que se presente para su competencia. De ahí que sea imprescindible el impulso a la transferencia de recursos que domina la administración federal.

Finalmente habremos de consolidar el concepto de federalismo como un mecanismo que busca compatibilizar con una forma de gobierno y que tiene como fin último aprehender la unidad nacional. Un auténtico federalismo se fortalece a través de la estricta voluntad y participación de las entidades que lo conforman respondiendo, sin menoscabo, a la legislación que regula su existencia. Lograr la mejor integración de las partes que integran una federación, a pesar de su diversidad económica, cultural, social y política, es el máximo reto del federalismo.

### **1.1.1 Características del Federalismo.**

A continuación analizaremos las características del federalismo mismas que confirman, una vez más, la intención del mismo: la integración nacional. Según Harold W Stock, existen cinco características del

---

<sup>10</sup> Colmenares Páramo, David. *Retos del federalismo fiscal mexicano*, p.4.

federalismo que lo distinguen de otros tipos de gobierno, estas son las siguientes:

- Principio de supremacía constitucional.
- División de poderes entre el gobierno central y los gobiernos locales.
- Independencia constitucional de las divisiones del gobierno federal.
- Supremacía nacional de una federación.
- Presencia de un instrumento para determinar los límites y extensiones de los poderes de los órganos de gobierno para dirimir conflictos entre ellos.<sup>11</sup>

Después de haber analizados estas y otras propuestas, para efectos de la presente investigación, adoptamos como características del federalismo las que siguen:

- La existencia de una Constitución como máximo ordenamiento jurídico que sustenta la existencia y coordinación de la federación y las entidades federativas. De dicho ordenamiento, parte las competencias a que se sujeta el ejercicio de las entidades.
- Las entidades federativas gozan de soberanía y autonomía propias, lo que garantiza competencias exclusivas de los estados, es decir, no se someten al control del orden central, sino que regulan su acción con su propia ley fundamental y para su régimen interno.
- Existe una división territorial, cada entidad federativa posee un espacio físico, así como características culturales, económicas, sociales, políticas y con todo ello mantiene su soberanía preservando su libertad y autonomía.

---

<sup>11</sup> Ver Ávalos Aguilar, Roberto. "Federalismo y gobiernos locales en México, hacia una nueva relación" en *Diploma Nacional en Política Pública y Gobierno Local*, pp. 237-240.

- Las entidades federativas deben gozar de absoluta y libre participación para tomar decisiones del ámbito federal, siempre dentro de los parámetros que la propia ley les otorgue.
- La federación está obligada a fortalecer activa y óptimamente las esferas locales y éstas a su vez las regionales.

### **1.1.2 Elementos del Federalismo.**

En su obra *EL Federalismo Mexicano*, José Gamas Torruco establece la existencia de cuatro elementos fundamentales del federalismo, en los que se destacan los siguientes:

- Un orden jurídico supremo. La Constitución es la expresión de la soberanía popular y crea a su vez dos tipos de órdenes jurídicos: el de la federación y el de los estados miembros. El pueblo a través de un Congreso, elabora dicha constitución, por lo tanto, habrá de ser de orden general y aplicables a todo el territorio. En ella se establece la distribución de competencias entre federación y estados, dicta los lineamientos que regirán la organización federal y las bases estructurales de las constituciones locales. En este sentido, la constitución desprende dos órdenes, el de la federación, que tiene impacto en todo el territorio nacional y el de los estados que sólo actúa en el espacio de cada uno de ellos.
- Los ordenes jurídicos derivados de la Constitución, es decir el de la federación y el de los estados. Son “coextensos”, esto es, que aunque su competencia es distinta existe una igualdad entre sí, pues ambos están subordinados, en la misma medida, a una misma Constitución. Esto relega, de algún modo, la idea de que exista primacía del orden federal sobre el orden estatal o local. Empero, si se observa desde el punto de vista territorial, la competencia federal abarca el margen

geográfico del estado y la de las entidades federativas está restringida a su propio espacio. No obstante, existe una correspondencia tanto de la federación, como de los estados pues la primera no puede alterar la facultad exclusiva de los estados y éstos no pueden invadir el espacio federal.

- **Autonomía.** Es el tercer elemento fundamental y se refiere a la que gozan los estados miembros. Gamás Torruco la define como la que se les reconoce a través de la constitución federal de crear la propia para atender asuntos de su competencia, siempre y cuando no rebase los límites que dicta el máximo ordenamiento jurídico. Cada estado establece su propio congreso constituyente con el fin de crear y aplicar las leyes a través de sus órganos locales.

- **Mecanismos de preservación de la integridad del orden.** A través de este mecanismo se busca proteger las competencias de la federación y estados con los siguientes elementos:

- Cada uno de los órganos tiene el derecho constitucional de participar, no debe prevalecer uno más que el otro porque entonces sólo se provocaría desaparecer la autonomía federal o la de los estados.

- Un sistema que garantice conciliación entre la federación y estados cuando surjan conflictos, de este modo, se concientiza la capacidad para resolver las diferencias de opinión frente al ejercicio de sus respectivas competencias.

- Al mismo tiempo un sistema capaz de resolver aquellos conflictos surgidos entre los estados miembros.

- La federación debe otorgar amparo hacia los estados contra cualquier amenaza exterior, bien para mantener la integridad del gobierno, bien para combatir cualquier sublevación al interior del mismo.

- La participación de las entidades federativas debe ser constante y productiva en el afán por conformar una federación. Y será a través de una cámara que podrán ser representados.<sup>12</sup>

Como podemos observar, los elementos anteriores complementan nuestro concepto de federalismo. Bien entendemos que dentro de esta gran convención, como la llamaran, debe existir una armonía organizacional, es decir, se establecen estrategias de entendimiento y funcionalidad entre la federación y los estados, pero quizá lo más importante es el reconocimiento de un órgano supremo constitucional pues de éste se desprenden las demás bases que sustentan la participación activa de las entidades. Es a través de un órgano jurídico que se definen los parámetros del federalismo, no por ello los demás elementos dejan de ser relevantes, como bien apuntábamos, son todos complementarios. Una vez que se reconoce la autonomía de los estados miembros se garantiza la transparencia con la que se conforma libremente una unión y un pacto comunes, mismos que habrán de fortalecerse con la constante participación de los estados miembros de sus órganos legislativos.

Tanto la federación como sus integrantes deben gozar de las mismas facultades dentro de la competencia que previamente han convenido y plasmado en una constitución federal, en ese mismo orden, no se elevar el nivel de la federación por encima del de los estados ni viceversa, ambos deben actuar conforme a las posibilidades que su propia naturaleza les permite. No podría ser una entidad igual que la federación o más que las restantes porque no posee la capacidad de integrar en un solo punto a los demás miembros y, por otro lado, no podría elevar su nivel puesto que la federación otorga a todas las entidades una igualdad bien definida.

---

<sup>12</sup> Cfr. Gamas Torruco, José. *El Federalismo Mexicano*. p. 89.

Un federalismo sano es aquel que funge como eje principal de la rotación de las entidades federativas, es aquel que permite la libre participación de éstas en los asuntos comunes, actúa como tutor del desarrollo y crecimiento de quienes lo conforman, siendo así no podría en ningún momento coartar la libertad o manipular su desenvolvimiento. El federalismo es un todo que integra la voluntad de las partes para plantear objetivos y resolver conflictos comunes.

El federalismo debe analizarse desde cualquier perspectiva, como una categoría dinámica en la que tanto la federación como las entidades coadyuvan para emprender tareas específicas que la propia naturaleza de esa unión les obliga. El papel que desempeña una y otras se determinan, no por factores íntimos de cada uno, más bien por aquellas características que adquieren cuando han decidido formar parte de un todo. En otras palabras, si la federación es un orden supremo, entonces es natural que ésta absorba funciones y que aquellas conserven, defiendan o amplíen su autonomía. En este sentido, explica Gamás Torruco, existe una tensión en la relación de la federación con los estados miembros, pero más allá de eso se determina cuál será el camino que seguirá el actuar de esa misma relación, porque bien puede orillarse a la concentración de poder o bien puede establecerse una cooperación mutua.

En el siguiente apartado explicamos cómo es que en México se adoptó el sistema federal como forma de gobierno y detectaremos que sin darse cuenta, se fusionó a un esquema de gobierno y lejos de establecerse como se define conceptualmente, se torna de una manera especial, pues por un lado no deja de consentir la idea netamente federal de otros países como Estados Unidos, pero por otro, rechaza sin darse cuenta ese modelo, pues las condiciones en que se encontraba el país no eran las más propicias para entablar un gobierno federal y es a partir de los

antecedentes del federalismo que podemos entender la transformación en sí mismo y entonces la respuesta a las *diferencias* que se dejaron ver con respecto a los modelos patrón.

Aunque el federalismo mexicano adoptó algunos elementos del federalismo de Estados Unidos, es conveniente resaltar que un sistema federal no tiene las mismas características en todas las regiones y no puede establecer parámetros o reglas para su desenvolvimiento, ya que los procesos históricos que le anteceden son diferentes, todo depende de las variantes históricas, políticas, sociales, geográficas, económicas y culturales de cada región en particular.

## **1.2 ANTECEDENTES DEL FEDERALISMO.**

El federalismo, como ya se abordó en el apartado anterior, mantiene el equilibrio entre los distintos ámbitos gubernamentales, respetando la autonomía y unidad de cada una de sus partes integrantes. Así, para lograr la integración de un sistema federal es necesario que cada uno de sus miembros renuncie al concepto de soberanía para otorgarlo a la federación e integrar el proyecto nación. El federalismo, como herramienta de articulación de un Estado, es necesario abordarlo desde sus antecedentes históricos, políticos y jurídicos que le dan vida, con lo que tendremos un mejor esclarecimiento en dicha materia.

El federalismo como forma de organización política en México tiene sus antecedentes en el pacto federal norteamericano y en los pueblos de Anáhuac en la época prehispánica, así como en las Confederaciones establecidas durante la época de auge de la cultura Maya, que más adelante se describen en el capítulo II.

La época prehispánica de México se caracterizó por el origen de una organización confederada. “La federación de Anáhuac llamada hueytlahtocáyotl (amistad de grandes estados) estaba constituida por treinta y ocho señoríos autónomos y autárquicos unidos bajo un régimen federal de la confederación de Tenochtitlan, Tetzaco y Tlacopan”.<sup>13</sup>

Para seguir nuestro estudio sobre los antecedentes del federalismo, dividiremos su explicación en tres etapas: la Colonia, la Independencia y la Revolución.

### 1.2.1 La Colonia.

Las ideas políticas francesas y norteamericanas fueron difundidas rápidamente por la Nueva España, los precursores enciclopedistas y filósofos políticos de Estados Unidos y Francia, particularmente de los franceses Montesquieu y Rosseau, ejercieron influencia no sólo en México sino en más países latinoamericanos que encontraron en el federalismo una nueva forma de unir lo que se estaba separando.

Sin duda, el sistema federal tiene su antecedente más cercano en la constitución gaditana de 1812, donde “las diputaciones provinciales y su aglutinamiento ideológico en las Cortes de Cádiz serían uno de los orígenes del naciente federalismo mexicano”.<sup>14</sup>

La figura político administrativa denominada diputación provincial era “un cuerpo colegiado que tenía como función primordial las inherentes al

---

<sup>13</sup> Centro de Informática Legislativa del Senado de la República, **El Federalismo Mexicano, Elementos para su estudio y Análisis**, p. 25.

<sup>14</sup> Curzio Gutiérrez, Leonardo, **El Federalismo Mexicano: Balance y Perspectivas**. En Internet. p.4.

gobierno interior de las provincias. Su integración era de orden democrático indirecto y sus miembros componentes deberían ser nativos o vecinos de la provincia respectiva”.<sup>15</sup>

Fue pues, bajo la monarquía española de Isabel y Fernando (siglo XV) que se crearon diversos organismos de máxima autoridad. Después del monarca el Real y Supremo Consejo de Indias era el detentor de poder. A este Consejo correspondía el gobierno político y administrativo, y sus atribuciones consistían: en “decidir en última instancia de los asuntos judiciales, civiles y criminales que le remitieran las audiencias de América; designar a los funcionarios de Indias; hacer a la santa Sede la presentación de obispos y arzobispos; disponer la salida de las flotas; autorizar las exploraciones de descubrimiento y conquista; velar por la Hacienda Colonial y el buen tratamiento de los indios”.<sup>16</sup>

Con base en lo anterior podemos decir que el sistema de gobierno imperante en la colonia poseía un corte centralista que predominó por muchos años en la vida política del país.

Con la promulgación de la Constitución de Cádiz quedó ratificada la creación de jefaturas políticas de la ciudad de México, Guadalajara, Mérida, San Luis Potosí, Monterrey y Durango. Cada una de las provincias tenía independencia entre sí y se encontraba integrada por diputaciones provinciales.

Estas diputaciones provinciales trataban de “abolir en los territorios de la América septentrional los vicios del sistema en vigor, doblemente despótico por la lejanía, pues los jefes superiores y reales audiencias

---

<sup>15</sup> Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 406.

<sup>16</sup> De la Torre, Villar Ernesto, et. al. *Historia Documental de México*, p.173.

residían a mucha distancia”.<sup>17</sup> Por lo tanto, fue necesario establecer un cuerpo municipal o cabildo que respondiera de todo el gobierno de la Nueva España.

### **1.2.2 La Independencia.**

Para 1814 se proclamó la Constitución de Apatzingan, que no contenía el concepto federal definido como tal, pero manejaba la idea de soberanía, la división de poderes y recogía el ideario político de Morelos promulgado en los Sentimientos de la Nación.

Con el plan independiente proclamado en Iguala el 24 de febrero de 1821, se alcanzan los anhelos de los peninsulares por desconocer la constitución de Cádiz en la Nueva España y la conservación de sus privilegios. La excesiva centralización imperante en la época colonial se apagó para dar vida a un nuevo estado soberano, un estado federal con leyes propias para autoregularse. Sin duda, el federalismo se convirtió en uno de los pilares más sólidos para la conformación del estado nacional mexicano.

La necesidad de un código político que organizará el poder y determinara los derechos de los ciudadanos se hizo presente entre los insurgentes, ya que una de las características preponderantes del sistema federal es contar con una Constitución donde se plasmen los órdenes de gobierno, garantizando la eficacia del federalismo y la autonomía de los estados miembros.

En este sentido, el primer proyecto de constitución es el de Ignacio López Rayón, en 1811, quien abarcó declaraciones de principios y preceptos positivos sobre la organización del gobierno, de la ciudadanía y de las

---

<sup>17</sup> González Pedrero, Enrique. “Quince Puntos sobre el Federalismo en México”, en **Gobiernos**,

libertades. Su proyecto fue sometido a la opinión con el propósito de suscitar una discusión pública que sirviera para decidir cómo se habría de constituir la representación nacional.

Desde esta perspectiva, la Constitución de Apatzingan tuvo dos puntos de partida: los Sentimientos de la Nación y el Reglamento para la Reunión del Congreso y los Tres Poderes. Los Sentimientos de la Nación establecían las bases de la constitución, y el reglamento era un desarrollo reducido de las bases, una constitución en pequeña escala destinada a regir provisionalmente.

Mencionaba que "las provincias no podrán separarse unas de otras en su gobierno, ni menos enajenarse en todo o en parte, lo que lleva implícito el pacto de mantenerse unida, que dentro de su propia independencia aceptan una sola soberanía, la del conjunto de las provincias".<sup>18</sup>

Los Sentimientos de la Nación constituyen la base del surgimiento de un nuevo estado con carácter de federación, por lo que consideramos conveniente transcribir los siguientes artículos<sup>19</sup>:

• Artículo 5o. Que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que solo quiere depositarla en el Supremo Congreso Nacional Americano, compuesto de representantes de las provincias en igualdad de números.

• Artículo 6o. Que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial estén divididos en los cuerpos compatibles para ejercerlos.

---

Federalismo y Estado de Derecho, p.19.

<sup>18</sup> Centro de Informática Legislativa del Senado de la República, op.cit, p. 27.

<sup>19</sup> Artículos copiados de INSOL, *Liberalismo Social: las Raíces Históricas. Independencia y Reforma*, p. 33-34.

Artículo 7o. Que funcionarán cuatro años los vocales, turnándose, saliendo los más antiguos para que ocupen el lugar de los nuevos electos.

No obstante todas las discusiones entre los yorkinos y los escoceses no cesaban, no se ponían de acuerdo en que tipo de gobierno debía imperar, el republicano o el centralista. Finalmente todas esas discusiones desembocaron en el artículo 4o de la Constitución de 1824, donde se plasmó que la "nación mexicana adoptaba para su gobierno la forma de República Representativa, Popular Federal".<sup>20</sup>

Podemos decir que la lucha entre los grupos liberal y conservador, por definir la orientación ideológica y la organización política del país desencadenaron una creciente lucha entre el centralismo vs federalismo, una crisis y debilidad y una fragmentación territorial, que finalmente dio como resultado el nacimiento de una nueva federación.

Este juego entre sí era el centralismo o el federalismo, representó la forma de gobierno que no acababa de nacer y la otra que no terminaba morir.

"El 31 de enero de 1824 se constituye en México una República Representativa, Democrática y Federal. Con la división de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Legislativo es representado por el Congreso de la Unión, dividido en la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores. El Ejecutivo reside en el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y el Judicial depositado en la Suprema Corte de Justicia. Con ello, se dio vida a diecinueve estados y cuatro territorios, se estableció la

---

<sup>20</sup> Ver, Constitución de 1824, art.4to.

división de poderes con facultades propias cada uno y se fijó la extensión de la autoridad federal".<sup>21</sup>

Desde esta visión, aseveramos que la Carta Magna de 1824 sienta las bases del régimen federal y rescata los elementos fundamentales del derecho natural que para 1917 se convertirán en las garantías individuales.

Una vez instalada la República, las pugnas entre liberales y conservadores no se hicieron esperar, parecía que se avecinaban tiempos de paz al establecerse la Constitución de 1824, pero fue todo lo contrario; existieron períodos de gran inestabilidad política debido principalmente a la falta de experiencia de los nuevos gobernantes para levantar el sistema de gobierno, dichos sucesos pusieron en tela de juicio al federalismo y ubicaron de nuevo en la mira al centralismo.

Ante el descenso del federalismo, en 1835 se expidieron las Bases Constitucionales que dejaron de lado el término federal. Las Bases Constitucionales dieron paso a las llamadas Siete Leyes, que se convirtieron en una nueva constitución mexicana de 1836, donde la figura federal se pierde y queda meramente como figura decorativa, con ello el conservadurismo volvió a la cima.

En 1843 los liberales vuelven a ponerse en pie de lucha, reinician acciones en contra de la forma de gobierno conservadora, no obstante sus esfuerzos, en este año surgen las Bases de Organización Política de la República Mexicana, documento que pasó a ser la nueva constitución de 1843, con un federalismo aún rezagado por el centralismo.

---

<sup>21</sup> Barrera Zapata, Rolando y Conzuelo Ferreyra, María del Pilar. **Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados**, p.33.

Para 1856 triunfó el pensamiento de que México se debía organizar de acuerdo con la estructura federal, y en la Constitución de 1857 se infiltró el espíritu federalista diseñando un sistema federal inspirado en el norteamericano, pero con peculiaridades diferentes.

El sistema federal fue recogido en el Carta de 1857 artículo 40, donde se estableció que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática y Federal".<sup>22</sup> Además se dio un amplio reconocimiento de los principios democráticos: la soberanía del pueblo con la garantía del sufragio universal y un sistema representativo lo más sencillo posible. Dicho texto constitucional representa el triunfo del proyecto liberal.

### 1.2.3 La Revolución.

Durante el porfiriato el tema federalista quedó completamente borrado de cualquier noción política para instaurarlo. De la Constitución de 1857 proviene nuestro actual artículo 40, el artículo 4to. pasó en forma íntegra a la Constitución Mexicana de 1917 cuyo contenido es el siguiente:

• Artículo 40: "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 esta ley fundamental."<sup>23</sup>

Es decir, el Estado Federal en México está compuesto por la federación y los estados miembros, y cada uno de ellos es soberano dentro del ámbito de su competencia.

<sup>22</sup> Centro de Informática Legislativa del Senado de la República, op.cit, p.30.

<sup>23</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art.40.

En la etapa constitucionalista de 1917 los temas sociales fueron los más discutidos, como el derecho al trabajo, a la educación y a la tenencia de la tierra. Justo en este período se ponen en marcha los proyectos agrario, educativo, laboral y de fomento al crecimiento económico.

El sistema federal que consagra la Carta Magna es uno de los postulados primordiales en los que se apoya nuestra organización política. El Estado Federal se creó a través de la unión de entidades o estados que antes se encontraban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos.

Si hacemos un recorrido por todas las constituciones anteriormente mencionadas podemos corroborar que el acto que da origen al sistema federal mexicano es la Constitución de 1824, se consolida en 1857 y se refuerza y prevalece en 1917.

Tanto México como cada uno de los diferentes países federales existentes en el mundo “se rige bajo un orden común que regula y legisla las competencias de la Federación y los estados miembros en un conjunto de normas que, por lo general reciben el nombre de Constitución. Este ordenamiento jurídico de carácter general predomina en el territorio y la población del Estado Federal, y aunque las entidades (estados o provincias) gozan de cierta autonomía y participan del poder, sólo pueden ejercerlo en aquellas materias que la Constitución les atribuye”.<sup>24</sup>

Así, la Constitución de 1917 maneja el proyecto de reforma social donde se reafirma el sistema y pacto federal así como el equilibrio entre los

---

<sup>24</sup> Centro de Informática Legislativa del Senado de la República, op.cit., p.20.

niveles de gobierno y los municipios. En el devenir de los años, es decir de 1917 a la fecha nuestra esencia federal se encuentra depositada en la división de niveles de gobierno con facultades y atribuciones propias y específicas, descritas en los artículos 40 y 115 constitucionales. Para efectos de esta investigación, nuestra explicación parte de 1982, pues es en este año que, el proceso descentralizador adquiere mayor fuerza.

### **1.3 EL FEDERALISMO MEXICANO 1982-1988**

En este apartado, abordaremos y analizaremos el período presidencial que comprendió de 1982 a 1988 a cargo de Miguel de la Madrid quien, como veremos más adelante, generó quizá nuevas técnicas de trabajo encaminadas al impulso de un federalismo renovador. Desde el inicio de su campaña electoral se definieron las líneas sobre las que basaría la acción de su gobierno y a través de las cuales pretendía detectar el interés y la necesidad por elevar el nivel de eficiencia de algunos ámbitos del Estado.

Es importante, por ello, destacar cómo fue el proceso de renovación nacional implantado en este período gubernamental ya que a partir de entonces, rescatamos una de las primicias más relevantes para ratificar al municipio mexicano como elemento esencial en el desarrollo de la vida nacional.

Su percepción de los problemas nacionales se agruparon en siete tesis fundamentales que, posteriormente se convirtieron en directrices de trabajo para su gobierno: nacionalismo revolucionario; democratización integral; renovación moral de la sociedad; sociedad igualitaria; planeación democrática; desarrollo empleo y combate a la inflación y descentralización de la vida nacional.

Ésta última tesis, *descentralización de la vida nacional*, se convirtió, para Miguel de la Madrid, en un deber para dar firmeza y solidez a un desarrollo equilibrado y pleno de la sociedad. De este modo, proponía que era indispensable fortalecer a los estados y municipios con el fin de incrementar su participación en la definición y ejecución de las tareas nacionales y sobre todo conducir a la Federación bajo un esquema en el que todos los órdenes de gobierno hayan participado.<sup>25</sup>

Durante el inicio de la administración de Miguel de la Madrid, la situación económica y en general por la que atravesaba el país no era del todo favorable, la inflación había alcanzado hasta el 100 por ciento, el riesgo constante era la forma en cómo se aceleraba, el déficit del sector público también alcanzó niveles excesivos, algunos sectores detuvieron la producción y el crecimiento económico era nulo, no se presentaba la circulación de divisas y la recaudación fiscal se había debilitado.<sup>26</sup>

En este contexto, se hizo evidente que el modelo de un Estado paternalista había llegado a su límite y lejos de fortalecer el pacto federal había desgastado las competencias de los otros dos órdenes de gobierno: el estatal y el municipal. Ante esta situación se optó por instrumentar la estrategia del desarrollo de la vida nacional bajo un esquema de redistribución de competencias a fin de restablecer el federalismo.

Miguel de la Madrid, manifestó que la descentralización había surgido como una reclamo de la sociedad, empero ya se venía anunciando por las continuas acciones centralizadoras en casi todos los aspectos del gobierno y en los que la participación federal cobraba mayor fuerza; era

---

<sup>25</sup> *Crónica de la Campaña Electoral de Miguel de la Madrid. Las razones y las obras.* Presidencia de la República, pp. 160-161.

<sup>26</sup> Ver, De la Madrid Hurtado, Miguel. *Cien días contra la crisis, diciembre 1982-marzo 1983.* Presidencia de la República, pp. 17-18.

imprescindible acotar bajo este esquema el ámbito político, administrativo, económico y cultural, no sólo por su magnitud, sino también por su trascendencia; exigía una revisión detallada de las competencias de la federación, de los estados y de los municipios.

Durante su campaña electoral había dejado clara la necesidad de descentralizar algunas actividades federales y que pasarían al encargo de los estados como fue, en su momento, la enseñanza elemental básica y media. Así también, todavía como candidato a la presidencia, Miguel de la Madrid "aseveró que se trataba de un imperativo para consolidar un desarrollo equilibrado y pleno de la sociedad. Era indispensable, agregó, fortalecer a los estados y a los municipios para su cabal participación en la definición y ejecución de las tareas nacional, y era indispensable, asimismo, que en toda la República, en cada comunidad, se decida y se actúe dentro del marco general de la actividad nacional que conduzca la Federación mediante un plan en que todos hayan participado."<sup>27</sup>

Esta idea o necesidad por descentralizar la vida nacional, se sustentaba en el hecho de no dispersar irresponsablemente competencias, más bien, fortalecer adecuadamente a cada orden de gobierno con el propósito de fincar su responsabilidad en aquellas acciones en donde su actuar fuera directo e inmediato hacia la comunidad de la que forma parte. El municipio libre, fue una de las líneas fundamentales en el pensamiento político del presidente, ciertamente se dio paso a dos orientaciones básicas de su gobierno: "democratización integral y descentralización de la vida nacional, los planteamientos y tesis sobre el municipio y el imperativo de su adecuación a las necesidades del México contemporáneo."<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> *Crónica de la Campaña Electoral de Miguel de la Madrid*, op. cit., p. 161.

<sup>28</sup> *El Municipio Mexicano*, CEDEMUN-SEGOB, p. 27.

Dentro del rubro de la descentralización de la vida nacional, el federalismo era el máximo resultado de la expresión constitucional, debía renovarse la práctica política que años atrás había apuntado a una dinámica centralizadora una vez que la transformación planteada por la Revolución, implicó la necesidad de concentrar esfuerzos, sin embargo, esta tendencia ya se había agotado convirtiéndose en limitante para la realización y avance del proyecto nacional, según la concepción de Miguel de la Madrid.

Afirmó que "la descentralización de la vida nacional exige un proceso decidido y profundo aunque gradual, ordenado y eficaz, de revisión de competencias constitucionales entre Federación, estados y municipios. Este proceso deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales y de las locales y municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias de gobierno constitucional".<sup>29</sup>

La descentralización aparecía como una exigencia, pero sobre todo como una emergencia ante los rezagos que había dejado la secuela del centralismo, tenía que reestructurarse la legislación federal y local para definir claramente las funciones de la competencia de los tres órdenes de gobierno, empero la finalidad principal era, sin duda, el reforzamiento municipal, dado que así ya lo había manifestado el presidente constitucional mexicano.

La descentralización de la vida nacional, se presentaba en todo momento, como un principio básico en el afán por impulsar el federalismo mexicano, como la intención de fortalecer a los municipios y a las entidades federativas que dan fuerza a la Nación. De aquí pues, se desprende la iniciativa de la descentralización creciente de los servicios

de salud y de educación atendiendo, asegurando a la población en general el acceso a la cultura y a la educación y, por tanto, la mejor distribución de condiciones favorables al desarrollo.

Asimismo, era pertinente sustentar dichos cambios en las esferas del municipio. El sustento jurídico, fue sin más preámbulo, las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, en donde se consolidaría el municipio libre, su autonomía política, la asignación de fuentes de ingresos propias e intocables con el fin de que puedan atender los servicios públicos de su competencia. El nuevo ordenamiento apoyaba cabalmente la estrategia de descentralización pues estableció "la capacidad jurídica de los municipios para ejercer actos de dominio sobre su patrimonio; traza el marco del desarrollo normativo de los ayuntamientos; legitima su facultad para convenir programas entre municipios y con los otros órdenes de gobierno; fortalece sus finanzas para consolidar su desarrollo económico y social y abre espacios democráticos para la participación plural de los partidos políticos en la gestión municipal".<sup>30</sup>

La reforma del artículo 115 constitucional logró quizá más de lo proyectado, pues un gran avance fue que los municipios pudieran administrar libremente su hacienda, esto es que en sus manos quedaran los rendimientos de los bienes que les pertenecieran, las contribuciones establecidas por las entidades sobre inmuebles, así como los ingresos derivados de los servicios públicos que con la nueva reforma también quedaban a su cargo y las participaciones federales, entre otras facultades.

---

<sup>29</sup> De la Madrid Hurtado, Miguel. *Los Grandes Problemas Nacionales de Hoy. El reto del futuro*. p.152.

<sup>30</sup> México: *Desarrollo Regional y Descentralización de la Vida Nacional. Experiencias de cambio estructural 1983-1988*. SPP, p. 26.

La principal estrategia utilizada para el fortalecimiento del federalismo y de los gobiernos municipales fue el uso del sistema Nacional de Planeación Democrática como medio para integrar a los tres ordenes de gobierno. Aunado a ello, hubo que incrementar e impulsar todos aquellos mecanismos intergubernamentales, como los convenios de desarrollo entre la federación y estados, programas multiseccionales y la participación de los municipios en los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES).

En este sentido y con el afán de propiciar una verdadera descentralización, Miguel de Madrid agrupó en cinco rubros dicho proceso:

- la descentralización educativa
- la descentralización de los servicios de salud
- el fortalecimiento de los estados
- el fortalecimiento regional, y
- el fortalecimiento municipal.

Cómo entender entonces a la descentralización, como un remedio para el mal o como un mecanismo inmediato para emprender nuevas posiciones dentro del acontecer federal. Por un lado cumple con la función de salvaguarda de los conflictos entre las relaciones intergubernamentales y, por otro es la punta de lanza para restablecer la posición original que cada orden de gobierno posee dentro de un marco constitucional. Si se llevará a cabo una total descentralización educativa y de los servicios de salud, se fortalecería a las regiones, a los estados y a los municipios, por ejemplo, y entonces el proceso de descentralización cumpliría a la vez su doble función.

En este sentido, el municipio libre, filosofía política de Miguel de la Madrid, significaba un auténtico gobierno por la comunidad, es decir, los ciudadanos de cada comunidad debían tomar las decisiones propias al interior de sus instancias con base en la planeación nacional democrática y participativa, instrumento fundamental de la descentralización. La administración pública debía ser el elemento conductor y el ejemplo inmediato de este proceso tan mencionado, para ello conservaría, el gobierno federal, las atribuciones de planeación, definición de políticas fundamentales, normatividad y evaluación para mantener la unidad e integridad de la Nación.

Así resumiendo la idea que Miguel de la Madrid tenía de descentralización, al respecto afirmó: "la descentralización no es únicamente cambio territorial de la institución, ni la ampliación de las oficinas y del personal en las delegaciones federales de los estados. Debe significar capacidad de hacer descender el núcleo decisorio para que sea efectiva" <sup>31</sup>

En su obra *Los Grandes Problemas Nacionales de Hoy*, Miguel de la Madrid reconoce que el federalismo aún podía seguir ofreciendo al país productivas expectativas en su evolución política: autogobiernos locales, protección a la democracia y a la libertad, bases para una necesaria descentralización administrativa, desarrollo integral y equilibrado del país.

El federalismo concebido por el entonces presidente es una sola forma de estado para organizar los poderes públicos, en este sentido, afirmaba que "el sistema federal en México se aplicó como una técnica de organización política para fortalecer la unidad de entidades territoriales

---

<sup>31</sup> De la Madrid Hurtado, Miguel. *Los Grandes Problemas Nacionales de Hoy*. , p. 160.

con tendencia a la dispersión". De ahí que configurara a la descentralización como un tema relevante del federalismo.

Había entonces que rescatar el federalismo o bien nuevas formas de practicarlo y es entonces cuando se introduce la idea de que aquel no es sólo una forma de gobierno, sino una forma de la sociedad, esquema de desarrollo.

Con base en esta y otras formulaciones, una de las tareas específicas de su gobierno fue, fortalecer al pacto federal mediante una revisión de las facultades de la federación, los estados y los municipios con el propósito de consolidar un federalismo acorde al avance económico y social, confiriendo mayores atribuciones a los estados y municipios.

#### **1.4 EL FEDERALISMO MEXICANO DE 1988-1994**

En el apartado anterior se abordó que, durante el gobierno de Miguel de la Madrid predominó un criterio paternalista que buscaba el fortalecimiento del federalismo. Asimismo realizó importantes disposiciones jurídicas enmarcadas en lo que llamo *renovación moral*. Por su parte, en el periodo de 1988-1994, Carlos Salinas de Gortari dejó un poco de lado el avance en materia federal hasta entonces conseguido por su antecesor, pero desarrolló la federalización educativa que explicaremos más adelante.

Con el objeto de modernizar todo lo que estuviera a su alcance, durante este periodo el entonces presidente, Carlos Salinas de Gortari, realizó transformaciones profundas en todos los ámbitos de la vida nacional.

La transformación salinista partió "de un primer periodo comprendido entre 1982 y 1988, en el que se combinó la tradición de los gobiernos

revolucionarios y algunos nuevos elementos no tradicionales en el quehacer gubernamental.”<sup>32</sup>

Considerada como uno de los caminos para afirmar la soberanía mexicana y ser un país con mayor presencia internacional, Carlos Salinas de Gortari definió su modernización como “la necesidad de aumentar el peso del ciudadano y el de las organizaciones sociales en la integración y en la actuación del Estado. Su finalidad consistió en elevar la fortaleza del país mediante la unidad, la democracia y la justicia social”.<sup>33</sup>

Carlos Salinas de Gortari planteó cuatro retos importantes a enfrentar: “soberano, social, democrático y económico”.<sup>34</sup> Este último fue el que más fuerza alcanzó en esos años. Asimismo, para dar respuesta inmediata a los retos anteriormente mencionados, planteó cuatro postulados básicos<sup>35</sup>:

1. Defender la soberanía nacional, profundizar en la división de poderes, modernizar el pacto federal y el proceso de descentralización.

2. Considerar lo social como el criterio a seguir para consolidar el desarrollo económico.

3. Aumentar la participación y la responsabilidad como palancas para el bienestar individual y colectivo.

4. Crear una nueva cultura política que reconociera una sociedad cada vez más diversificada, compleja y mejor informada.

<sup>32</sup> Presidencia de la República, *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994. Síntesis e Índice Temático*, p.22.

<sup>33</sup> Salinas de Gortari, Carlos, *Del Pacto Nacional al Pacto Federal Popular*, p.352.

<sup>34</sup> Presidencia de la República, *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1987-1988. Antecedentes*, p. 27.

<sup>35</sup> Postulados Básicos tomados de *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1987-1988. Antecedentes*, p.27-29.

De lo anterior podemos decir que una de las acciones relevantes realizadas durante este periodo para fortalecer el Pacto Federal fue la reforma al artículo 115 constitucional, por medio de la cual se otorgaron más recursos y facultades al municipio. Asimismo también se llevó a cabo la reforma al artículo 3º. Constitucional referente al sector educación.

Su plan de trabajo mejor conocido como el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se inclinó más por la reforma económica apoyada por la liberación y desregularización económica, empero también consideró el fortalecimiento de la nación y de la vida democrática del país, las políticas descentralizadoras relativas a la célula básica de la federación, es decir, al municipio, la redistribución de recursos, facultades y autoridades, así como la misma participación social; incluyó el fortalecimiento del Pacto Federal, aunque no como uno de sus principales objetivos, no le otorgó mucha importancia, lo trató muy someramente como un elemento para el fortalecimiento nacional y democrático.

En esta, las líneas rectoras que siguió el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 fueron las siguientes:

- “Se afirmó que centralización de decisiones es un obstáculo para el desarrollo de la democracia en lo político y administrativo.
- Se mencionó que se avanzaría en la redistribución del poder de decisión y de la actividad económica, social y cultural, para que estados y municipios pudieran impulsar su desarrollo, de manera concertada y autónoma.
- Se trató de consolidar al municipio libre como condición indispensable para continuar avanzando en todos los órdenes de la vida nacional.

- Se planteó dar de inmediato pasos graduales pero firmes hacia la descentralización y la desconcentración debido a que la concentración es un desperdicio de los recursos nacionales distribuidos en el territorio.
- Se concibió a la descentralización como un elemento esencial para reafirmar los vínculos entre sociedad y Estado.
- Se destacó la descentralización del sistema educativo para innovar y mejorar los servicios.
- Se abordó la división de poderes como un medio para abatir la concentración de poder y asegurar el cumplimiento de la voluntad popular.
- Se encargó a los tres Poderes de la Unión ser depositarios de la soberanía popular, en sus respectivos ámbitos del quehacer público.
- Se exigió a cada uno de los tres Poderes respeto mutuo y la colaboración para el ejercicio correcto de sus funcionarios y atribuciones respectivas.”<sup>36</sup>

En cuanto al fortalecimiento del Pacto Federal, la modernización política implicó la voluntad de dar plena vigencia a las facultades que la constitución otorga a estados y municipios. “Un pacto federal vigoroso no puede descansar simplemente en la voluntad del Gobierno de la República, sino que supone un firme compromiso de los gobiernos estatales y municipales,”<sup>37</sup> por lo que, para Salinas fue importante que se fortalecieran los lazos de cooperación entre el Gobierno Federal y los gobiernos locales, con pleno respeto a sus relaciones internas, con el objeto de que los programas federales en sus áreas de jurisdicción fueran diseñados y efectuados con la participación de ambos, al tiempo que se avanzará hacia una mayor descentralización de recursos y de responsabilidades.

---

<sup>36</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, **Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994**, p.46-48.

<sup>37</sup> *Ibid*, p.47.

El municipio contemplado como eje de desarrollo social y económico, además de asumir su papel en la asignación y localización de la inversión pública, se trató de convertirlo en el núcleo que propiciara la acción de los grupos sociales en materia de salud, educación, producción, vivienda, así como en el ordenamiento territorial y la conservación del medio ambiente. En este sentido fue considerada la diversidad municipal ante lo cual se estableció la tipología municipal que orientara e hiciera posible el diseño de estrategias específicas en materia de descentralización.

Así pues, para lograr la vigencia del federalismo mexicano cada ámbito de gobierno debía contar con los elementos que le permitieran asumir cabalmente sus atribuciones. Una de las estrategias para llevar a cabo esta gran tarea fue la descentralización. Esta requirió de un equilibrio dinámico para hacer posible la transferencia de decisiones y recursos en un marco global de congruencia; y significó la reformulación de la presencia federal en los estados, en términos de una nueva expresión de la unidad nacional.

En este sentido, el cambio tan mencionado por el gobierno salinista exigía, en lo político, mayor participación y, por ello, demandaba el ejercicio pleno de la democracia, en lo económico, productividad y, en lo social, pluralidad y por ende demandaba el federalismo.

Durante este periodo se mantuvieron relaciones de estrecha cooperación entre la federación y los estados, fortaleciendo sus haciendas públicas, la infraestructura, y la educación que durante el periodo presidencial salinista pasó a cargo de los gobiernos locales. El federalismo fue fortalecido al crearse un nuevo sistema de participaciones, más eficaz y sobre todo más justo, que consideraba a la población de cada entidad, su

grado de desarrollo y los esfuerzos realizados en materia de captación de impuestos locales

La educación fue el rubro especialmente atendido, confiriéndole la más alta prioridad. Se descentralizó hacia los gobiernos estatales, los cuales contaron con facultades para operar dentro del sistema educativo nacional. La descentralización educativa desencadenó un efecto notable en la vida federal mexicana ya que ahora los gobiernos estatales cuentan con facultades jurídicamente sustentadas para el manejo del sector. La Ley General de Educación es el documento donde podemos encontrar el origen del nuevo federalismo educativo.

El énfasis del esfuerzo se concentró en la educación básica, que agrupaba a la mayor parte de la población atendida. La modernización educativa avanzó a partir de un concepto de educación básica que superó los traslapes y vacíos que existían entre los niveles preescolar, primaria y secundaria.

Observamos que la descentralización educativa fue una prioridad del gobierno federal, motivado por la excesiva centralización existente en ese sector. Por ello fue necesario hacerlo más sencillo y flexible en su operación, impulsando sus potencialidades y creatividad existentes en el país. De esta manera fue necesario acercar a las facultades en materia educativa las entidades de la República, es decir, decidir, planear, administrar y operar el servicio fueron las tareas que adoptaron las entidades en su nueva tarea de prestación del servicio educación.

Cabe señalar que aunque la función educativa fue transferida a los gobiernos estatales, el gobierno federal conservó sus atribuciones rectoras respecto a los contenidos de los planes y programas de estudios.

La educación como prioridad nacional, requirió de una actualización del marco jurídico, por ello, se reformaron los artículos 3o y 31 constitucionales para precisar el derecho a recibir educación y la obligación del Estado de impartirla, extender la escolaridad obligatoria a la secundaria y asegurar el carácter nacional de la educación básica.

Como bien se expresa en el Sexto Informe de Gobierno "El sistema educativo se federalizó al depositar la coordinación, los recursos financieros y los planteles bajo la autoridad de los estados. Asimismo, se promovió mayor interacción de las familias con autoridades municipales y escolares" <sup>38</sup>

De vital importancia es el proceso que se desarrolló para constituir la reforma educativa, por ello a continuación lo presentamos:

"Las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Educación de la Cámara de Diputados examinaron y resolvieron, la iniciativa presidencial de reforma de los artículos 3o y 31 de la Constitución. Las Comisiones Unidas de referencia acordaron el 29 de noviembre de 1992, integrar un grupo plural encargado de estudiar, analizar y elaborar el proyecto de dictamen de dichas iniciativas. El grupo plural de trabajo comparó las iniciativas con el texto entonces vigente del artículo 3o constitucional, después las provenientes de los miembros del Poder Legislativo frente a la del Ejecutivo, y finalmente contrastaron entre sí los contenidos de fondo y forma de todas ellas." <sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno 1994*, p.44-45.

<sup>39</sup> López, Moreno Javier; *Reformas Constitucionales para la Modernización. Una Visión de la Modernización en México*, p.203-204.

El Decreto que reforma los artículos 3o. Y 31, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 1993, establece los siguientes puntos:

### **Artículo 3º.** <sup>40</sup>

- Todo individuo tiene derecho a recibir educación.
- El Estado –federación, estados y municipios– impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación básica tiene carácter obligatorio.
- La educación será democrática, nacional y contribuirá a la mejor convivencia humana.
- El Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República.
- El Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos señalados por la ley.
- Toda la educación que el Estado imparta será gratuita.
- El Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos, incluyendo la educación superior.
- El Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares.
- El Congreso de la Unión expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público.

---

<sup>40</sup> Cfr, López, Moreno Javier; **Reformas Constitucionales para la Modernización. Una Visión de la Modernización en México**, p. 212-214.

## **Artículo 31. <sup>41</sup>**

Destaca que son obligaciones de los mexicanos hacer que sus hijos acudan a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria y secundaria

Podemos decir que el Ejecutivo Federal traspasó y los gobiernos estatales recibieron, los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, con los que la Secretaría de Educación Pública (creada en 1921 con el propósito de que toda la población tuviera acceso a la educación y se vinculara a la comunidad nacional) venía prestando los servicios educativos mencionados, así como los recursos financieros utilizados en su operación. El gran monstruo educativo creado bajo el modelo central fue la punta de lanza para empezar a desahogar a la federación de este servicio primordial de la vida nacional.

El artículo 3º. De la Constitución fue es el sustento jurídico donde se plasmó la obligatoriedad no sólo de la federación sino también de los estados en la prestación del servicio educativo. Aunque se transfirió esta facultad a los gobiernos de las entidades la federación nunca perdió su poder rector en dicho ámbito.

### **1.5 AVANCES DEL FEDERALISMO MEXICANO.**

El gobierno federal encabezado por el Presidente Ernesto Zedillo, emprendió desde el inicio del sexenio una política denominada *nuevo federalismo*. Precisamente, es en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 donde se describe ampliamente ocupando uno de los principales objetivos políticos del gobierno durante 1995-2000.

---

<sup>41</sup> *Ibid*, p.214.

Habría que anteponer, sin embargo, que el *nuevo federalismo*, no es otra cosa que reformar lo que alguna vez José López Portillo y luego Miguel de la Madrid Hurtado utilizaron también como un eje conductor de la acción gubernamental.

El federalismo tiene a su vez dos vertientes, es decir, a pesar del tiempo que tiene ya de haberse adoptado como forma de gobierno, también es cierto que por mucho tiempo se delegaron los principios que lo sustentaban; hoy se reforma la idea de renovar al federalismo, hoy cuando la relación entre federalismo, estados y municipios está más que quebrantada, hoy cuando a pesar de las reformas al sustento jurídico éste no se ha confirmado y aún existen diversas asperezas que deben limarse para empatar un verdadero Federalismo.

Bien entendemos, que el federalismo no puede concebirse ahora ni nunca como un concepto abstracto, por el contrario debe ser un esquema que guíe el desarrollo económico, político y social de cualquier gobierno federal. En este sentido debe contribuir a la consolidación de un Pacto Federal que sea capaz de asumir su competencia y capaz de armonizar la relación de la federación con las entidades y viceversa.

Sin más preámbulo pero reconociendo que ya Miguel de la Madrid, había hecho mención desde entonces del *nuevo federalismo*, debemos estudiar cómo se han llevado a cabo las actividades que impulsarán esta política zedillista. Para ello será necesario tomar en cuenta, primero el Foro Nacional *Hacia un Auténtico Federalismo*, celebrado en Guadalajara, Jalisco en mayo de 1995.

En este Foro, el Presidente Zedillo reconoció que el centralismo si estaba presente y que ello había traído consecuencias nocivas: provocaba el autoritarismo e impedía el desenvolvimiento de la democracia y la

participación social; el centralismo rebasó sus límites un obstáculo en el desarrollo de las regiones del país, al concentrar recursos y poder de decisión. Al respecto afirma "...es mi convicción que en el umbral del siglo XIX México debe avanzar hacia un renovado federalismo; un federalismo que traduzca en el ejercicio pleno de la soberanía estatal y de la libertad de los municipios; un federalismo que fortalezca el ejercicio de las facultades de cada gobierno local y que nutra la confianza de cada comunidad en sus autoridades; un federalismo que se sustente en una nueva distribución de recursos, responsabilidades, atribuciones y capacidad real de decisión".<sup>42</sup>

Reconoce como un deber, llevar a cabo esa redistribución de autoridades, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los estados y municipios, a través del consentimiento de espacios reales en la acción gubernamental.

Por otra parte, asiente que es el municipio libre, el espacio donde pueden florecer la participación política y la solución a las demandas sociales y, a pesar de que ya ha sido fortalecido por las reformas al artículo 115 constitucional, requiere de mayor atención al grado de construir esferas con libertad y autonomía, fuentes de creatividad y de nuevas iniciativas, con mayores responsabilidades públicas capaces de sustentar mejores gobiernos. Parte medular de esta tarea será desarrollada por la integración plural de los ayuntamientos y la fuerza de la participación ciudadana.

"El Pacto Federal es para promover el desarrollo equitativo de todos los miembros con la Federación, nunca para perpetuar contrastes y rezagos. Por eso he propuesto un federalismo renovado, que sea un eficaz

---

<sup>42</sup> Zedillo Ponce de León, Ernesto, "Nuevo Federalismo: estados soberanos y municipios libres" en *Gobiernos. Federalismo y Estado de Derecho*, núm. 2, abril -mayo 1995. SEGOB, p.3.

instrumento de redistribución equitativa de los recursos y las oportunidades. De ahí que todos los niveles de gobierno, todas las entidades federativas y todas las dependencias del gobierno federal deban asumir corresponsablemente los programas y acciones para equilibrar recursos y oportunidades para mitigar las disparidades en el desarrollo entre estados y regiones".<sup>43</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece la política de impulsar un *nuevo federalismo* a fin de fortalecer los estados y municipios, así como fomentar la descentralización y el desarrollo regional; propone alentar la participación social y garantizar las libertades y los derechos de los ciudadanos en el afán por alcanzar el pleno desarrollo democrático.

Dentro del capítulo III denominado *Desarrollo Democrático*, el Presidente Zedillo realza la importancia que debe dársele al impulso del nuevo federalismo y al fortalecimiento de los estados y la participación social:

" *Nuevo federalismo*. Impulsar el federalismo redistribuyendo competencias, responsabilidades, capacidades de decisión y ejercicio de recursos fiscales entre los tres órdenes de gobierno, para ello se auspiciará el federalismo y se limitará el centralismo que ha entorpecido el desarrollo económico y político de la República.

*Fortalecimiento de los Estados*. El Ejecutivo Federal propone, además, impulsar un vasto programa de fortalecimiento de los estados y los municipios para ser vigente la función de éstos últimos como los espacios de gobierno directamente vinculados a las necesidades cotidianas de la población.

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 4.

*Participación social.* Promover la participación social y definir un nuevo marco de relaciones entre el Estado, los ciudadanos y sus organizaciones. Marco basado en la vigencia del Estado de Derecho, la observancia de las garantías individuales y los derechos sociales, el fortalecimiento de los derechos políticos, el respeto del gobierno a los asuntos internos de las organizaciones sociales, y el reconocimiento a la representatividad democrática de sus dirigencias y liderazgos".<sup>44</sup>

En estos tres rubros, podemos ver que se sintetizan las líneas de acción en cuanto a la renovación del federalismo; el *nuevo federalismo* sin embargo, no debe aislarse de otro tipo de acciones, es decir, ésta política debe ser global y abarcar todos y cada uno de los aspectos indispensables para el desarrollo y crecimiento nacionales.

El *nuevo federalismo* debe también concebirse como una responsabilidad del Estado mexicano, no como una obligación pues ciertamente éste es un principio fundamental en la acción gubernamental.

Reconocer que el federalismo no es un asunto *nuevo* significa adoptar la idea de que éste tiene raíces profundas en nuestra historia y que aquél prefijo sólo forma parte de una política en un *nuevo* gobierno.

Qué decir entonces de un federalismo el cual debe incluir no sólo aspectos que reconozcan y devuelvan las atribuciones otorgadas por la Constitución de estados y municipios. Este federalismo o *nuevo federalismo* como lo llamó Ernesto Zedillo, planteó impulsar el Pacto Federal, apuntar a una descentralización y federalización de funciones, reformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y fortalecer la vida municipal.

---

<sup>44</sup> "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000", en *Gobiernos*, op. cit. , p. 63

A este respecto, en el Plan Nacional de Desarrollo Ernesto Zedillo, asume:

"Un federalismo renovado es la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo".<sup>45</sup>

En cuanto a compensar el Pacto Federal se reconoció, en primer lugar, a éste como el promotor del desarrollo equitativo de todos los miembros de la federación. Asimismo, el Plan reconoce que los tres órdenes de gobierno deben asumir corresponsablemente los programas y acciones para equilibrar recursos y oportunidades con el propósito de desaparecer aquellas diferencias en el desarrollo entre estados y municipios.

Por su parte, la redistribución de competencias, se concibe dentro de la construcción del nuevo federalismo como un imperativo, antecediendo un pleno reconocimiento a la soberanía de entidades federativas y a la libertad municipal; propiciando también fortalecer su capacidad institucional y recursos públicos para así concentrar toda su atención a la búsqueda de soluciones que resuelvan los problemas ahí generados. Todo ello se logrará una vez que se impulse la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos bajo estrictos criterios de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades.

Siguiendo los principios del Plan, se concibe a la vida municipal como un eje conductor para la mejor integración nacional pues sólo a través de ayuntamiento fuertes se edificarán bases de gobiernos estatales sólidos. En este sentido, se afirma en el Plan que el nuevo federalismo, tiene la

---

<sup>45</sup> *ibid.*, p. 68.

tarea de reconocer la diversidad municipal y por ello promover al municipio como un espacio de gobierno vinculado a las necesidades básicas de la población y representativo de las comunidades.

Si bien, el municipio libre ha sido fortalecido con las reformas al artículo 115 constitucional, Ernesto Zedillo reconoció sus limitaciones que le impedían constituirse en un espacio privilegiado para la participación política y para la búsqueda de soluciones a las demandas sociales.

"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. La integración plural de los ayuntamientos y la fuerza de la participación ciudadana constituyen un gran activo para lograrlo. Municipios con mayor libertad serán fuentes de creatividad y de nuevas iniciativas; municipios con mayores responsabilidades públicas serán fuentes de mejores gobiernos."<sup>46</sup>

Podemos darnos cuenta que el impulso del *nuevo federalismo* queda claramente plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y es que ésta además de ser una tarea vieja hoy se torna aún más difícil. El federalismo es uno de los factores, si no el más importante de nuestro sistema jurídico - político, en este sentido, cada uno de los gobiernos o gestiones gubernamentales asumen el compromiso de confirmar la autenticidad del federalismo mexicano en tanto que se concibe como una forma de estado cuyo gobierno se ejerce a través de los Poderes de la

---

<sup>46</sup> *ibid.*, p. 68.

Unión y con régimen competencial hacia los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

Lo anterior se confirma en el artículo 40 constitucional cuando establece: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y 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 esta ley fundamental".<sup>47</sup>

Son muchas y diversas las maneras en que puede fortalecerse el federalismo, pero la principal de ellas creemos, debe ser el cumplimiento estricto de cada uno de los principios constitucionales. En México, se han presenciado una gran variedad de actividades que conllevan a una desregulación del ejercicio de la administración pública, todo esto como resultado de la excesiva centralización de funciones y atribuciones por parte del gobierno federal, no obstante que a partir de la década de los ochenta, los profundos cambios nacionales e internacionales obligaron a una revisión detallada del papel que desempeñaban el gobierno federal, estatal y municipal; acarreado así la necesidad de llevar a cabo procesos de descentralización de la administración pública, de redefinición de competencias y recursos, entre otras.

Entendemos entonces que el nuevo federalismo no es una *nueva* idea política, sino más bien forma parte de una configuración política ya establecida, pero que con el paso del tiempo ha perdido peculiaridades aún rescatables. Precisamente es la administración de Ernesto Zedillo la

---

<sup>47</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Leyes y Códigos de México, 1998, p. 43.

que se compromete a concretar las tareas de federalización en diversos ámbitos de nuestro país.

En este sentido, se considera importante mencionar que en agosto de 1997 se pronuncia el *Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*, el cual dice:

"Que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece que el federalismo renovado es la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo;

Que para llevarlo acabo, con pleno reconocimiento a la soberanía de los estados y la libertad municipal es necesario emprender una profunda redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos de las entidades federativas y los municipios;

Que para dar cumplimiento a lo anterior, y tomando en cuenta las propuestas de los sectores público, social y privado, las Secretaría de Gobernación ha elaborado el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000;

Que los objetivos fundamentales del programa son: fortalecer la unidad nacional a partir de reivindicar la función compensatoria del Pacto Federal; vigorizar la autonomía política de los estados con base en relaciones intergubernamentales sustentadas en los principios de coordinación y cooperación mediante una profunda redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos estatales y el municipio; así como constituir una estrategia fundamental para generar un mayor desarrollo político,

económico, regional y administrativo, con nuevos espacios de participación social en todos los órdenes de gobierno.”<sup>48</sup>

Como podemos darnos cuenta, el Programa no hace más que esclarecer las intenciones del Plan Nacional de Desarrollo a fin de incrementar en cualquier ámbito la renovación del federalismo y es que éste no sólo es sinónimo de descentralización, el federalismo es todo un conjunto de acciones emprendidas por un gobierno y que procura en todo momento la unidad nacional.

En cuanto al tema de descentralización, se enfatiza la importancia y vitalidad de la redistribución de competencias entre las esferas de gobierno, no obstante interpreta este proceso como tardío y que requiere del apoyo total de los propios estados y municipios.

El *nuevo federalismo*, se ha concebido como una meta del Estado mexicano, y es que cada uno de los elementos que lo conforman, ciertamente requiere un gran espacio de participación activa. Se abren las puertas a la federalización es decir, a un proceso encargado de detonar el desarrollo regional que por mucho tiempo fue delegado; y de establecer nuevas bases en las cuales se fincará la construcción del nuevo federalismo y en el que los tres órdenes de gobierno, dotados de absoluta autonomía, capacidad administrativa y económica, participen congruentemente en la solución de los problemas públicos y sociales de las propias regiones y localidades del país.

Esto ha sido y será una tarea difícil, pues a pesar de todos los esfuerzos por concentrar la descentralización del poder y coadyuvar a que la toma de decisiones públicas a problemas concretos de las comunidades, sea

---

<sup>48</sup> "Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000", *Diario Oficial de la Federación*, SEGOB 1997, p. 2.

cada vez más específica, los sistemas federales no sólo el mexicano, parecen contraer una tendencia centralista; quizá esta sea también una consecuencia natural y propia del federalismo, sin embargo es también su propia naturaleza la que exige cumplir los principios que lo fundamentan.

A todo esto, debemos entender que el federalismo no es sólo un asunto político, también es un asunto social, cultural e histórico. Desde que en México adoptamos esta forma de gobierno, no queda claro si verdaderamente fue una adopción, una importación, una copia o simplemente una necesidad. Muchos autores se han preguntado una y mil veces qué es el federalismo (mexicano), lo cierto es que el federalismo más que otra acepción, surge como una necesidad la cual hasta hoy es una tarea inacabada. En este sentido, resulta difícil concretar cuáles fueron las razones que finalmente lograron asentar, en nuestro país, al federalismo. No obstante, aquella forma de gobierno es la que nos rige y la desregulación de ésta ha sido, sin duda, causa para entender por qué se despiertan tantas expectativas sobre el federalismo.

Si es así, entonces se entiende que las gestiones gubernamentales no están conformes con el ejercicio del federalismo, sino a qué debemos tanto adjetivos. Lo último es *nuevo federalismo*. En México no hace falta crear *otro* federalismo, simplemente se trata de concebir la capacidad para acotar las reglas que dicta, se trata de no alterar su aplicación, su vialidad y su práctica.

Construir un nuevo federalismo, no significa reformar la Constitución al por mayor, no significa desgastar elementos en el desarrollo de programas institucionales, no significa enviar un gran número de iniciativas de ley y aprobarlas, etc., sólo se trata de reconocer que los gobiernos estatales y municipales gozan constitucionalmente de

autonomía, de atribuciones y funciones que no han podido desarrollar del todo para atender directamente a su población.

Cambiar al Estado, reformarlo no significa crear otro, quizá la única inquietud es transformar los parámetros que definen el actuar gubernamental. El autoritarismo ha quedado atrás, y los propósitos que plantea aquella reforma definirán acciones encaminadas a vislumbrar un sistema político más democrático, esto es, que todo cuanto haga sea lo mayormente legítimo y que la sociedad sea juez y parte. En el marco de esa reforma del Estado surge un elemento con relevancia particular en nuestro país: el fortalecimiento del federalismo.

En apartados anteriores hemos revisado el concepto de federalismo y del cual ya tenemos uno general, hemos analizado cómo fue el proceso de adopción de un sistema federal en nuestro país y entendimos que a pesar de presumir el federalismo, la tradición histórica nacional no permitía actuar en ese marco de referencia pues precisamente imponer un sistema cuando la realidad procuraba un esquema centralista, verdaderamente significaba todo un reto.

Al pasar de los años, nos damos cuenta del grave error: constitucionalmente, México es un país donde la democracia es punto de partida y en donde el federalismo es quizá, el medio óptimo para alcanzar el mayor grado democrático. El reto es consolidar lo que ya está escrito, practicar el federalismo. Sin embargo, después de haber fracasado un patrón centralizador es conveniente frenar y favorecer la contraparte: la descentralización. Es evidente, que en el marco de la reforma del Estado, la descentralización se presenta como la punta de lanza para desahogar el federalismo.

Oficialmente el federalismo mexicano tiene sus orígenes en la Constitución de 1824, no obstante en México, los principios que ahí consolidaban el alcance de un auténtico federalismo se fueron desgastando, agudizándose un fuerte centralismo y generando, por tanto, un desequilibrio de competencias en los distintos órdenes de gobierno.

La concepción del federalismo no ha desaparecido, sigue éste siendo una institución política y jurídica, una forma de gobierno entre otras acepciones. "En el federalismo se comparten soberanías, con el objetivo último de la unidad nacional, por medio de la integración de los gobiernos locales y de las regiones; es la mejor fórmula para consolidar nacionalmente la diversidad cultural, histórica, geográfica e incluso étnica de países tan grandes como México. El federalismo es un remedio político para males políticos, es signo de debilidad de las diferencias y de la fortaleza de los intereses comunes. En suma, el federalismo es la vía para descentralizar lo excesivamente centralizado."<sup>49</sup>

El federalismo se presenta hoy, como un mediador ante los retos que enfrenta el Estado mexicano. Ciertamente con José López Portillo se puso en marcha la primera reforma política de los tiempos modernos; durante su gobierno se enfrentaron graves problemas debido a la concentración de recursos, competencias, etc. Posteriormente el entonces presidente Miguel de la Madrid, en el afán de seguir la misma línea que López Portillo sobre la necesidad de fortalecer el federalismo, emprende una serie de reformas constitucionales, siempre bajo el principio de que sería a través del fortalecimiento a los gobiernos

---

<sup>49</sup> Colmenares Páramo, David. "Retos del Federalismo Fiscal Mexicano" en *Comercio Exterior*, vol. 49, núm. 5, en <http://www.mexico-businessline.com/esp/COLMENARES.html>, p. 1.

estatales y municipales, que el federalismo no seguiría siendo sinónimo de centralización.

Por el contrario, habría que revisar el catálogo de competencias atribuidas para cada orden de gobierno con el objetivo de poner en práctica la descentralización. Consecuentemente, el gobierno de Carlos de Gortari se ocupó también de elaborar un plan de trabajo encaminado al fortalecimiento del federalismo, tomando como punto de partida al municipio libre, es decir, impulsando reformas relativas al municipio y al actuar del mismo. Su principio fundamental fue la modernización en todo y cada uno de los ámbitos del país, aunque siempre precisó su atención al aspecto económico.

## BIBLIOGRAFÍA.

1. Barrera Zapata, Rolando y Conzuelo Ferreyra, María del Pilar. **Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados. (Ensayo analítico – metodológico)**. México, Universidad Autónoma del Estado de México – Instituto de Administración Pública del Estado de México, primera edición, 1989.
2. Burgoa Orihuela, Ignacio. **Derecho Constitucional Mexicano**. México, ed. Porrúa, 3ra edición, 1979.
3. De la Torre, Villar Ernesto, et al. **Historia Documental de México**. Tomo I. México, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, 1974.
4. Moctezuma Barragán, Esteban. **Impulso al Federalismo**. México, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., Serie Praxis 92, septiembre de 1996.
5. Ortega Lomelin, Roberto. **Federalismo y Municipio. Una Visión de la Modernización de México**. México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
6. Quiroz Pérez, Miguel. **De Carranza a Salinas. Otras razones en el Ejercicio del Poder en México**. Universidad Nacional Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, serie Economía, primera edición, México 1992.

## HEMEROGRAFÍA

1. Ávalos Aguilar, Roberto. "Federalismo y Gobiernos Locales en México. (Hacia una Nueva Relación)" en **Diploma Nacional en Política Pública y Gobierno Local. Materiales de Trabajo**. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, junio de 1996.
2. González Pedrero, Enrique. "Quince Puntos sobre el Federalismo en México" en **Gobiernos Num.2**. México, Secretaría de Gobernación, 1995.
3. Martínez Almazan, Raúl. "El Federalismo mexicano Evolución y Perspectivas", en **Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México**. México.
4. Ospina Bozzi, Sonia M. "Gestión Política Pública y Desarrollo Social: Hacia la profesionalización de la gestión pública". **Gestión y Política Pública**. Vol. 2, enero- junio, México 1993.
5. Zedillo Ponce de León, Ernesto. "Nuevo Federalismo: estados soberanos y municipios libres" en **Gobiernos. Federalismo y Estado de Derecho**. No. 2, abril- mayo 1995, publicación bimestral de la Secretaría de Gobernación, México 1995.

## DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

1. **BANOBRAS. Por la Ruta del federalismo.** BANOBRAS, S.A. México México, Institución de Banca Múltiple, 1982.
2. Centro de Informática Legislativa del Senado de la República. **El Federalismo Mexicano. Elementos para su Estudio y Análisis.** México, primera edición, 1998.
3. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Leyes y Códigos de México, Editorial Porrúa, México 1988.
4. "Decreto por el que aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995- 2000" en **Diario Oficial de la Federación.** Órgano del Gobierno constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, México 1977.
5. **Crónica de la Campaña Electoral de Miguel de la Madrid. Las razones y las obras.** Presidencia de la República, Unidad de Crónica Presidencial, Ed. Fondo de Cultura Económica, primera edición, México 1988.
6. De la Madrid Hurtado, Miguel. **Cien Días Contra la Crisis. Diciembre 1982- Marzo 1983.** Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, primera edición, México 1983.
7. De la Madrid Hurtado, Miguel. **Los Grandes Problemas Nacionales de Hoy, el Reto del Futuro.** Editorial Diana, segunda edición, México 1982.
8. De la Madrid Hurtado, Miguel. **Segundo Año de Renovación Nacional 1983- 1984.** Presidencia de la República, primera edición, México 1984.
9. **El Municipio Mexicano.** Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México 1986.
10. López Portillo, José. **Federalismo.** Cuaderno de Filosofía Política No. 15, Secretaría de Programación y Presupuesto, Dirección General de Documentación y Análisis, primera edición, México 1979.
11. **México: Desarrollo Regional y Descentralización de la Vida Nacional. Experiencias de Cambio Estructural 1983-1988.** Secretaría de Programación y Presupuesto, primera edición, México 1988.
12. **Plan Nacional de Desarrollo 1983- 1988.** Poder Ejecutivo Federal, México 1983.

## EN INTERNET

1. Colmenares Páramo, David. "Retos del Federalismo Fiscal Mexicano" en **Comercio Exterior.** Vol. 49, no. 5, Gobierno del Estado de Oaxaca, México 1999, en <http://www.mexico-businessline.com/esp/COLMENARES.html>.

2. **Hacia un Nuevo Federalismo.**  
<http://www.rim.uqroo.mx/rim/nvofede.htm>.
3. **Curzio Gutiérrez, Leonardo. El Federalismo Mexicano. Balance y Perspectivas.** UNAM.  
<http://www.uasnet.mx/historia/US.CAN/rev/NumCero/Curzio1.htm>
4. **Evolución del Estado Mexicano 1821-1999.**  
<http://www.cegs.itesm.mx/hdem/esquema.htm>

**CAPÍTULO II**  
**EL MUNICIPIO EN MÉXICO**

## 2.1. CONCEPTO DE MUNICIPIO.

En el capítulo anterior se abordó ampliamente el desarrollo del sistema federal mexicano como aquel que impulsa la integración nacional y que se encuentra constituido por la esfera federal, estatal y municipal. El federalismo equilibra la vida donde convergen los tres ámbitos de gobierno, en este sentido el estudio del municipio es muy importante ya que representa la base del sistema federal, cuenta con la misma jerarquía que los demás ámbitos de gobierno, es autónomo para los asuntos de su régimen interior y es considerado como la estructura político- administrativa fundamental en la integración de las entidades federativas. Por ello, consideramos pertinente iniciar la exposición del municipio mexicano con la explicación etimológica y conceptual de dicho sujeto.

Etimológicamente hablando el origen de la palabra municipio proviene del latín "*municipium* que significa el desempeño de una función que se asume por sí propia y se complementa como institución".<sup>50</sup> De la misma forma encontramos otras acepciones etimológicas referentes al municipio, por ejemplo: "*municip, paticep o munere, cappacendo, municipé*".<sup>51</sup> Estos términos encierran lazos de vecindad, particularmente en los derechos y cargas comunes. O bien, "*manus* (cargo, oficio, misión) y *cipio* (tomar, coger, coger a la fuerza)"<sup>52</sup>, que implica la idea del desempeño de una función que se asume o que se recibe de otro que de algún modo la venía ejerciendo.

A partir de la concepción etimológica varios autores han conceptualizado la palabra municipio. Por ejemplo, Fustel de Coulanges señala que "la idea religiosa ha sido entre los antiguos el soplo inspirador y organizador

---

<sup>50</sup> Ochoa Ocampo, Moises. *El Municipio y su Evolución Institucional*, p.64.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

de la sociedad, las leyes sociales han sido obra de los dioses; pero esos dioses tan poderosos y bienhechores no eran otra cosa que las creencias de los hombres. Las instituciones políticas de la ciudad nacieron con la ciudad misma, el mismo día con ella; cada miembro de la ciudad las llevaba consigo mismo, pues en el germen, en las creencias y en la religión de cada hombre”.<sup>53</sup> Esta idea si bien es válida, no puede quedarnos únicamente con la concepción religiosa.

Por su parte, el maestro Julio D' Acosta y Esquivel Obregón señalan, con relación al origen del concepto del municipio que éste justifica su existencia por que su finalidad radica en “conseguir el bien común de una comunidad específica”.<sup>54</sup> Por ello el carácter distintivo del municipio en el sentido que hasta aquí hemos dado a la palabra radica en el ejercicio democrático y de bien común por parte de los encargados de las funciones encaminadas a la realización del fin municipal.

El mismo D' Acosta sostiene también que el municipio siempre persigue un fin: la satisfacción integral de las necesidades económicas, políticas y culturales de sus componentes en el ámbito de su jurisdicción a través de un ejercicio democrático de sus funciones.

Para Moisés Ochoa Ocampo, el municipio se entiende como la forma natural, política, a la vez de organización de la vida colectiva capaz de asegurar, bajo una forma democrática, el ejercicio total de la soberanía popular. El municipio lo entiende como un órgano que cuenta con instancias de gobierno, cuya función administrativa se realiza a través del ayuntamiento conforme a la distribución de competencias que refiere la Constitución.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Cit. por Valdez, Mauricio, "Municipio", en *Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública*, p. 671-672.

<sup>54</sup> Ver Martínez Cabañas, Gustavo, "Naturaleza y Evolución del Municipio de México" en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, julio- septiembre 1981, p. 37.

<sup>55</sup> Cfr. Ochoa Ocampo, Moisés, *El Municipio y su Evolución Institucional*, p. 66.

Hasta aquí, nos hemos dado cuenta que los autores anteriormente mencionados exponen su idea de municipio exaltando su concepción religiosa, natural, organizativa y exaltando siempre el bien común. En este sentido, el municipio se concibe como la primera asociación organizada de hombres en una comunidad, la cual puede apreciarse desde la prehistoria, como bien señalaremos en el siguiente apartado.

No podemos soslayar a dos autores que relacionan el concepto de municipio con término de descentralización: Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas. El primero entiende al municipio como una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada, mientras, Andrés Serra Rojas lo entiende como una forma característica de la descentralización regional en el derecho administrativo.

Cabe citar aquí lo que Ignacio Burgoa entiende como municipio: "Implica en esencia una forma jurídico - política según la cual su estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado".<sup>56</sup>

Si analizamos profundamente cada una de las definiciones que a lo largo de este capítulo se han desglosado, nos llevará a ahondar más en la esencia misma del municipio. Como definiciones las consideramos efectivas para la realización de estudios municipales y con base en ellas expondremos nuestro propio concepto de municipio.

Desde nuestro muy particular punto de vista, consideramos al municipio como una forma de organización política, jurídica y administrativa, cuyos elementos imprescindibles para su actuación a saber son: territorio, población y gobierno, mismos que abundaremos más adelante. Tiene la misma jerarquía que los demás ordenes de gobierno y para llevar a cabo

---

<sup>56</sup> Burgoa Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 320.

sus tareas cuenta con instancias de gobierno claramente definidas. El Ayuntamiento, electo por sufragio universal, gobierna a la población dentro de su porción de territorio ya delimitada, su función es principalmente administrativa.

El fin del gobierno municipal es velar y conseguir por el bien común de su gente, realizando sus tareas propias de gobierno municipal bajo la perspectiva de la mejora continua, la cual se logra a través de la corresponsabilidad de un municipio con los demás municipios y de este con los espacios de gobierno federal y estatal. De acuerdo al artículo 115 constitucional el municipio cuenta con ciertas competencias que le permiten satisfacer las necesidades de su población, las cuales se explicarán cuando entremos a las Bases Jurídicas del Municipio Mexicano.

Asimismo, aseveramos que el municipio es una asociación de origen natural que posteriormente se convirtió en una asociación política, donde un conjunto de habitantes se conglomeraron en una misma comunidad y para una mejor satisfacción de sus necesidades decidieron constituirse en una organización administrativa llamada Ayuntamiento, el cual ejerce funciones y atribuciones por un orden exterior y no superior del que también forma parte.

Retomando la concepción legal municipal, encontramos tres principios básicos para la comprensión del municipio: el principio de uniformidad, el principio administrativista y el principio de impenetrabilidad y representatividad, mismos que explicamos brevemente en el cuadro abajo presentado.

Principio	Características
Uniformidad.	Se considera al municipio como una institución uniforme donde se postula un régimen jurídico igual para todos los municipios. Sustenta que estos deben tener facultades y autoridades idénticas para satisfacer las necesidades colectivas. Soslaya la diversidad municipal, pues las demandas sociales de cada uno de los municipios son diferentes por lo cual necesitan soluciones diferentes.
Administrativista.	Implica el reconocimiento del municipio en una mera organización administrativa, perdiendo su carácter político y cediéndolo a los órganos estatales y nacional. Desde esta aseveración este principio pierde fuerza al presentarse incapaz de resolver las exigencias actuales.
Impenetrabilidad y representatividad.	Cada municipio posee y ejerce facultades determinadas sobre un territorio específico, en este sentido, ningún otro poder municipal, residente de otro territorio, puede intervenir, suponiendo entonces que por cada área territorial o jurisdicción municipal, sólo podrá existir un ayuntamiento o poder municipal, aludiendo al mismo tiempo, la importancia del territorio como elemento del concepto de municipio.

No obstante, los principios anteriormente descritos, es pertinente aclarar que los principios que definen la concepción jurídica tradicional están en crisis. Si analizamos cada uno de ellos detenidamente, nos enfrentamos a una realidad totalmente distinta; hoy es obsoleto pensar que no hay una relación entre unos y otros municipios, que cada uno se mantiene al margen de lo que suceda en otros municipios, que existe una vida social autónoma y autosuficiente, o bien, que es imposible negar que hoy se asume una gran complejidad de las relaciones económicas, sociales y políticas en cada uno de ellos y en su interrelación.

No podemos entender al municipio sin la corresponsabilidad con otros municipios y con las entidades federativas y menos aún podemos encasillarlo en una actividad meramente administrativa ya que su reto ahora no es meramente administrativo, deben reconocer su labor social tan importante, lo que en términos más elaborados se conoce como gestión social municipal.

La gestión social municipal la entendemos como la labor que se realiza en los ayuntamientos para transformar las políticas públicas en hechos

concretos, por ello la tarea social municipal aglutina varios temas: desarrollo urbano, desarrollo humano, prestación de servicios públicos, participación ciudadana, ordenamiento territorial, protección civil, educación, salud, desarrollo comunitario, preservación de costumbres y patrimonio cultural, entre otras más.

No es el objeto de este capítulo explicar a fondo la gestión social municipal, pero consideramos importante mencionarla para señalar la importancia que tiene el municipio hoy en día, por lo cual no podemos encajonarlo en funciones administrativas como lo supone el principio administrativista, sino debe administrar, elaborar, promover y ejecutar.

Desde la óptica de la teoría clásica del Derecho Administrativo podemos rescatar cuatro características del municipio:<sup>57</sup>

1. Personalidad jurídica.
2. Concesión de derechos públicos a favor de dicha personalidad por parte del Estado.
3. Creación de un patrimonio cuyo titular es su misma personalidad.
4. Representación de la persona moral a través de la existencia de uno o varios órganos.

Bajo este panorama, rescatamos que el municipio debe su existencia a la ley pues de ella se deriva su situación dentro de la federación, su organización interna, sus facultades y atribuciones y los medios de que dispone para actuar. No obstante, será necesario extender aún más la concepción municipal; ciertamente todas estas manifestaciones ya nos introducen a un primer entendimiento del origen conceptual de municipio,

---

<sup>57</sup> Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, p.205.

empero será también necesario, abarcar diversos fundamentos que coadyuven a un estricto entendimiento del mismo, así como los tipos de municipio existentes y los elementos que lo integran, que sin duda, ampliarán dicha comprensión. Diversos autores, se han preocupado por establecer los elementos que conforman al municipio; en este caso sólo nos abocaremos a los sugeridos por Mauricio Valdez: territorio, población y gobierno.<sup>58</sup>

### **2.1.1 Territorio.**

Se denomina territorio al espacio físico donde el municipio ejerce exclusivamente el poder de su competencia, derivado de lo establecido por la constitución Política del país, así como de las leyes que de ella se derivan. Es un elemento indispensable para integrar la unidad política del municipio, primero como entidad jurídica y luego como fuente para el sustento público directo e inmediato de su población.

Hoy en día el espacio geográfico de cada municipio se enfrenta a ciertas limitaciones que, en todo caso, pueden impedir de alguna u otra forma, el desarrollo de ciertas actividades encomendadas y la administración y aprovechamiento más racional del territorio, entre estas limitaciones se encuentran las siguientes:<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Cfr. Valdez, Mauricio, "Municipio", en *Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública*, p. 682.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 684-685.

Tipo de limitación	Características
Topográficas	Los servicios públicos que están obligados a prestar, salvo aquellos en los que incurre directamente la índole federal y estatal se encuentran sujetos sólo al ámbito de una jurisdicción tradicional, es decir, algunas actividades productivas no pueden desarrollarse ampliamente por trabas geográficas.
Coordinación	Es afectada por aquellas limitantes administrativas que evitan una verdadera planificación, es decir, no hay un tratamiento integral para la toma de decisiones.
Financieras	Se presentan dificultades de aspecto económico o financiero que son causa de la escasa satisfacción de necesidades básicas de la comunidad, generándose zonas marginadas y otras que aún siendo atendidas no logran elevar al máximo el nivel de vida.
Psicológicas.	Una predisposición mental que conlleva al conservadurismo y a lo tradicional de los modos para ejercer dinamismo en la sociedad y que perdura sobre todo en el ámbito administrativo.

### 2.1.2 Población.

La población, elemento fundamental del municipio, se concibe como aquel conjunto de individuos que en él reside o transita; es también una comunidad domiciliaria que al principio no adopta una forma de organización política y, que finalmente cuando llega a constituirse como tal, se puede hablar ya de un municipio.

Para que la población de un municipio se identifique es común analizar las relaciones de vecindad o vecinales, es decir, un número determinado de personas que habitan un mismo espacio geográfico delimitado establecen por la aglutinación, afinidades de tipo local como el comercio, la religión, la educación, la residencia, el régimen de propiedad, las costumbres, etc., lo que provoca, al mismo tiempo, definir rasgos característicos de cada comunidad, distinguiéndolos al mismo tiempo, de los transeúntes, quienes forman parte, quizá de otras relaciones de vecindad.

Desde dicha perspectiva, consideramos al individuo el principal protagonista y beneficiario de la institución municipal, ya que su objetivo básico es impulsar su bienestar dentro de dicha institución.

### **2.1.3 El Gobierno Municipal.**

El gobierno municipal se materializa en su acepción jurídica y política en la administración municipal, a través de un ayuntamiento. El gobierno municipal se conforma de aquella parte de poder de decisión que le confieren los ciudadanos para ejercer por medio de sus representantes, la función pública, vía el voto libre y secreto de los ciudadanos. Por una parte se encuentra el ayuntamiento, con poder de decisión; y por el otro el presidente municipal y su cuerpo administrativo, con poder de ejecución. Asimismo, tienen la capacidad para legislar sobre el índole municipal.

Apuntalando las consideraciones del capítulo I, en el caso de México el gobierno municipal, se rige por un régimen federal, es decir, las actividades que desarrolla son conforme a una distribución de competencias legales por parte del gobierno federal. Dichas competencias deberían estar, en todo momento, dirigidas a contribuir en la solución directa e inmediata de los asuntos que a aquél corresponden constitucionalmente. Aún cuando la constitución federal y locales son las que norman la institución municipal, existen límites a su actividad.

### **2.1.4 Tipología Municipal.**

Además de entender su concepto, sus principios, sus limitaciones y sus elementos del municipio consideramos pertinente tomar en cuenta otros factores como las diferencias entre un municipio y otro aunque se encuentren dentro de una misma circunscripción federativa. Por ello a continuación abordaremos los diversos tipos de municipios y algunas de sus características según Gustavo Martínez Cabañas.

Martínez Cabañas, asume que los municipios en México han sido, normalmente clasificados en metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales, con base en ciertos indicadores: principales actividades económicas, número de habitantes, servicios públicos que prestan, presupuestos de ingresos y egresos y las características de los asentamientos humanos.<sup>60</sup>

### **2.1.5 Municipios Metropolitanos.**

Bajo esta categoría se encuentran aquellos municipios que se caracterizan por ubicarse en zonas geográficas de mayor concentración económica y demográfica del país, por ejemplo en el Estado de México en la zona limítrofe del Distrito Federal, tal es el caso de los municipios de Tlalnepantla, Naucalpan, Netzahualcóyotl y Ecatepec.

Los municipios metropolitanos tienen poblaciones superiores a los 500 mil habitantes, enfrentan un acelerado crecimiento poblacional, pues se convierten en centros de atracción al concentrar un gran número de fuentes de empleo y ofrecer, al menos, un nivel mínimo de servicios y otros satisfactores superiores a los del resto del país. "Por otra parte, la dinámica política en la que se desarrolla la administración pública de los municipios metropolitanos está muy condicionada por las relaciones que se dan entre los ayuntamientos y gobiernos estatales; principalmente, en aquellos municipios que son capitales de estados, ya que en muchas ocasiones los ayuntamientos y presidentes municipales actúan como órganos o extensiones directas del gobierno estatal o del gobernador, propiciando situaciones que van desde la confusión entre los ámbitos de competencias hasta la duplicidad de funciones"<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Ver Martínez Cabañas, Gustavo, *La Administración Estatal y Municipal de México*, p. 227.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 229.

### **2.1.6 Municipios Urbanos.**

Los municipios urbanos concentran poblaciones entre los 100 mil y 500 mil habitantes; son las ciudades más importantes del país y las capitales de las entidades federativas; en ellas se concentran las principales actividades industriales, comerciales y de servicios de cada estado.

En lo que toca a su parte organizativa, los municipios urbanos cuentan con los recursos económicos para financiar sus equipos técnicos y administrativos con ciertas características de calidad; destacan algunos órganos encargados de la administración de recursos financieros, cuya función es operar y mantener los diferentes servicios públicos; también tienen a su cargo tareas de planeación y programación de actividades de fomento económico que requieren personal calificado en ciertas disciplinas y áreas de actividad.

### **2.1.7 Municipios Semiurbanos.**

En este tipo de municipios predominan, en muchos casos, las actividades agropecuarias, forestales o pesqueras combinadas con la pequeña industria, artesanías, comercio y servicios que, generalmente, se derivan de las actividades primarias; forman parte de una economía en proceso de transición de lo rural a lo urbano.

Los municipios semiurbanos presentan un bajo nivel de desarrollo económico: en ellos habitan núcleos de entre 25 mil a 100 mil habitantes que enfrentan graves problemas relacionados a la calidad de los servicios públicos, los cuales no son prestados bajo estrictos términos de calidad, pues carecen de infraestructura urbana y equipamiento; no cuentan con instalaciones adecuadas para mercados, rastros u otros

servicios; aún conservan servicios con características rurales y que funcionan con grandes deficiencias.

### **2.1.8 Municipios Rurales.**

Definitivamente es en los municipios rurales donde se detecta un escaso desarrollo económico, ahí se encuentra conglomerada toda la problemática, económica, social, política y administrativa del país, afirma Martínez Cabañas. Las actividades productivas que desarrollan están netamente relacionadas con el sector primario: agricultura, ganadería, pesca y minería; los ingresos que resaltan de estas actividades son poco redituables para las comunidades, por lo que en esos municipios se registra un bajo índice de ingreso per cápita.

El fenómeno de la dispersión rural es común, se encuentran grupos pequeños de población que se concentran en un espacio determinado y no cuentan con medios ni vías de comunicación entre unos y otros; aunado a ello, carecen de total o parcialmente infraestructura urbana y de servicios públicos.

De todo lo anterior reivindicamos que existe una extensa variedad municipal, los municipios son diferentes entre sí y por ello las políticas públicas no pueden ser las mismas para la región norte que para el sur del país ya que cada municipio tiene condiciones políticas, sociales y culturales diferentes.

Con base en la tipología municipal reiteramos que no se pueden tomar decisiones uniformes para cada uno de los municipios de cada entidad federativa, cada uno de ellos tiene características y demandas distintas y por ende una estrategia de desarrollo acorde a sus exigencias prioritarias.

El municipio, célula básica de la federación esta obligado a respetarse, coordinarse y cooperar con los demás municipios y entidades para formar una federación fuerte y soberana que facilite la comunicación entre en gobierno y sociedad, cuando esto se lleve a cabo en un cien por cien estaremos hablando de un autentico federalismo.

La corresponsabilidad entre los municipios constituye el factor determinante para resolver demandas sociales y no plantear soluciones en forma aislada cuando existen relaciones de vecindad entre las localidades municipales.

Debemos ver al municipio no solo como administrador de recursos sino también como conductor de destinos, debe promover y ejecutar políticas públicas en razón de la satisfacción de necesidades comunales.

Con el objeto de seguir ahondando más en todo lo que encierra el termino municipio en el siguiente apartado abordaremos sus antecedentes desde su nacimiento en Roma hasta nuestros días.

## **2.2 ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN MÉXICO**

En esta sección mencionaremos el recorrido que ha seguido el municipio en los distintos momentos históricos. Su origen como una forma de organizar a las colectividades se remonta a la época clamorosa del Imperio Romano y es precisamente en el derecho romano donde encontramos la iniciación de esta institución que posteriormente llegó a México vía la colonización.

Para hablar de los orígenes del municipio es necesario considerar las dos opiniones más conocidas al respecto: una es la proveniente de la

“corriente *naturalista* y la otra de la corriente *formalista*”.<sup>62</sup> La corriente naturalista considera el origen del municipio como un producto natural, creado a través de la evolución social; mientras, la tesis formalista atribuye el nacimiento del municipio al resultado del dictado de leyes expedidas por el Estado ya organizado, es decir, desde esta óptica se le presenta como una institución netamente jurídica.

A partir de dichas concepciones, podemos abordar con antelación el germen de las municipalidades en el origen de la sociedad, ya que, uno de los primeros grupos de hombres que reconoce la historia son las *hordas*, agrupaciones nómadas carentes de organización, dedicadas a la caza y a la pesca. Posteriormente, cuando las hordas se establecieron en un lugar determinado, surgió la vida sedentaria en aldeas lacustres o agrícolas, y de esta manera las hordas pasaron a convertirse en *clan*, y con la unión de varios de estos, apareció la *tribu*.

“En la actualidad, casi todos los pueblos primitivos contemporáneos están organizados en forma de *siba* o grupos de personas emparentados, las cuales adoptan una de estas dos estructuras: 1) la del *clan*, en que el parentesco se establece por línea femenina o materna; 2) la de *gens* en que el parentesco se establece por línea masculina o paterna. Ambos creen descender de un antepasado común o *tótem*.”<sup>63</sup>

La dirección de la tribu se depositaba en manos del *patriarca*, designado entre los mas ancianos de la tribu, éste celebraba asambleas entre los miembros de la tribu para la toma de decisiones, considerado este acto como la primera forma de gobierno.

---

<sup>62</sup> Aragón, Salcido, María Inés, *El Municipio en México ¿Bases Normativas o Reglamentos Autónomos?*, p. 45.

<sup>63</sup> Ochoa Campos, Moisés, *op cit*, p.18.

Así pues, el gobierno patriarcal constituyó el germen de las municipalidades en el origen de la sociedad, pero fue necesario que el "régimen pre- municipal en Grecia y Roma continuara la maravillosa evolución de la sociedad antigua, para que surgiera el Estado Municipal, que se presentó como el poder político ejercido sobre una colectividad organizada, circunscrita a un territorio determinado y gobernada por sus propias leyes.

Fustel de Coulanges apunta que el origen del municipio pertenece a la prehistoria y dondequiera que se han congregado las familias y se ha dado una organización y una autoridad, ha existido el municipio.

De esta manera coincidimos con la concepción histórica la cual afirma que el municipio se sustenta en las bases de agrupación natural de los individuos, por lo que el municipio es la primera asociación que se constituye en cuanto los hombres se civilizan.

### **2.2.1 Grecia**

El pueblo griego es uno de los más importantes de la antigüedad, por que de él surgen los aspectos esenciales de la *polis o ciudad*. Los griegos se regían bajo el sistema patriarcal, pero poco a poco fueron cediendo terreno al gobierno de la ciudad, que permitió el crecimiento de las ciudades.

Las metrópolis griegas eran ciudades- estado independientes entre sí y con gobierno propio. Los ciudadanos que las integraban formaban un grupo exclusivista que poseía toda la propiedad real, todos los derechos políticos y que se ocupaba esencialmente de asuntos militares, es decir, integraba una casta militar. El resto de la población se integraba por comerciantes, artesanos, campesinos, siervos y esclavos quienes

sostenían con su trabajo la casta superior y carecían de derechos políticos. Ya Platón mencionaba que la idea de justicia en la polis respondía a una cultura y valores determinados, pues se encontraban implícitas las diferencias entre los hombres que gobernaban y los que no los hacían, ya que, por naturaleza cada cual llegaba a ser lo que era según sus aptitudes.

La población griega siguió el orden natural de agrupación, se dividía en "*tribus* y estas a su vez se dividían en *demos*, que eran una especie de barrios con gobierno propio, esto es, los *demos* eran comunidades con un gobierno de asociación y división administrativa donde los ciudadanos se organizaban para ejercer sus derechos y cuyo dirigente era el demarca, elegido por el pueblo".<sup>64</sup>

Como el gobierno del pueblo era directo y total, la Asamblea de los ciudadanos era el órgano máximo y único de la democracia ateniense. Las funciones competentes de la Asamblea consistían en legislar, dirigir y cuidar el cumplimiento de sus disposiciones, controlar y castigar a los magistrados, así como, juzgar a los ciudadanos en primera y última instancia.

De Grecia podemos rescatar algunos elementos municipalistas como es la formación de la polis y la prestación de servicios, pues había funcionarios encargados del orden, regulación de mercados, vigilancia de pesas y medidas, receptoría de cuentas y otros. Asimismo, las ciudades helénicas se confederaron para la defensa mutua, es decir, pactaron libremente su asociación y de esta manera impidieron las hegemonías de unas ciudades sobre otras.

---

<sup>64</sup> Centro Nacional de Estudios Municipales, *El Municipio Mexicano*, SEBOB, p.81.

### 2.2.2 Roma

En la ciudad de Roma, fundada el 21 de abril del año 753 a. c., imperaba el régimen de las *gens* integrado por el patriciado que pronto vislumbró una profunda transformación en la ciudad; la transformación de la familia, de su primitiva organización a otra menos ampulosa y más sociable; ello, marcó el inicio de un nuevo concepto de convivencia que se reflejó en la política y en el derecho. En este sentido, dos fueron los pueblos establecidos en Roma: patricios y plebeyos. Ambos grupos dependían de la comunidad superior que formaba la ciudad y sólo ante el enemigo eran indivisibles. Así surgió la idea de la autoridad humana, diferente de la religiosa y el interés público, *res pública*, por encima de lo que prescribía la religión.

“Los patricios fueron quienes establecieron los *tribuni plebis*, con carácter inviolable y elegibles sólo por los plebeyos. Estos, junto con los *aediles plebis*, encargados de la policía urbana, fueron los custodios de los intereses y derechos de la plebe a quien protegían de todos los abusos. Así, surgieron los primeros ediles, se inició el régimen edilicio y apareció el Municipio ya institucionalizado.”<sup>65</sup>

La constante lucha entre patricios y plebeyos marcó el origen de la ley denominada *XII Tablas* considerada como una gran ley fundamental del Estado en la que se estableció la igualdad legal entre los patricios y los plebeyos; de esta forma las antiguas leyes de cada pueblo en particular se reunieron en una sola y ello consolidó las instituciones en la forma municipal. Dicho Código, base de todo el derecho ulterior, adquirió un carácter municipal al regular las relaciones de vecindad, la tala de árboles, la recolección de los frutos, etc.

---

<sup>65</sup> *Ibid.*, p.55.

Asimismo, de las pugnas entre los patricios y plebeyos surgieron los "*tribunos de la plebe*, después los *ediles plebeyos*, quienes regularizaron las funciones municipales y luego, los *ediles curules* que poseían plenitud del poder y habían de consolidar la existencia de los ayuntamientos." <sup>66</sup>

Así, los conflictos entre el pueblo y la nobleza dieron lugar a la libertad y a la creación de mejores leyes, por ello la lucha de los patricios y los plebeyos tuvo que ver con el progreso de la ciudad.

El patriciado instituyó cuatro figuras importantes para la organización municipal: "los *tribunos militares*, los *cuestores*, los *censores* y los *ediles plebeyos*".<sup>67</sup>

Los tribunos militares tenían el mando del ejército, la presidencia del Senado y la jurisdicción civil; los cuestores fungían como guardianes del tesoro público; los censores eran los administradores de la hacienda pública, encargados de elaborar el censo de los ciudadanos y guardar de las costumbres, y los ediles plebeyos se encargaban de la policía, limpia de calles, vigilancia de mercados, caminos, puentes, calzadas, conservación de templos, monumentos, pesas, medidas, precio y calidad de artículos de consumo, abastecimiento de víveres, diversiones públicas, etc. De esta descripción observamos la división de funciones para organizar la ciudad en una vida municipal.

Los Ayuntamientos romanos atendieron la mayor parte de los problemas de la municipalidad que comprendían el suministro de agua, el mantenimiento de la protección contra incendios, los drenajes, caminos y puentes, la limpieza de las calles, la vigilancia de los mercados, el

---

<sup>66</sup> Ochoa Campos, Moises, *op.cit.*, p. 61.

<sup>67</sup> Ver Centro Nacional de Estudios Municipales, *op.cit.*, p.57

suministro de productos alimenticios, el suministro de alimentos a los pobres y la inspección de molinos y panaderías.

Con la instauración del Imperio Romano se estableció un dominio político alrededor del mundo valiéndose de un nuevo procedimiento municipal que se fue generalizando. Los romanos hicieron ver a las regiones conquistadas la posibilidad de coordinar la vida municipal aislada, con la existencia de un Estado que agrupara varios municipios. A las ciudades que conservaron su organización municipal se les llamaron municipios, *municipia*.

Entre los "municipia había diferentes categorías: los que tenían el derecho de ciudadanía romana y gozaban de autonomía administrativa se les llamó *municipia foederata*, mientras los que conservaron su organización local sin la completa ciudadanía romana se les designó *municipia cerita*." <sup>68</sup> Así, las ciudades bajo la dominación romana pasaron a formar parte del vasto Imperio Romano a través de un pacto llamado *foedus aequum*, pero conservando su organización municipal.

"Se llamó y dio categoría de *municipia* a las poblaciones conquistadas mejor organizadas, generalmente fortificadas, que se caracterizaban por estar asentadas en un territorio determinado con autoridad estable y regidas por sus propias leyes. Estas poblaciones se hallaban sometidas al poder romano, pero recibían de éste un trato igualitario." <sup>69</sup> Fueron los *municipia* las entidades políticas que los romanos hicieron extensiva como base de la división política y administrativa que se requería para unificar, organizar y administrar el vasto territorio conquistado.

---

<sup>68</sup> Centro Nacional de Estudios Municipales, op.cit, p.62.

<sup>69</sup> Ediciones de Administración Urbana Municipal, *Guía Práctica para Administración de las Ciudades 1994*, p.3.

Los romanos también establecieron su propia tipología municipal <sup>70</sup> que consistía en:

• Municipios con derecho completo *optimo iure*.

• Municipios con sólo parte de derechos: *civita con mercium, connubium sine suffragio*.

• Municipios con derecho a conservar su legislación.

• Municipios que adoptaron la legislación de Roma *fundi facti*

A su vez, los elementos constituyentes del municipio romano fueron el territorio, el pueblo y la curia. Esta última se integraba por:

Los diunviro,	Órgano ejecutivo colegiado, con facultades judiciales y legislativas.
Los ediles,	Encargados de la seguridad, la higiene y las costumbres
El curator	Encargado de velar por los intereses fiscales.
El civitatis,	Supervisor de la inversión de las rentas y defensor de los contribuyentes.

Hasta aquí podemos decir que es una gran herencia la que aportaron los romanos en referencia a la organización municipal, como bien ya se abordó la instancia romana más importante que legaron al mundo fue el municipia con sus elementos y la integración de la *curia* entendida como un tipo de senado local con la representación de los pobladores. Este sistema fue adoptado posteriormente por los españoles con algunas variantes. La decadencia y caída final de este vasto imperio, significó el vestigio de un bagaje cultural que hoy en día constituye uno de los pilares más importantes del mundo contemporáneo.

<sup>70</sup> Tomada de Centro Nacional de Estudios Municipales, *op.cit.*, p.82.

### 2.2.3 España

Antes de que los españoles fueran invadidos por los romanos, éstos estaban organizados en un sistema patriarcal. España fue uno de los países en donde el Imperio Romano implantó el régimen municipal con algunas modalidades diferentes. Como un reconocimiento al espíritu de autonomía de sus ciudades, los vencedores al implantar el régimen municipal confirieron a dichas comunidades los máximos privilegios para su funcionamiento autónomo en lo interno, permitiéndoles para su gobierno, por ejemplo, la integración de las curias.”<sup>71</sup> De esta manera, con el desarrollado espíritu municipal de los pueblos españoles, los romanos se vieron obligados a concederles los más altos privilegios.

Después, al decaer el Imperio Romano, las ciudades ibéricas pasaron a manos de los Godos y Visigodos quienes establecieron dos nuevas instituciones: “ *placitum –vecinum* y *convēntus publicus vicinorum*”.<sup>72</sup> Ambas instituciones atendían los problemas locales de la población vía asamblea.

Por lo anterior, el municipio español contiene algunas reformas provenientes de la organización visigoda, ya que hay que recordar que al derrumbarse el Imperio Romano, las ciudades ibéricas pasaron a manos de los invasores godos y visigodos. Pero, no en todas las ciudades de la Península era igual la organización; variaba según fueran libres, federadas, municipios, colonias o estipendiarias, lo cual establecía notables diferencias en el orden de los derechos políticos. En general las

---

<sup>71</sup> Aragón, Salcido, María Inés, *op.cit.*, p. 57.

<sup>72</sup> Ochoa Campos, Moises, *op.cit.*, p.139.

comunidades fueron las ciudades gobernadas por el régimen municipal, y gracias a su ámbito de libertad se habían convertido en centros importantes de actividad económica, política y cultural.

Por su parte, la invasión Árabe en España alentó un notable crecimiento cultural, desarrollaron notables ciudades y unificaron el sistema de administración de las ciudades mediante gobernadores llamados *caides* o *alcaldis* de donde proviene la denominación castellana de Alcalde para designar a presidente municipal hoy en día.

Así la vida municipal experimentó una etapa de gran madurez caracterizada por una amplia participación ciudadana a través de los *cabildos abierto y secular*. El primero era de índole popular y el segundo fue conocido más tarde como Ayuntamiento.

De lo anterior deducimos que en los orígenes de las municipalidades la influencia romana- visigoda- árabe misma que en su conjunto aportó las características al municipio español y éste a su vez las características municipales del México colonial. Las costumbres y formas de organización de la Nueva España han trascendido hasta nuestros días.

La monarquía española, al tratar de limitar el poder de las comunas, éstas se organizaron y se unieron para defenderse, formando una confederación. Con el sometimiento de los comuneros terminó una etapa de libertades municipales y comenzó otra etapa caracterizada por el intervencionismo del poder central y la burocratización del régimen municipal.

Sin embargo, de la implantación del municipio romano en España, se derivan varias características posteriores en las municipalidades de México. Sus costumbres y formas de organización influyeron en las

formas de organización de la Nueva España, por consiguiente, ha trascendido hasta nuestros días.

Una vez abordado el periodo griego, romano y español, es tiempo de aterrizar en el México prehispánico, el caso concreto de las culturas Azteca y Maya y su contribución al desarrollo del municipio mexicano.

#### **2.2.4 Cultura Azteca**

El *calpulli* fue el elemento de mayor importancia, municipalmente hablando, que nos heredaron los aztecas, el cual se concebía como una organización político- social integrada por clanes divididos en barrios. El calpulli representó una forma de organización del México prehispánico.

“El calpulli era una comunidad de familias que tenían los mismos dioses, resolvían internamente sus problemas económicos cotidianos, ocupaban una porción de tierra, patrimonio del mismo calpulli y reconocían una autoridad que resolvían los problemas fundamentales del orden comunal.”<sup>73</sup>

Dicha forma de organización tenía su propio gobierno formado por un consejo de ancianos o *tecpan*, cuya función era designar a los funcionarios del calpulli. Entre sus principales atribuciones destacaban: la administración de la localidad, organización del trabajo, distribución de los productos, administración del régimen comunal agrario, conservación del orden e impartición de la justicia y el culto a sus dioses y antepasados. Esta serie de atribuciones se asemejan a las atribuciones que posteriormente fue adquiriendo el municipio mexicano y que se encuentran estipuladas en el artículo 115 constitucional.

---

<sup>73</sup> Centro Nacional de Desarrollo Municipal, **Gobierno y Administración Municipal en México**, p.20

Los funcionarios que el concejo elegía, es decir, los miembros del calpulli eran los siguientes:<sup>74</sup>

<b>Miembros</b>	<b>Funciones</b>
<i>Teachcauh</i>	Ejercía la administración, era el representante del calpulli y era elegido por su honradez, sabiduría y capacidad.
<i>Tecuhtli</i>	Jefe militar del calpulli, que cuidaba el adiestramiento de los jóvenes y capitaneaba a los guerreros.
<i>Tequitlatos</i>	Se encargaban de dirigir el trabajo comunal.
<i>Calpizques</i>	Se encargaban de recaudar impuestos y tributos.
<i>Tlacuilos</i>	Realizaban escritos que registraban la propiedad de la tierra y los acontecimientos de las comunidades.
<i>Topiles,</i>	Realizaban labores de gendarmería

Sin duda, el pueblo bárbaro que fue el de los aztecas en un principio, pronto se convirtió en una poderosa civilización, que supo desarrollar una cultura con características propias y que desarrollo una organización política perfecta, significado de la síntesis cultural de los pueblos prehispánicos que habitaron el país.

## 2.2.5 Cultura Maya

La cultura Maya, al igual que la cultura Azteca, sobresalió entre las culturas precolombinas, cuya manifestación principal fue la escritura jeroglífica y una cronología únicas en su género; además de una arquitectura de piedra, de excepcional singularidad, que incluía el uso de techos en forma de bóveda de piedra salediza.

Fue una de las primeras civilizaciones en establecer por primera vez en México la confederación. La confederación de la Liga de Mayapan es una de las grandes herencias políticas legadas al mundo moderno; esta liga se integró por las tres ciudades de mayor auge en aquel tiempo: Chichén- Itza, Mayapán y Uxmal.

<sup>74</sup> Tomado de Ediciones de **Administración Urbana Municipal**, op.cit. , p. 6

Socialmente hablando, la clases sociales se dividieron en tres grupos: la nobleza, los campesinos y artesanos y los esclavos.

En cuanto a su sistema de gobierno se refiere encontramos que el gobierno maya se integraba por:<sup>75</sup>

Miembros	Funciones
Halachuinic	Jefe o señor de entre los mayas. Ejercía el poder civil y religioso, auxiliado por un consejo.
Batab	Recaudador de tributos y gobernante de las ciudades menores.
Ah Kuleloob	Delegados que acompañaban al batab a todas partes, eran sus ayudantes.
Tupiles	Eran alguaciles, categoría más baja de funcionarios.

Desde esta óptica podemos decir que la civilización maya es una de las primeras en establecer por primera vez en Mesoamérica un sistema de localidades, también que las obras y la prestación de servicios contaban con sistemas de administración de gobierno, de participación de la población y tributación bastante avanzados.

## 2.2.6 La Colonia

La organización política territorial de la Colonia, utilizó en gran parte la organización de pueblos y ciudades que existían en los pueblos precolombinos, llamada división antigua. Las comunidades indígenas, a manera de municipios, coexistían con los municipios españoles, los cuales tenían tres influencias claramente marcadas: la romana (régimen edilicio), la árabe (figura de los alcaldes) y la visigótica (el concilium).

Los primeros Ayuntamientos en México fueron el de la Villa Rica de la Veracruz en 1519 y el de Coyoacán en 1521, que en la época colonial se integraron por un alcalde mayor dos alcaldes comunes y ocho ediles.

<sup>75</sup> Tomado de Centro Nacional de Desarrollo Municipal, op.cit., p. 19.

El *cabildo* o *concejo municipal*, la entidad más pequeña de la administración política española, fue el primer acontecimiento en la fundación de un pueblo colonial en América. En sus inicios se contaba con cabildos de españoles y cabildos de indios; estos últimos se fueron reduciendo por las interferencias españolas.

El cabildo indígena tenía como principal función la recaudación y entrega de tributos a los españoles, distribución de mano de obra en construcciones, agricultura y participación en la evangelización, aspectos todos ellos que reforzaban el proceso de conquista. Por otro lado, los cabildos españoles gozaban de cierta independencia en relación con la metrópoli española.

Los cabildos abiertos y los cabildos cerrados también funcionaron en el periodo colonial; los primeros se integraban por diversos vecinos y funcionarios que se reunían para discutir asuntos importantes, y a través de los cabildos cerrados se tomaban las resoluciones. "Las funciones más importantes de los cabildos eran la impartición de justicia, la ejecución de obras públicas, fijar montos de productos y salarios, recaudación de tributos, inspección y vigilancia."<sup>76</sup>

Inicialmente, el territorio del Reino de México, estaba compuesto por cinco provincias: la de México, Tlaxcala, Puebla, Oaxaca y Michoacán. Dicha división fue el fundamento para las subsiguientes divisiones territoriales.

---

<sup>76</sup> *Ibid*, p.25.

A finales del siglo XVIII, con la instauración del régimen de intendencias, los ayuntamientos se convirtieron en juntas municipales subordinadas a los intendentes, que eran los gobernadores y administradores de las nuevas circunscripciones territoriales denominadas intendencias. “Las intendencias, creadas en 1786, se convirtieron en una nueva forma de organización territorial de la América colonial. Para 1810 el territorio quedó dividido en 12 intendencias a saber: México, Guadalajara, Puebla, Veracruz, Mérida, Oaxaca, Guanajuato, Valladolid, San Luis Potosí, Zacatecas, Durango y Arizpe; además había tres gobiernos especiales: Tlaxcala, Vieja California y Nueva California.”<sup>77</sup>

El municipio en la Colonia también desarrolló funciones judiciales, administrativas y legislativas. “En lo administrativo las funciones municipales eran: el cuidado de las obras públicas, vigilancia de los mercados, ventas, mesones; plantación de árboles, reparto de tierras, aguas, abrevaderos y pastos.”<sup>78</sup>

De esta manera la Nueva España asumió su soberanía a través de sus órganos representativos: los municipios, que cobraron importancia a finales de la Colonia como anuncio del México Independiente.

### **2.2.7 La Independencia**

Al terminar la época colonial, el municipio quedó como anuncio del México independiente, pero a raíz de las intensas oleadas de inestabilidad política el municipio fue relegado a un segundo plano.

Con la promulgación de la Constitución de Cádiz quedó establecida una nueva organización de municipios que incluía la figura de origen francés

---

<sup>77</sup> *Ibid*, p.24

<sup>78</sup> *Ibidem*

denominada *jefe o prefecto político*, quien era el encargado de presidir el gobierno del municipio conforme a las leyes, constituciones y reglamentos vigentes. Fue hasta 1812 con la Constitución de Cádiz cuando los municipios se consolidaron en un texto constitucional considerado al primer ordenamiento que reglamentó con precisión al municipio.

Al reconocerse cabalmente en 1821 la Independencia de México, vía los Tratados de Córdoba, por Don Juan O'Donoju, último virrey de la Nueva España, Agustín de Iturbide estableció un año más tarde una nueva forma de gobierno a imperar en el país: la monarquía constitucional, misma que, se insertó en un período de constantes enfrentamientos entre los insurgentes y los borborigistas. Estos sucesos orillaron a Iturbide a crear la Junta Nacional Instituyente que a su vez, suscribió en México el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.

El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, elaborado con los pilares de la Constitución de Cádiz, estableció "que las elecciones de ayuntamientos para 1823, se efectuarían con arreglo a un decreto anterior a la Junta Nacional Instituyente, así como las de diputados y las que fueran a realizarse en lo sucesivo, se sujetarían a la ley de elecciones formada por la misma junta."<sup>79</sup> Posteriormente en 1823 se instituyó el supremo Poder Ejecutivo con una predominante tendencia federalista, la cual no abordó con profundidad la cuestión municipal.

Para el 3 de febrero de 1824 se expidió el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, en ella aparecieron los estados en sustitución de las antiguas provincias y se adoptó la forma de República Representativa Popular Federal, la cual, en su artículo sexto, "declaró a los estados, independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente toque a su

---

<sup>79</sup> Ediciones de *Administración Urbana Municipal*, op.cit., p.30.

administración y gobierno interior. Asimismo, estableció un gobierno republicano, federal y representativo; bicameral, con 19 estados, 4 territorios y un Distrito Federal."<sup>80</sup>

Por su parte, la Constitución de 1857, referente al municipio, únicamente mencionó lo siguiente:

• Las autoridades municipales se elegirán de manera popular.

• El Congreso designará las rentas a cubrir por las autoridades municipales.

• Los mexicanos deberán contribuir con los gastos de los municipios.

• Todo ciudadano tiene la obligación de inscribirse en el padrón municipal correspondiente.

Como podemos observar, en esta fase del México independiente, el municipio se encontró desapercibido dados los conflictos políticos que se suscitaron en esta época, empero todo el recorrido histórico que ya se había realizado, y que en la época revolucionaria se vería más fortalecido.

En el segundo período imperial en el país correspondiente a Maximiliano de Hasburgo, se emitió la *Ley sobre Organización de la Hacienda Municipal* que declaraba como bienes propios de los ayuntamientos a los censos, las rentas y pensiones de agua; rentas de terrenos sin desamortizar, mercados, alhóndigas, rastros, mataderos, entre otros. "Además se estableció un derecho adicional del 20% sobre la contribución que el municipio cobraría para el erario general, dicha administración y recaudación de impuestos, derechos, gabelas,

---

<sup>80</sup> Ibid. p.31.

pensiones, alquileres de fincas y demás percepciones de los ayuntamientos los efectuaba una oficina denominada *Administración de Propios.*"<sup>81</sup>

Lo más destacable de la época de independencia fue que existieron diputaciones provinciales presididas por el jefe político y el establecimiento del Ayuntamiento con carácter electoral popular directo, así como la prohibición de la reelección inmediata.

El plan de la Noria y el plan de Tuxtepec fueron la punta de lanza con la que el general Porfirio Díaz se rebeló ante la reelección de Sebastián Lerdo de Tejada. Díaz asumió el poder durante el período 1876-1880 y de 1884 hasta 1911. Durante el mandato centralizado del general Porfirio Díaz, la vida municipal se mostró débil, pasando a ser una instancia secundaria y subordinada a los prefectos políticos.

La dictadura porfiriana finalizó la vida de los municipios, el excesivo centralismo y el incipiente papel que jugó el municipio en ese período presidencial originó la inconformidad que desencadenó la demanda revolucionaria, esta exigía el municipio libre y la abolición de las jefaturas políticas.

### **2.2.8 Época Revolucionaria.**

En el porfiriato, el municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política del país, el gobierno de Porfirio Díaz estableció divisiones administrativas superiores a los Ayuntamientos, llamados partidos, distritos, prefecturas o cantones que restringieron la actividad municipal."<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> *Ibid.* p.38.

<sup>82</sup> Orozco Deza, Miguel Angel, *El Municipio mexicano en el Tercer Milenio*, p.23.

Por ello, devolver la soberanía a los estados, la libertad de los municipios y las prerrogativas de los ciudadanos fueron las ideas que Francisco I. Madero destacó durante su participación en el movimiento revolucionario.

Su Plan de San Luis no expresó de forma concreta a los municipios, pero sí postuló la no reelección de los gobernantes estatales y presidentes municipales, principio que predomina en el actual sistema político mexicano.

Por su parte, el ideario zapatista expresado en el Plan de Ayala expresó la necesidad de reivindicar el municipio libre, por ello, participó en la formulación de documentos de trascendental contenido para la lucha libertaria del municipio mexicano, por ejemplo: la Ley General sobre Libertades Municipales y la Ley de Libertades Municipales. En la primera se expuso la demanda zapatista de suprimir las jefaturas políticas y en la segunda, se plasmó la libertad de los municipios para la expedición de bandos, reglamentos y demás disposiciones, asimismo se planteó que sería regido por un Ayuntamiento.

El Plan de Guadalupe tocó más afondo y de una manera más concreta la temática municipal; adicionó temas que versaron sobre las cuestiones del municipio; por ejemplo, expidió el decreto en el que reformó el artículo 109 de la constitución de 1857, quedando de la siguiente manera:

“Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades entre ésta y el gobierno del estado.”<sup>83</sup> Dicho texto es análogo al referido

---

<sup>83</sup> Centro Nacional de Desarrollo Municipal, *Historia del Municipio Mexicano*, p.43.

en el actual artículo 115 constitucional que posteriormente quedaría aprobado por constituyente de Querétaro.

En 1916, Venustiano Carranza fue quien promovió la reforma constitucional, donde destaca la regulación municipal en el artículo 115, de esta manera, la segunda comisión presentó el proyecto del artículo 115 con dos puntos fundamentales: el primero relativo al libre manejo hacendario, y el segundo correspondiente al otorgamiento de la personalidad jurídica propia.

Entre los principales puntos que se destacaron en el artículo 115 encontramos:<sup>84</sup>

1. El municipio libre es la base organizativa, política y administrativa de los estados de la federación.
2. El municipio será administrado por un Ayuntamiento electo de manera popular directa.
3. Los municipios administraran libremente su hacienda.
4. Los municipios gozarán de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Además quedó esclarecido del proyecto del Primer Jefe que: "...se abolía la vicepresidencia; se establecía la elección directa y secreta y la no reelección para el Presidente de la República; se reiteraba el principio de división de poderes y se consolidaba el presidencialismo como forma de gobierno, bajo el argumento de que el país no estaba preparado para el ejercicio parlamentario, acentuó la importancia del municipio al adjetivarlo como Municipio Libre, aunque sin precisar las condiciones para hacerlo realidad."<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> Puntos tomados de Centro Nacional de Desarrollo Municipal, *Historia del Municipio Mexicano*, p.45-46.

<sup>85</sup> Aragón Salcido, María Inés, *op. cit.* p. 33.

Así, fue aprobado el artículo 115 como parte de la Constitución General de la República el 5 de febrero de 1917 en el Teatro de la República, en Querétaro. Consagró tres líneas inherentes a la libertad municipal, la formación de su hacienda y el otorgamiento de la personalidad jurídica propia, y con la libertad de administrar libremente sus ingresos.

A partir de todo lo anterior consideramos que uno de los grandes logros alcanzados durante la época revolucionaria fue la concebir al municipio como un ente libre, con personalidad jurídica, y con la libertad de administrar libremente sus ingresos.

Como bien apunta Mauricio Merino "El principio de la revolución mexicana, no olvidó, junto con las demandas centrales del Sufragio Efectivo, No reelección, y la de la justicia agraria, otra menos agitada pero igualmente profunda: la libertad Municipal".<sup>86</sup>

Como podemos darnos cuenta la historia del municipio mexicano ha recorrido mucho trecho pasando por diversas épocas que poco a poco lo han enriquecido, hasta considerarlo el eje fundamental en la unión de estados federados. Los cimientos del actual artículo 115 los encontramos en la Carta Magna de 1917, así como la forma seguir avanzando en las condiciones necesarias para el desarrollo de un municipio libre, base de la administración política y municipal de los estados y por ende, del país.

La Constitución de 1917 recoge el espíritu federalista y liberal por el cual se había luchado durante tantos años, plasmándolo en sus artículos referentes a la división de poderes de la Federación, el 115 del municipio y el 116 que se refiere a las entidades de la República.

---

<sup>86</sup> Merino Huerta, Mauricio, **Fuera del Centro**. p.107.

El terreno ganado desde el México colonial a la fecha es de gran trascendencia: "se caracterizó al municipio como Libre para todos los efectos que la expresión pudiera significar, comenzando por prohibir autoridad intermedia alguna –libertad o autonomía política -, entre el ayuntamiento y la autoridad estatal; se atendía a su hacienda, asegurándole sus ingresos –libertad o autonomía económica -; se le reconocía personalidad jurídica –libertad o autonomía jurídica -; y se reconocía a la Corte Suprema de Justicia de la Nación como la instancia recurrente para el caso de conflicto entre las autoridades estatales y la organización municipal." <sup>87</sup>

Sin duda, aseveramos que los lineamientos anteriormente mencionados, fueron el parte aguas del avance municipal, pero habrían de transcurrir varios años más para acercarnos al mejor marco jurídico en la materia. Sin duda el movimiento independentista significó no sólo la idea de separación de España, sino la consolidación de un Estado Nacional fuertemente arraigado mediante y sustentado jurídicamente en la Constitución de 1857.

El artículo 115 vigente ha sido modificado en varias ocasiones, con las cuales, se han nutrido cada vez más las facultades y atribuciones municipales, que por su naturaleza e historia no le deben ser ajenas. Dichas reformas las explicaremos con mayor detalle, pues, forman parte del tema que ocupa el siguiente apartado.

---

<sup>87</sup> Aragon Salcido, María Ines, *op.cit.* p.36-37.

## 2.3 BASES JURÍDICAS DEL MUNICIPIO MEXICANO

En este capítulo realizaremos el análisis del artículo 115 constitucional por ser este la base jurídica del municipio en México, que como ya expusimos anteriormente ha seguido una larga trayectoria a través de los siglos para llegar a constituirse como municipio libre y ser jurídicamente reconocido.

El municipio como instancia política y administrativa del Estado mexicano está sujeto a la normatividad jurídica del mismo, de esta manera el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la base que sustenta jurídicamente la existencia del municipio.

Este texto de primer orden ha sufrido varias modificaciones desde 1917 a la fecha, las cuales han permitido de manera muy general la evolución de esta base jurídica municipal otorgándole más competencias y facultades, para tener un mayor alcance de las reformas efectuadas al artículo 115, presentamos a continuación el texto original de la constitución de 1917: <sup>88</sup>

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

---

<sup>88</sup> Texto original tomado de Asociación de Municipios de México A.C., **Artículo 115 Constitucional: historia y Reformas de 1999. Proceso de Reformas al Artículo 115 Constitucional de México. Periodo: Años 198 y 1999**, p.3.

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

II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.

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

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser electos ni durar en su cargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83. El número de representantes en las Legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios. En los Estados cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.

El texto anterior fue la redacción original de donde han partido las reformas al artículo 115, mismas que presentamos a continuación:<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> Ver reformas en *Asociación de Municipios de México A.C.*, op. cit., p.3-4.

Reforma	Características
Primera Reforma	Al mando del presidente Plutarco Elías Calles, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928. Consignó nuevas reglas para la elección de los diputados locales en proporción a la población de las Entidades.
Segunda Reforma	Al mando del presidente Abelardo Rodríguez, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933. Estableció la no-reelección inmediata para los miembros de los ayuntamientos, al prohibir la elección de individuos que hubieren desempeñado el cargo de gobernador con cualquier carácter para el período inmediato. Además, se cambia el requisito de vecindad en el estado por el de residencia efectiva no menor de cinco años en él, para poder ser gobernador.
Tercera Reforma	Al mando del presidente Manuel Ávila Camacho, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1943. Señaló que el período de los gobernadores no debería rebasar los seis años. El período de gestión pasó de cuatro a seis años.
Cuarta Reforma	Al mando del presidente Miguel Alemán Valdés, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1947. Instituyó el voto femenino para las elecciones municipales, es decir, se les concede el derecho a votar y ser votadas.
Quinta Reforma	Al mando del presidente Adolfo Ruiz Cortines, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de octubre de 1953. Derogó en contenido de la reforma anterior, al establecerse en el artículo 34 constitucional el sufragio universal ciudadano.
Sexta Reforma	Al mando del presidente Luis Echeverría Álvarez, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976. Adicionó las fracciones IV y V, estableciendo la competencia concurrente de los tres niveles de gobierno para intervenir en la planeación y ordenación de los asentamientos humanos y conurbaciones en el ámbito de sus competencias, legislando y reglamentando según correspondiera.
Séptima Reforma	Al mando del presidente José López Portillo, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977: Adicionó un último párrafo a la fracción III, introduciendo el sistema de diputación de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, en los municipios con más de trescientos mil habitantes.
Octava Reforma	Al mando del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983. "Reguló la suspensión y desaparición de ayuntamientos y el establecimiento de consejos municipales por las legislaturas locales; fijo expresamente la fuente de los ingresos municipales, reiteró las bases normativas, de procedencia estatal; enumeró los servicios públicos a cargo de los municipios, otorgando a éstos la atribución de elaborar y aprobar su presupuesto de egresos. Se aseguró al municipio la libertad política, económica, administrativa y de gobierno.
Novena Reforma	Al mando del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987. El artículo 115 se reservó en todas sus fracciones al municipio. Lo relativo a las entidades pasó al artículo 116, quedando éste referido íntegramente al régimen interno de los Estados.

Para el año de 1999, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó, por 387 votos, el dictamen con proyecto de Decreto, que modifica y adiciona el artículo 115 constitucional, con lo que se fortalece y dota de mayor autonomía política y administrativa a los municipios, además de garantizarles el derecho de iniciativa en materia tributaria, y facultarles para cobrar el impuesto predial al sector paraestatal.

Luego de que legisladores de distintas fracciones parlamentarias presentaron nueve propuestas de reforma al artículo 115 constitucional, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales realizó un estudio y análisis de todas y cada una de las iniciativas. Como resultado se obtuvo el dictamen expedido por esa Comisión donde se expresa que la entrada en vigor del Decreto sería a partir de los noventa días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; asimismo, se otorga el plazo de un año, contando a partir de la entrada en vigor del decreto, para que los estados adecuen su marco jurídico; un plazo hasta el 30 de abril del año 2001 para que las entidades modifiquen sus constituciones y leyes y 90 días para que elaboren los programas de transferencia de los servicios públicos o funciones municipales exclusivas.

Las reformas constitucionales en materia municipal del 17 de junio de 1999 versaron en los puntos que a continuación se presentan:<sup>90</sup>

- El municipio tiene la facultad de gobernar y administrar vía el ayuntamiento.
- El municipio pasa a ser un ámbito de gobierno.
- Se protege al municipio de cualquier organismo distinto a los ayuntamientos.
- Es creada la figura de leyes estatales en materia municipal.

---

<sup>90</sup> Cfr. Asociación de Municipios de México, A. C., op.cit., p. 29-30.

- Se establece que el agua potable, obra pública (calles, parques, jardines, y su equipamiento), policía preventiva, etc. son exclusivamente municipales, y ya no concurrentes con el Estado, pasan a ser servicios públicos municipales.
- Se establece un mecanismo subsidiario mediante el cual los municipios pueden transferir al Estado algunas funciones o servicios exclusivos, siempre que sea voluntad calificada de los ayuntamientos.
- Se adiciona la asociación municipal referente a la prestación de los servicios tratándose de municipios de distintos Estados.
- Se garantiza para el municipio el derecho de iniciativa en materia tributaria, facultándolo para promover a la legislatura para cada municipio en lo individual, todos los elementos de sus contribuciones fiscales.
- Se incorpora al pago del predial el sector paraestatal.
- Se garantiza que los recursos que integran la Hacienda Municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos o por quien ellos autoricen.
- Los Ayuntamientos podrán expedir reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones.
- Se confiere a los presidentes municipales el mando de las policías preventivas, excepto en casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público, cuyas órdenes estarán a cargo de los gobernadores.

Después de sufrir cambios, el texto del artículo 115 constitucional vigente se encuentra dividido en ocho fracciones donde se precisa la estructura política y las bases para su funcionamiento, facultades y competencias que observarán los municipios en la República. De esta forma el artículo 115 de la Constitución Política Mexicana <sup>91</sup> vigente es el siguiente:

---

<sup>91</sup> Texto original tomado de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 115.

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

- 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.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediera que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren

nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley;

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

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;

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

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

Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda;

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como de las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones;

b) Las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados;

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones

oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles;

- V. Los municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;
  
- VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;

- VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente;
- VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

Del texto constitucional arriba mencionado concluimos que:

- Representa la base jurídica constitucional dentro del sistema federal mexicano.
- Plantea el fuerte impacto para promover la concertación cívica y comunitaria.
- El municipio es la instancia más cercana a la comunidad, ve de cerca sus necesidades.
- En su fracción III refrenda su compromiso social al proveer de servicios públicos a su comunidad. Dichos servicios van de la mano con el impacto social así como con el cuidado de la naturaleza, la salud y la educación.
- El uso de suelo al que hace referencia en la fracción V tiene un importante impacto en los elementos de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.
- También manifiesta que la elaboración de planes para impulsar el desarrollo no deben ser aislados sino debe existir la participación y

corresponsabilidad entre los municipios y entre estos con las entidades.

- El factor hacendario es muy importante ya que los municipios son libres de administrar su hacienda y de obtener recursos propios. En este sentido consideramos necesaria una verdadera autonomía fiscal para los municipios, es decir que no sean controlados por la federación.
- Tener al mando la policía preventiva es un elemento importante que le da poder de acción ante situaciones no esperadas.
- Las nueve reformas que ha sufrido el artículo 115 constitucional, sin duda le ha otorgado más atribuciones al municipio, pero es importante saber con qué recursos efectivos se cuenta para hacer frente a las demandas.
- Sin duda, hoy en día los gobiernos municipales tienen más responsabilidades, por lo cual es necesaria la participación de los tres ordenes de gobierno en su conjunto y de la comunidad, puesto que la inversión pública no lo es todo.
- La descentralización es la clave para otorgar facultades al municipio en ciertos rubros, a través de la descentralización municipal la federación otorga servicios públicos con mayor eficiencia y oportunidad. En este sentido, no se descentraliza nada más por moda, sino hay que hacer una evaluación de lo que se ha hecho y hacia donde se quiere ir.
- En materia de descentralización los municipios deben demostrar aptitudes para el manejo de las funciones que se les encomendarán.

## 2.4. EL MUNICIPIO: CÉLULA BÁSICA DEL FEDERALISMO.

Hablar hoy de municipio, parece un tema trillado, sin embargo, existen muchos puntos de vista desde los cuales hay que abordar al municipio, analizarlo, estudiarlo y entenderlo. Qué hubiera sido de esta institución política, sin las reformas al 115 constitucional en el gobierno de Miguel de la Madrid; cuál ha sido el comportamiento de los municipios con esas reformas y cuál es su futuro.

La intención de Miguel de la Madrid, fue modificar el papel asignado al municipio en la estructura nacional. Las reformas al artículo 115 constitucional, dieron paso a fortalecer la base de autonomía municipal otorgando nuevos instrumentos para el cumplimiento de sus funciones. "Se reglamentaron las causas por las que un ayuntamiento puede ser suspendido por la legislatura de los estados. También se le ofreció, al menos formalmente, el derecho de audiencia; es decir, tienen la posibilidad de defenderse frente a la decisión estatal de suspender un ayuntamiento. Se enlistaron, por primera vez, los servicios públicos a su cargo; agua potable y alcantarillado, alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastros; parques y jardines; seguridad pública y tránsito. Estos servicios pueden ampliarse o reducirse en función de sus condiciones territoriales y socioeconómicas así como de su capacidad administrativa y financiera. También se estableció la posibilidad de que dos municipios dentro de un mismo estado puedan asociarse para mejorar la prestación de los servicios públicos"<sup>92</sup>

A pesar de todas esas modificaciones, el municipio aún no consolida su verdadera papel, es decir, no puede presumirse, al menos todavía en

---

<sup>92</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. "El Federalismo Mexicano: funcionamiento y tareas pendientes" en *Gobiernos, Federalismo y Estado de Derecho*, No. 2, abril - mayo, p. 10

México, como una organización eficaz y capaz de conducir un desarrollo social y democrático de las comunidades; no posee el poder real de decisión política suficiente para definir, instrumentar y aplicar las políticas públicas que atiendan las demandas comunitarias.

El artículo 115 de nuestra Carta Magna, señala que 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, teniendo para ello un ayuntamiento de elección popular directa sin que haya ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado; estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley; con el concurso de los estados tendrán a su cargo los servicios públicos que les encomienda la constitución; administrarán libremente su hacienda; estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarios; podrán celebrar acuerdos con la federación y los estados, para fines conjuntos en centros urbanos que incluyan territorios de los tres ordenes de gobierno.

Esto quiere decir que el municipio, es un ente de derecho público, al cual se le confiere personalidad jurídica, derechos y obligaciones para contar con un patrimonio propio cuyo órgano de representación es el ayuntamiento. Todo ello significa que cuenta con los elementos necesarios suficientes para llevar a cabo sus tareas. Sin embargo, a lo largo de la historia podemos observar que el centralismo ha sido una barrera principal en el desenvolvimiento pleno de la actividad municipal, se convirtió en sombra para el desarrollo y ejercicio de las funciones y atribuciones que originalmente le concedía la Constitución de 1917, que actualmente nos rige.

El reto que hoy enfrenta el municipio se fortalece y se debilita; por un lado debe asumir un nuevo papel en el ámbito de un federalismo renovado, y por otro, debe dar pasos agigantados que le permitan alcanzar un nivel mínimo de superación, es decir, debe definir su postura dentro de esa forma de gobierno y considerar alternativas que le permitan mostrarse, dentro de la política nacional de fortalecimiento al federalismo, como una verdadera instancia de gobierno y no como un elemento aislado que conforma unidad.

Ciertamente el federalismo o la renovación de éste, implica incluir al municipio como parte fundamental para su propio desarrollo, en este sentido, es necesario asumir políticas capaces de apoyar y extender su interés de transformación hacia los municipios, pues deben dejar de ser sólo objetos o medios para la prestación de servicios públicos para convertirse en instituciones de organización política promotoras del desarrollo económico, social y político.

La intención por lograr que el municipio libre sea un eje principal de desarrollo, en todos los sentidos, se ha manifestado en acentuar los procesos de descentralización vinculados al fortalecimiento del federalismo.

Si bien, esto no se resuelve de la noche a la mañana, también es cierto que en el umbral del nuevo milenio es necesario despertar la necesidad de crear espacios donde se vuelvan tangibles la aplicación de políticas que resuelvan inmediatamente los problemas que surgen en las comunidades, para ello es indispensable fortalecer los pronunciamientos de los gobiernos estatales y sobre todo municipales, por su relación directa e inmediata con la población.

Es fácil detectar que el federalismo que se practica hoy, no responde a las necesidades de desarrollo ni a las experiencias de una sociedad más participativa, es evidente la necesidad de buscar nuevos modelos de organización, más ágiles y efectivos, de este modo se garantizara el papel del municipio como célula básica del federalismo.

El reto del federalismo se resume en cómo lograr esos propósitos en el menor tiempo posible y con mayor eficiencia ante nuevas circunstancias de México y el mundo; es importante que operen flexiblemente, que permitan y propicien una cooperación interactiva y corresponsable, bajo un esquema de eficacia y eficiencia, respetando la autonomía de cada orden de gobierno.

En este sentido, será pertinente impulsar un desarrollo regional que con base en la participación de la federación, estados y municipios, propicie flujos de participación ciudadana en la creación de iniciativas para resolver o al menos, dirimir aquellos conflictos que nacen en el espacio geográfico donde debe tener lugar, asimismo, el desarrollo del municipio.

Aún con las reformas hechas al artículo 115, el municipio mexicano no es todavía la instancia de gobierno más cercana a la comunidad, existen diversos aspectos que impiden ese desarrollo integral. “El municipio actual es un ámbito mucho más amplio que desborda a la real comunidad social concreta, y más bien es una forma que organiza a un conjunto de comunidades sociales concretas, donde una de ellas es elegida como sede del poder político o cabecera municipal. Pero esta forma de organización dista mucho de ser la organización directa de la comunidad social concreta”<sup>93</sup>

---

<sup>93</sup> Olmedo Carranza, Raúl. “Hacia el Cuarto Orden de Estado y de Gobierno: la comuna”, en *El Municipio Mexicano en el Umbral del Nuevo Milenio*, p. 19.

La práctica de un federalismo centralizador ha modificado el concepto del municipio mexicano frente a los retos que presentan las comunidades, quienes son finalmente o en principio las que determinan la funcionalidad de las políticas públicas, es decir, una comunidad es un espacio pequeño, pero no por el territorio que ocupa, sino más bien porque el conjunto de personas que lo conforman y en ese sentido es que pueden detectarse de manera más rápida las necesidades de ese espacio.

Estas características obligan a entender que ahí podrían surgir las soluciones a los conflictos que también ahí se generan; por otra parte habría que reconocer la magnitud de las comunidades ya metropolitanas y entonces aplicar un mismo modelo con algunas especificaciones para casos concretos como son estos últimos.

El Dr. Raúl Olmedo desarrolla una nueva idea para la concretización de un municipio que verdaderamente corresponda a las necesidades de una comunidad y a los alcances de un nuevo federalismo.<sup>94</sup> Asume, en este sentido, a este último como un federalismo incompleto, demostrándolo con su incapacidad para resolver problemas de trascendencia nacional, como el combate a la pobreza, el deterioro y destrucción del territorio, las migraciones que inciden en la distribución de la población y de la actividad económica en el territorio nacional.

Bajo este panorama, establece que para poder llegar a concretar un gobierno directo de la comunidad “es necesario hacer una reforma constitucional que otorgue la comunidad social concreta el derecho de organizarse como una entidad política, es decir, de organizarse como un Estado, como un gobierno propio, por pequeña que sea una comunidad.

---

<sup>94</sup> El Dr. Raúl Olmedo, define a “la comunidad como un hecho cultural. La comunidad se va haciendo, se va construyendo a medida que las personas y las familias van estableciendo intereses, bienes y tareas comunes, una organización común, identidades comunes. Un conjunto de personas y familias pueden coexistir unas al lado de otras sin conformar una comunidad” en Olmedo, Carranza, Raúl. *op cit.* , p.41.

El gobierno comunal constituiría así un cuarto orden de gobierno, junto a los gobiernos estatal y municipal. Lo más importante es que este derecho político de la comunidad para organizarse como Estado, con su gobierno comunitario, esté inscrito y escrito en la Constitución General de la República, en las constituciones locales y en las leyes orgánicas municipales." <sup>95</sup>

Todo esto nos lleva al entendimiento de que el gobierno comunitario sería entonces el verdadero gobierno municipal o complemento de éste, un gobierno no abstracto y con oportunidades para impedir el deterioro del territorio para mitigar las migraciones arraigando la comunidad y para que ésta rehaga sus formas de producción, de distribución y de consumo, acabando por completo, además con la pobreza.

Quizá en algún momento parezca imposible la idea que señala el Dr. Raúl Olmedo, sin embargo, la idea de renovar al federalismo y con ello incentivar al municipio provoca establecer ideas que de alguna u otra manera, buscan reconstruir las bases que sustentan al municipio; si éste es la célula básica del federalismo, entonces las tareas del gobierno federal se incrementan cuando este tiene que devolver al municipio sus facultades y atribuciones; y se reducen cuando sólo debe atender asuntos de su competencia.

Estas ideas van ligadas necesariamente con las políticas descentralizadoras, en cuanto se convierte en el instrumento clave para consolidar que las funciones y atribuciones de la comunidad sólo debe corresponderle a ésta y que en pleno ejercicio de ellas no interviene ningún otro poder público.

---

<sup>95</sup> *ibid.*, p. 20.

La institucionalización del municipio libre se ha convertido en un reto del nuevo federalismo; debe concebirse “como la base de la organización política y administrativa de los estados, concebidos dentro de un federalismo real, que impulse la propia dinámica local y haga posible la existencia de estados libres y soberanos en su régimen interior pero unidos en una Federación, en la que todas sus partes tengan gobiernos representativos y democráticos. Lo municipal aparece como el último eslabón de una cadena que arranca desde lo federal, pero es al mismo tiempo, la base de la pirámide.”<sup>96</sup>

Si nos detenemos a entender qué lugar ocupa la instancia de gobierno municipal, perderíamos tiempo y es que tanto la federación, como estados y municipios deberían gozar del mismo grado de participación; existen ciertas diferencias entre ellos pero no significa o no demerita su papel puesto que es en el municipio que se manifiestan el mayor número de reflejos de lo que son las relaciones sociales y su trascendencia en el ámbito político.

El municipio debe dejar de ser una instancia prestadora de servicios públicos para convertirse en un elemento integrador de las comunidades. Debe entrar en un proceso de cambio que implique alterar, modificar, replantear y transformar las bases que los sustentan. “En consecuencia un gobierno que no revisa su capacidad de adaptación y respuesta a los cambios se condena a la inmovilidad que es el inicio de su decadencia. Un gobierno sin referencia a los cambios mundiales que están presentes en su ser nacional, cancela su opción para transformarse. Un gobierno atento a lo que sucede en la hora presente inicia procesos de gestión pública. Un gobierno que revisa sus procesos de gestión da atención a

---

<sup>96</sup> Nuñez Castañeda, José. “El Municipio” en *op.cit.*, p.51.

los aspectos de eficacia, rendimiento, desempeño y reacción ciudadana.”<sup>97</sup>

Durante el régimen del cambio estructural del Miguel de la Madrid se inscribe el desarrollo regional en aras del fortalecimiento del federalismo a través de la descentralización de la vida municipal; con la modernización y reforma del Estado de Carlos Salinas de Gortari la política social del desarrollo regional se encamina a una estrategia que combata a la pobreza extrema y la marginación en las zonas rurales y urbanas más atrasadas del país.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000, propone una renovación municipal que trascienda las reformas administrativas y que evite a toda costa seguir teniendo, en el propio federalismo, el obstáculo centralizador que impide su desarrollo y modernización.

“Por lo anterior se propone una nueva relación de los ordenes de gobierno federal y estatal con el municipio, basada en el reconocimiento de las responsabilidades que les asigna el orden jurídico, de tal forma que este gobierno comunitario cuente con los instrumentos políticos-institucionales y los recursos necesarios para responder a las demandas que les compete a atender y resolver, así se pueda cumplir con el propósito de elevar su capacidad de gestión pública frente a sus ciudadanos y organizaciones. La redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos está guiada por el objetivo de incrementar la eficiencia y la equidad en la erogación del gasto público y en la aplicación adecuada y oportuna de los recursos fiscales, a fin de que la cooperación y la coordinación entre órdenes de gobierno se expresen en

---

<sup>97</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, pp. 60-61.

fórmulas de asignación de recursos, tendentes a resolver los problemas públicos y otorgar cauce a las aspiraciones regionales y comunitarias”<sup>98</sup>

El futuro del municipio es realmente incierto, debido a las continuas transformaciones que en el marco de la reforma del Estado se perciben. Una vez que se logre derribar el gran peso del efecto centralizador, podrán los municipios recobrar la fuerza e importancia que su propia naturaleza exige. Sin embargo, es importante rescatar que la presión mundial obliga a repensar los modelos de desarrollo y crecimiento, sino es por voluntad propia, el cambio surgirá por necesidad.

El modelo de descentralización se presenta como alternativa de solución pero si no se sabe aplicar, es decir, considerando la diversidad regional entonces no podemos hablar de una descentralización integral. La descentralización no significa desahogar una instancia para ahogar a otra y mucho menos para despojar al gobierno de su responsabilidad como ente público, es por ello que interviene el estudio de otras formas de prestación de servicios públicos, entre otros factores.

El siguiente capítulo procura enmarcar la situación de la descentralización como concepto, como alternativa de solución y como efecto primordial del nuevo federalismo.

---

<sup>98</sup> “Hacia un Nuevo Federalismo” en <http://www.rim.uqroo.mx/rim/nvofede.htm>, p. 12.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Aragón Salcido, María Inés. **El Municipio en México ¿Bases Normativas o Reglamentos Autónomos?** México, Instituto Sonorense de Administración Pública A. C. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación, primera edición, 1995.
2. Asociación de Municipios de México, A. C. **Artículo 115 Constitucional: Historia y Reformas de 1999. Proceso de reformas al artículo 115 Constitucional de México. Periodo: Años 1998 y 1999.** México, D.F., 1999.
3. Barrera Zapata, Rolando y Conzuelo Ferreyra, María del Pilar. **Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados. (Ensayo analítico – metodológico).** México, Universidad Autónoma del Estado de México – Instituto de Administración Pública del Estado de México, primera edición, 1989.
4. Burgoa, Ignacio. **Derecho Constitucional Mexicano.** México, ed. Porrúa, 1973.
5. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación. **Gobierno y Administración Municipal en México.** México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación, primera edición, 1993.
6. Centro Nacional de Estudios Municipales. **El Municipio Mexicano.** México, Secretaría de Gobernación, primera edición, 1986.
7. Ediciones de Administración Urbana. **Administración Urbana Municipal. Guía Práctica para Administración de las ciudades, 1994.** México, División Editorial de Aguilar Narvaez y Asociados, S.C., primera edición, 1994.
8. Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo.** México, Ed. Porrúa, S.A., 18ª edición, 1978.
9. Guzmán Rodríguez, José. **El Federalismo en la Modernización y Fortalecimiento de los Gobiernos Municipales.** México, Premio Querétaro de Administración Pública. Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro. Querétaro, enero de 1997.
10. Martínez Cabañas, Gustavo. **La Administración Estatal y Municipal de México.** México, Instituto Nacional de Administración Pública y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1985.
11. Merino Huerta, Mauricio. **Fuera del Centro.** Serie de estudios Jurídicos y Políticos. México, Universidad Veracruzana, primera edición, 1991.
12. Ochoa Ocampo, Moisés. **El Municipio y su Evolución Institucional.** México, Ed. Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal y Banobras, primera edición, 1981.
13. Uvalle Berrones, Ricardo. **Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea.** Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto de

Administración del Estado de México, A.C., segunda edición, México 1998.

14. Valdez, Mauricio. "Municipio", en **Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública**. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., primera edición, 1999.

## **HEMEROGRAFÍA**

1. Aguilar Villanueva, Luis F. "el Federalismo Mexicano: Funcionamiento y tareas pendientes" en **Gobiernos, Federalismo y Estado de Derecho**. No. 2, abril- mayo 1995, publicación bimestral de la Secretaría de gobierno, México 1995.
2. Nuñez Castañeda, José. "El Municipio", en **El Municipio Mexicano en el Umbral del Nuevo Milenio**. Segundo Seminario, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, primera edición, México 1999.
3. Olmedo Carranza, Raúl. "Hacia el Cuarto Orden de Gobierno", en **El Municipio Mexicano en el Umbral del Nuevo Milenio**. Segundo Seminario, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, primera edición, México 1999.
4. Reyes Guerrero, Duval. "El Desafío Regional y Municipal. Guerrero y México en la transición de fin de siglo" en **Altamirano**., no. 3, noviembre- diciembre 1997, Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero, LV Legislatura, Chilpancingo, Guerrero, México 1997.
5. Martínez Cabañas, Gustavo, "Naturaleza y Evolución del Municipio de México" en **Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal**, julio - septiembre 1981. México, Órgano Académico Informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales, Ediciones INAP, 1981.

## **LEGISLACIÓN.**

1. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1999**. México, Editores Mexicanos Unidos, S.A., primera edición, enero de 1999.

**CAPÍTULO III**  
**DESCENTRALIZACIÓN: RETO DEL**  
**NUEVO FEDERALISMO**

### 3.1 FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Ahora expondremos el estudio de las diversas formas de organización administrativa más conocidas y puestas en práctica en la administración pública mexicana. Las formas de organización administrativa, como bien señala Acosta Romero “son formas o modos en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad propia de la administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado”.<sup>99</sup>

Partiendo de dicha definición consideramos pertinente exponer las diversas formas en que ha operado la administración pública en nuestro país, a parte de la descentralización, objeto de estudio de esta investigación. Por ello, para entender el término descentralizador es menester abordar en primera instancia el significado de la centralización, delegación y desconcentración.

La centralización, - forma administrativa que abordaremos en primer término dada su valor histórico que ha obtenido en el devenir de los años- la consideramos opuesta al término delegación, desconcentración y descentralización, ya que estas tres formas de alguna manera ayudan a descongestionar el centro. Así, con el objeto de atenuar los inconvenientes de la centralización se recurrió a buscar otros tipos para organizar una nación, por ejemplo: la delegación, la desconcentración y la descentralización. Estas representan modalidades diferentes a las centrales que coadyuvan a mejorar el trabajo de los órganos de gobierno y, de la misma forma son un vehículo para hacer que la administración

---

<sup>99</sup> Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, p.68.

pública proporcione los servicios con mayor rapidez, oportunidad y calidad.

Después de presentar el estudio de la centralización como forma administrativa, proseguiremos con el estudio de delegación, y desconcentración, finalizando con la descentralización. Cabe señalar que principalmente abordaremos es termino administrativista y no el político.

### 3.1.1 Centralización

Según Andrés Serra Rojas, se denomina centralización administrativa “al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer necesidades públicas”.<sup>100</sup> Desde esta definición, centralizar administrativamente adquiere una connotación de reunión y coordinación de facultades desde un punto en específico, o en un solo punto de poder central superior y que en materia federal estas facultades se otorgan exclusivamente a las altas jerarquías del Poder Ejecutivo Federal, en particular, al Presidente de la República.

Otra definición que complementa más su significado, nos dice que “la centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución”.<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> Serra Rojas, Andrés, **Derecho Administrativo**, p. 487.

<sup>101</sup> Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 70.

Desde la anterior perspectiva, podemos decir que la centralización a parte de ser una forma de organizar políticamente una nación, es una forma de organización administrativa que aglutina las actividades o tareas propias de la administración pública en un solo punto, en un centro; desde ahí se mueve, dirige, organiza y administra la vida de la nación mexicana. Asimismo, las unidades integrantes de la administración pública se acomodan de manera jerárquica subordinada, cuya cúspide reside en la Presidencia de la República, que representa el órgano más elevado en la jerarquía administrativa, al mismo tiempo que, desde el punto de vista político, es el órgano más representativo, cuyo titular es el personaje político más relevante del Estado mexicano.

Atendiendo las consideraciones del artículo 90 de la Constitución Política Mexicana<sup>102</sup>, donde se plasma que la administración pública federal debe ser en parte central, y reforzándolo con lo plasmado en el artículo 89, referente a las facultades y atribuciones del presidente, podemos decir que en un régimen centralizado, el Poder Ejecutivo depositado en el presidente, posee facultades de mando y de decisión, de coacción, de competencia técnica, de nombramiento de funcionarios y empleados públicos y de vigilancia, entre otras, mismas que lo caracterizan como una forma de organización donde una sola persona tiene a su cargo una serie de funciones importantes para realizar las tareas de gobierno tanto al interior como al exterior del país, y que se encuentran constitucionalmente expresadas; asimismo, es el encargado de coordinar a los demás órganos integrantes de la administración pública, que le son subordinados jerárquicamente.

Indudablemente los problemas del Gobierno Federal cada vez son mayores, en la medida en que aumenta la población en el país existen mayores demandas que hacen insuficiente e ineficiente la atención de las

---

<sup>102</sup> Cfr., Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 89 y 90.

demandas vía la centralización administrativa, por ello, se rompe el cerco que aglutina el poder central, para dar paso a nuevas formas administrativas diferentes a la central, que contribuyan a descongestionar poco a poco el centro, como lo es la delegación que a continuación explicaremos.

### **3.1.2 Delegación.**

Al respecto, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 16, menciona que “corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de la ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares. En los casos en que la delegación de facultades recaiga en jefes de oficina, de sección y de mesa de las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos, aquéllos conservarán su calidad de trabajadores de base en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado”.<sup>103</sup>

Como podemos ver, la delegación administrativa no es otra cosa más que transferir una función específica de una persona de alto nivel a otra persona de menor jerarquía, con el objeto de avanzar con mayor rapidez en los asuntos encomendados. Cabe señalar que el principio de delegación está inmerso en la centralización, ya que la delegación es un acto discrecional que depende mucho del delegante hasta donde va a delegar.

---

<sup>103</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, art. 16.

El funcionario llamado “delegante”<sup>104</sup> transfiere a sus subalternos denominados “delegados”<sup>105</sup>, una o varias funciones de tramitación de asuntos que no implican las facultades de decisión propias del delegante, sin perder por ello la posibilidad de su ejercicio directo. En este sentido, el titular quien aparece como delegante encarga o transmite a otro conocido como delegado la capacidad de ejercitar determinadas facultades que le corresponden por razón de su competencia, facilitando con ello la atención de asuntos.

La delegación posee algunas características que la hacen diferente a las otras formas de organización administrativa, por ejemplo encontramos que:

- El delegante puede revocar en cualquier momento la facultad que delega a sus subalternos, siendo responsable en todo momento de los actos delegados.
- El delegante conserva la autoridad y la toma de decisiones.
- De acuerdo a sus necesidades, el delegante es quien designa qué y hasta dónde delegar.
- El delegado realiza una competencia que no posee y que le es transmitida por el delegante.
- Los actos que realiza el delegado se deben a un orden superior y no cuentan con una fuerza jurídica, ya que son de orden discrecional.
- Representa una opción para llegar a la desconcentración, pues se comienza por delegar funciones, con sus órganos correspondientes y después se puede engrandecer dotándolos de facultades de decisión.

A partir de las características de la delegación, consideramos que esta deriva de la esencia misma de la división del trabajo, para agilizar los

<sup>104</sup> Ver Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 502.

<sup>105</sup> *Ibidem*.

trabajos dividiendo las tareas laborales; su principal propósito es reducir la carga de trabajo del delegante y propiciar una mayor especialización.

Aunque este tipo de organización administrativa no acaba de manera completa con la figura central, es una forma de atenuarla, pero al fin y al cabo sigue dependiendo de un esquema centralizado, ya que las facultades de decisión no las posee el delegado sino el delegante en todos los casos. Es por ello que decimos que la delegación se asemeja más a una forma de dividir el trabajo que a la esencia misma de disminuir la centralización. No podemos hablar de una disminución de los poderes centrales, administrativamente hablando, cuando las facultades de decisión no las posee el delegado.

### **3.1.3 Desconcentración.**

Con la finalidad de acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario así como ser un elemento que contribuya a desahogar el poder central, la desconcentración la entendemos como la forma jurídico administrativa en la que la administración pública centralizada con organismos y dependencias propias, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país.

Un paso importante en materia de desconcentración administrativa lo contempla la legislación mexicana en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 17, donde menciona que “para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del

ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.”<sup>106</sup>

Por lo tanto, la desconcentración administrativa se refiere a unidades administrativas que forman parte de la administración pública central, por mencionar un ejemplo, el Instituto Politécnico Nacional es un órgano desconcentrado que depende de un ente superior denominado Secretaría de Educación Pública.

Para entender mejor el significado de la desconcentración administrativa es menester aterrizar en los siguientes conceptos:

“Se llama desconcentración administrativa a la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercicio por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía y subordinación”.<sup>107</sup>

Otra definición nos dice que “La desconcentración administrativa está orientada a reubicar decisiones y atribuciones en órganos geográficamente más cercanos a sus beneficiarios, se concibe como un instrumento que debe contribuir como elemento de desarrollo”.<sup>108</sup>

El diccionario jurídico dice que “La desconcentración es la forma jurídico administrativa en que la administración pública centralizada con organismos y dependencias propias presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país”.<sup>109</sup>

---

<sup>106</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, art. 17.

<sup>107</sup> Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p.497.

<sup>108</sup> CD-ROM Los Municipios de México. Información para el Desarrollo, SEGOB-CEDEMUN.

<sup>109</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, p. 1080.

Finamente, esta definición asevera que “Desconcentrar es sólo un procedimiento administrativo para facilitar la ejecución de las leyes administrativas, pero los órganos superiores conservan íntegramente sus poderes. En ningún caso un órgano desconcentrado puede interferir con las facultades constitucionales o legales de los órganos centralizados, ni invadir las jerarquías superiores de la administración”.<sup>110</sup>

Las anteriores concepciones nos sirven de base para armar nuestra propia definición sobre desconcentración, misma que consideramos como una forma de organización jurídico administrativa por medio de la cual las dependencias de la administración pública centralizada transfieren competencias exclusivas a órganos administrativos de menor jerarquía, con el objeto de resolver de manera eficaz y eficiente las tareas propias de la administración pública; dicho proceso desconcentrador siempre debe ser realizado por la vía legal.

Fundamentalmente la desconcentración se realiza en el ámbito regional en una extensión territorial delimitada; contribuyendo a no cargar el peso de la gestión en el centro, sino traspasarlo a los ámbitos territoriales más reducidos, por ser éstos quienes tienen mayor contacto con los usuarios de los servicios, agilizándose de esta manera la prestación de los mismos.

La desconcentración puede tener diversas modalidades, mismas que mencionamos en el cuadro de abajo.

---

<sup>110</sup>Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 504.

Tipos de desconcentración.	Características.
<i>Funcional.</i>	El órgano superior otorga al órgano desconcentrado, por medio de una ley, determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permiten actuar con rapidez, eficacia y flexibilidad, así como tener el manejo autónomo del presupuesto, pero sin perder la relación jerárquica con el órgano superior.
<i>Vertical.</i>	"Aquí existe una figura del Derecho Mercantil que es muy semejante a este tipo de desconcentración y que es la de la Sucursal, o sea, una oficina que depende de la casa matriz y que en la teoría puede realizar todos los actos relativos al objeto de la sociedad, pero con poderes y facultades expresamente limitados y subordinados a la casa matriz." <sup>111</sup>
<i>Horizontal.</i>	Crea oficinas de igual rango entre sí, que pueden tener facultades en una misma ciudad o en otras áreas geográficas.
<i>Regional.</i>	Las facultades "se distribuyen geográficamente dentro del territorio, abarcando cada oficina un área superficial de éste, que demande la acción regional." <sup>112</sup>

Hasta aquí hemos señalado lo referente a la desconcentración administrativa, la cual puede adquirir diversas modalidades como funcional, vertical, horizontal o regional, pero - aunque no la explicaremos a detalle, - no debemos soslayar la existencia de la desconcentración política que es principalmente una competencia que se ejerce en materia federal sobre todo el territorio nacional, tomando como base la totalidad del Estado.

Siguiendo la teoría del derecho administrativo de Andrés Serra Rojas, encontramos que las características de los órganos desconcentrados son las siguientes <sup>113</sup>:

<sup>111</sup> Ibid, p. 185.

<sup>112</sup> Ibid, p. 186.

<sup>113</sup> Cfr. Serra Rojas, Andrés, *op.cit.*

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se sitúan dentro de la centralización administrativa, ya que el organismo desconcentrado no se desliga de este régimen.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El poder central se reserva amplias facultades de mando de decisión, de vigilancia y competencia.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• No ocupan la cúspide de la jerarquía administrativa.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• No tienen autonomía económica, su sostenimiento corre a cargo del Presupuesto de Egresos de la Federación o de la institución que los crea.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gozan de autonomía técnica, la cual es la verdadera justificación de la desconcentración.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tienen su régimen por una ley, un decreto, o un acuerdo del Ejecutivo Federal, o del régimen general de una secretaria de Estado.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El poder central es el encargado de fijar la política, desarrollo y orientación de los órganos desconcentrados.</li> </ul>

En el caso específico de México los organismos desconcentrados poseen las siguientes características:

1. No gozan de autonomía económica y legal.
2. Participan de la competencia natural de los órganos superiores.
3. Nacen por medio de una ley, decreto o un acuerdo del Ejecutivo Federal o por acuerdo de la institución creadora.
4. Sus erogaciones se encuentran comprendidas en el presupuesto de la institución de la cual son integrantes.
5. Sus atribuciones pueden suprimirse por disposición de un acto jurídico, igual al que las originó.
6. El titular de un organismo desconcentrado es igualmente responsable que el titular del órgano superior que lo creó.
7. Sus atribuciones deben ejercerlas atendiendo a la materia específica y a un determinado territorio.
8. Pueden fijar las políticas de sus órganos desconcentrados para garantizar una adecuada administración.

Atendiendo los señalamientos arriba mencionados, la desconcentración es el medio a través del cual se trasladan competencias de unos órganos superiores a otros inferiores, fundamentalmente de carácter regional en una extensión territorial delimitada.

En suma, es un elemento útil para aligerar la acumulación del centro con beneficios al servicio público y a los ciudadanos demandantes de servicios con oportunidad y calidad; no obstante, la conducción de los órganos desconcentrados al ser fijada en el ámbito central, nos obliga a considerar que la desconcentración no es la forma más conveniente que se ha llevado a cabo para disminuir por completo las acciones centralistas.

#### **3.1.4 Descentralización.**

Como se ha mencionado en capítulos anteriores, descentralizar es lo opuesto al centro, es decir, es un fenómeno que va del centro a la periferia. Existen dos formas de descentralización, la política y la administrativa. La primera corresponde a la forma de estado, o forma de gobierno y la administrativa, compete a los órganos del Poder Ejecutivo, es decir, al orden Federal, Estatal o Municipal.

El sustento jurídico de los órganos descentralizados se encuentra en el artículo 90 constitucional que señala que la "Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal."<sup>114</sup> Por otro lado, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal nos dice en su artículo primero que "los organismos descentralizados forman parte de la administración pública paraestatal."<sup>115</sup>

---

<sup>114</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art.90.

<sup>115</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, art. 1°.

“La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley, la administración pública, para desarrollar actividades que competen al Estado, que son de interés general en un momento dado, a través de organismos creados especialmente para ello, dotados de

- a) Personalidad jurídica.
- b) Patrimonio propio.
- c) Régimen jurídico propio.”<sup>116</sup>

Desde nuestra concepción, consideramos que la descentralización es una forma de organización política y administrativa, en la que el órgano central distribuye facultades o atribuciones, decisiones, recursos y responsabilidades a órganos específicamente creados para administrar la prestación de ciertos servicios públicos y la atención de asuntos institucionales.

Generalmente dicha forma de organización es llevada a cabo por la vía legal mediante acuerdos, decretos o reglamentos interiores, pero siempre manteniendo las dependencias centrales las funciones estratégicas de planeación, emisión de normatividad y control. Por ejemplo, tenemos el caso de la educación, donde la Secretaría de Educación Pública transfirió a los estados de la república facultades y atribuciones para su operación, pero el Estado se reservó el derecho de establecer las directrices de la política nacional educativa.

Así, desde la perspectiva de gobierno y administración pública, el objetivo primordial de los órganos descentralizados es proporcionar la movilidad y dinamismo que requieren los órganos que prestan los servicios públicos y atienden los asuntos institucionales, mediante la

---

<sup>116</sup> Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 209.

capacidad de decidir y coordinar las actividades en un ámbito de validez específico.

En el caso específico de México, consideramos que las características de los organismos descentralizados son las siguientes:

• Dependencia indirectamente del Ejecutivo Federal.
• Tienen personalidad jurídica.
• Cuentan con patrimonio propio.
• Poseen facultades autónomas.
• Son creados por ley del Congreso de la Unión, o bien, decreto del Ejecutivo.
• Tienen órganos de dirección, administración y representación.
• Cuentan con una estructura administrativa interna.
• Tienen objeto, finalidad y denominación.

Necesario es señalar que dentro del gran concepto de descentralización se desliza otro que es la descentralización por región. Dicho tipo de descentralización "consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial."<sup>117</sup> Ello significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos, y por ende, una realización más adecuada de las atribuciones correspondientes al Estado.

En el marco de la legislación mexicana, la organización municipal es la figura que ha adoptado la descentralización por región, ya que el municipio es una forma en que el gobierno descentraliza los servicios públicos correspondientes a una demarcación territorial determinada.

---

<sup>117</sup> Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. p.218.

Las características de la descentralización por región son<sup>118</sup>:

1. Cuentan con personalidad jurídica.
2. El Estado concede derechos públicos a favor de esa personalidad.
3. Cuentan con un patrimonio cuyo titular es la misma personalidad.
4. Existen uno o varios órganos de representación de la persona moral.
5. Los funcionarios descentralizados se encuentran en el ejercicio de sus poderes discrecionales sometidos a la opinión pública de la colectividad que los ha elegido.

De esta manera, encontramos que la descentralización es una forma de organización político administrativa por medio de la cual se transfieren a otros organismos, diferentes a los centrales, parte de las responsabilidades que antes solo se ejercían en el orden supremo.

Dichos organismos descentralizados son creados por ley, dotados de personalidad jurídica propia, de patrimonio propio y son responsables de una actividad específica de interés común que les ha sido encomendada.

Estas particularidades son las que diferencian a la descentralización de la delegación y de la desconcentración. Aunque la descentralización representa un gran esfuerzo por mitigar las acciones centralistas aun falta mucho por avanzar, específicamente en la cuestión de los recursos económicos que aun no son totalmente manejados de forma autónoma.

### **3.2 PRINCIPIOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO.**

Una vez que hemos analizado las diversas formas de organización administrativa, podemos especificar nuestro estudio en aquella que es la descentralización, ya que la intención es resaltarla como el medio más

---

<sup>118</sup> Características tomadas de Fraga, Gabino, *op. cit.*, p.220.

óptimo para el rescate del federalismo, entre otras acepciones. Cuando hablamos de descentralización es necesario recurrir al efecto que la antecede, esto es a la centralización, pues en dicho concepto se encierra el objeto de creación, si ha de llamarse así, de la descentralización.

Centralizar, en una forma muy simple, es "reunir varias cosas en un centro común; hacer que varias cosas dependan de un poder central."<sup>119</sup> A este respecto, Barrera y Ferreyra hacen un análisis y expresan que dicho concepto refiere dos elementos fundamentales: *qué se concentra y dónde se concentra*; la misma referencia se usaría para entender el concepto de descentralización.<sup>120</sup>

Si partimos de la definición simple, centralizar, en términos político-administrativos, es igual a concentrar decisiones, facultades y recursos. Por ejemplo, para Weber significa: "concentración del poder monopolizando la fuerza legítima"<sup>121</sup>; para Serra Rojas es la "acumulación de facultades en los órganos federales"<sup>122</sup>

La centralización, no es otra cosa que concentrar el poder de decisión, las facultades y los recursos con que cuenta un ámbito de gobierno para cumplir los fines que se ha marcado. La descentralización, entonces es una tendencia opuesta pero recíproca, ya que significa "transferir a diversas corporaciones u oficios, parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo de un Estado"<sup>123</sup> Esta definición esclarece la idea principal del concepto, implica redistribuir ese cúmulo de poder de decisión, de facultades y de recursos, en otras palabras, optimizar los medios de que hace uso un ámbito de gobierno para lograr sus fines.

---

<sup>119</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, p. 304.

<sup>120</sup> Barrera Zapata, Rolando, *Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados* (Ensayo analítico- metodológico), p. 122.

<sup>121</sup> Weber Max, *Economía y Sociedad*, Tomo I, p. 1056.

<sup>122</sup> Serra Rojas, Andrés, *op. cit.* , Tomo II p. 482

<sup>123</sup> Real Academia Española, *op. cit.* , p. 402

Por otra parte, cabe destacar que tanto uno como otro concepto, al igual que otros en materia política, no son ni deben ser esquemáticos o tácitos, por el contrario, cada uno de ellos adopta formas acordes con el ambiente social, económico, cultural, geográfico y político en el que se desarrolla y, como lo afirma el Dr. Raúl Olmedo "la descentralización es una forma de gobierno y una política económica, pero también una cultura y una actitud de la sociedad frente a sí misma" <sup>124</sup>

En este caso la descentralización, puede considerarse como un modo de hacer las cosas y, por lo tanto, requiere de un espacio para actuar; la administración pública es, dada la naturaleza y objeto de la misma, el espacio adecuado para el desarrollo de una verdadera descentralización.

Para entender a la descentralización como una de las formas de organización y constitución de la administración pública, es menester comprender que, precisamente la necesidad de dar forma y orden a los órganos de la administración delata sugerir formas de organización. Pues la administración pública, no es otra cosa más que la expresión misma de la personalidad del Estado, es aquella parte en la que se materializa el poder político a través de la competencia y los medios óptimos y necesarios para la satisfacción de los intereses comunes.

La función administrativa, exige de algún modo, la creación de órganos de competencia que cumplan dicha función, asimismo requieren de personas que la lleven a cabo. Propiamente la administración pública se halla en el Poder Ejecutivo sin pretender, como lo asegura Gabino Fraga, en que aquella posea una personalidad propia, simplemente "constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado" <sup>125</sup>

---

<sup>124</sup> Olmedo Carranza, Raúl. *Descentralización, Principios Teóricos y Ejemplos Históricos*, p. 11.

<sup>125</sup> Fraga Gabino, *op. cit.*, p. 119

Una vez que hemos recordado la función específica de la administración pública podemos comprender la necesaria creación de organismos descentralizados, no para describirlos sino para sustraer la necesidad misma de su creación.

El derecho administrativo afirma que la descentralización es una forma jurídica en que se organiza la administración pública; entonces si ésta es la encargada de satisfacer a la sociedad en general o bien de otorgar eficaz y eficientemente servicios públicos, se crean organismos descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonios propios responsables de actividades concretas.

La descentralización se entiende "como un proceso de carácter global que supone el reconocimiento de la existencia de un sujeto, una sociedad o colectividad de base territorial capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad socio- cultural y político- administrativa, y por otra parte, implica la transferencia a este sujeta de un conjunto de potencias y recursos financieros, humanos, materiales, que ahora no tiene y que podrá gestionar automáticamente en el marco de la legalidad vigente"<sup>126</sup>

Si bien, hemos enfatizado en el concepto, es importante discernir la controversia del *que*; de este modo podemos presumir de una descentralización política o administrativa. La primera la entendemos como una forma de distribución del ejercicio del poder entre diversas entidades del derecho público o bien entre los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. "Hay descentralización política cuando dentro de una misma unidad estatal, las colectividades particulares que la

---

<sup>126</sup> Morales Sales, Edgar Samuel "Discurso para otra Centralización", **Perspectivas de la Descentralización y del Federalismo en México**, Memoria segunda parte, No. 28, octubre - diciembre 1995, p. 104

forman gozan de una organización propia, conforme a normas que se dan por sí mismas, sin más limitación que las que establezca el pacto que las une a las demás”<sup>127</sup>

Por otra parte, se entiende que la descentralización política atiende más a acción de gobernar que la de administrar, de aquí que implique una devolución de poder a favor de las entidades federativas para que éstas a su vez absorban la capacidad de toma de decisiones y de la óptima utilización de recursos para bien de sus comunidades. Ramón Frías Fargas indica que “la descentralización implica participación en el ámbito local en la organización de la cosa pública, con lo cual se asegura un mayor grado de democratización del proceso político, gracias a esta misma participación, por un lado, y de la disminución del monopolio del poder central, por el otro.”<sup>128</sup>

Ahora bien, cuando se habla de descentralización administrativa, sólo se refiere a la forma de organización de la administración pública. Chanes Nieto atañe que este tipo de descentralización se puede presentar en los tres ámbitos de gobierno existentes en México. Cada uno de ellos, el federal, estatal y municipal, requiere una organización administrativa propia la cual debe funcionar eficazmente, para lograrlo tienen la capacidad de crear personas jurídicas, con patrimonio propio y con autonomía orgánica, no sujetas al control jerárquico de la administración central, llamados organismos descentralizados.<sup>129</sup>

No debemos confundir entonces a la descentralización administrativa con la desconcentración administrativa, y con base en el apartado anterior

---

<sup>127</sup> Cit. por Torres, Blanca (compiladora), *Descentralización y democracia en México*, p. 128.

<sup>128</sup> Cit. por Torres Blanca, *op. cit.*, p. 129.

<sup>129</sup> Cfr. Chanes Nieto, José. “Descentralización Política y Administrativa”, *Administración de la Educación IAPEM*, No. 11 julio- septiembre 1991, p. 114-115.

podemos decir que ésta última se caracteriza por la creación de unidades administrativas, tiene poder de decisión en un determinado espacio territorial pero sujetas al control jerárquico de la autoridad central que les dio origen; un organismo descentralizado por ningún motivo está ligado a ese control jerárquico. La desconcentración administrativa es un fenómeno de naturaleza jurídico-administrativa, con implicaciones políticas; un proceso de descentralización se da entre dos entes con personalidad jurídica propia, en cambio la desconcentración sucede tanto en un organismo centralizado como en uno descentralizado ya que se presenta como una relación entre órganos de una misma persona jurídica.

Hablar de descentralización resulta complejo, va más allá de sólo presentarse como un proceso a través del cual se transfieren atribuciones, facultades y recursos. Asimismo, diversos autores expertos en la materia coinciden en que se relaciona con el concepto de democracia, es decir, una vez que el Estado se torna consiente de las demandas ciudadanas y permite su mayor participación para la atención de las mismas, la palabra descentralizar aparece como sinónimo de democratizar.

Es por ello que al hablar de un proceso de descentralización se estimula la relación entre las formas de representación política y de participación social, en la medida en que la descentralización incorpora no sólo a instancias de gobierno sino también a todos los sectores de la sociedad, promueve y asegura todo un proceso de democratización.

La participación social, en este sentido, se convierte en un papel fundamental para el desarrollo de las comunidades pues a través de ellas es que el municipio puede vislumbrar las necesidades primarias que

demandan y en torno a ello, elaborar planes y programas estrictamente sujetos a la solución de los problemas reales.

La descentralización constituye una nueva forma de organización, que permite restablecer la relación entre autoridades políticas y ciudadanía y, por supuesto, una concientización en el desarrollo de las actividades de la cosa pública, en síntesis una reestructuración del aparato del Estado. Surge como una necesidad histórica y real a partir de la renovación del federalismo y del agotamiento del centralismo que por tantos años fue el eje sobre el cual giraba la vida política de México.

El impacto que de la descentralización se desprenda debe tocar todas las esferas de la vida política y administrativa, dicho proceso no debe destruir lo ya hecho, por el contrario sólo debe reorganizar, planear y edificar nuevas estructuras que garanticen una nueva relación federal con los poderes estatales y municipales, con el único propósito de descongestionar el poder depositado en una misma esfera gubernamental rescatando así uno de los propósitos del federalismo: promover al municipio como el ente mínimo a través del cual vislumbramos las necesidades del ciudadano con respecto a su relación con la cosa pública.

El fenómeno de la descentralización se ha convertido en un detonador para el desarrollo regional, es decir, las administraciones públicas locales deben fortalecer la capacidad de respuesta a las demandas de sus comunidades; el éxito de la construcción de un *nuevo federalismo* que se dará en la medida en que tanto la federación, como los estados y los municipios ejerzan el poder de tal forma que haya una justa repartición de competencias para la atención de las demandas ciudadanas y permitan un alto grado de participación social para la resolución de las mismas.

Sin embargo, es menester considerar que la promoción de la descentralización no significa en ningún caso discernir todas aquellas políticas que establece el Estado para el bien de la nación, por ejemplo se pueden descentralizar los servicios educativos más no las políticas educativas, su objetivo y alcance.

La descentralización significa racionalizar todas aquellas funciones realizadas por las tres instancias de gobierno; bien pueden adjudicárseles a los municipios tareas que hasta hoy realizan órganos estatales, como la del servicio educativo, y que podrían perfectamente ejecutar órganos municipales.

Y una vez que le hayan sido devueltas las oportunidades para llevar a cabo acciones propias de su gestión, el municipio se enfrentará al establecimiento de estrategias y mecanismos que coadyuven a la mejor integración y ejecución de las nuevas tareas a fin de garantizar su extrema calidad; si bien parte del proceso descentralizador implica dotar al municipio de todas las herramientas necesarias para cumplir con su obligación dentro de un marco reglamentario.

En el caso de México, la descentralización como proceso de una reforma política, se ha dado paulatinamente y, de hecho, no ha terminado. Quizá siempre se tuvo presente la idea, sin embargo es hasta el gobierno del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado cuando empiezan a brotar los primeros intentos descentralizadores.

El año de 1982 fue, sin duda, un año importante ya que por un lado México enfrentaba una grave crisis resultado de la insuficiencia que

presentó el proyecto industrializador<sup>130</sup> Miguel de la Madrid tomaba postura en el cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Como ya vimos en un capítulo anterior, su pensamiento político se fundamentó en los principios ideológicos de la Revolución Mexicana, la parte medular era atender las demandas sociales, mismas que se definieron en el nacionalismo revolucionario; democratización integral; renovación moral de la sociedad; planeación democrática; desarrollo, empleo, combate a la inflación; sociedad igualitaria y descentralización de la vida nacional.

En este último punto es en donde concentramos nuestro análisis. Si bien, la descentralización de la vida nacional no era tarea fácil, por el contrario resultaba complejo establecer las estrategias, los medios y los mecanismos a través de los cuales se cumpliría con este objetivo. Durante dicha administración, se tuvo claro que había que fortalecer el sistema federal con base en la fortificación del municipio en sus aspectos jurídico- político, administrativo, económico, social y cultural. El medio para lograrlo era una promoción equilibrada del desarrollo, es decir, en el ámbito nacional, sectorial y regional. Los mecanismos establecidos se concretizaron en la creación de Convenios de Desarrollo, Comités Estatales de Planificación para el Desarrollo y Programas Multiseccionales.

---

<sup>130</sup> El proyecto industrializador en México se caracterizó por el desarrollo de un capitalismo dependiente y subordinado; requería comprar maquinaria, tecnología y cierto tipo de materias primas especiales en el extranjero; la salida de dividas por este concepto desnivelaba la balanza comercial y de pagos; se detectó una excesiva protección del Estado hacia las industrias nacionales, subsidiando los bienes y servicios a un precio bajo, en muchos casos inferior a su costo de producción, por lo tanto también, sostenía las finanzas de estas empresas e impedía su quiebra cubriendo sus pérdidas con el dinero del erario público; el gobierno recurrió al endeudamiento externo para cubrir su déficit y para los años 80's ya no podía continuar cubriendo el gasto excesivo provocando una grave crisis de las finanzas públicas.

El factor más difícil al que se enfrentaba la descentralización de la vida nacional era precisamente la contraposición de la misma: el centralismo. El centralismo en México tiene acepciones diversas y complejas, como ya hemos visto; por un lado, se presentó como un medio a través del cual el país defendía su unidad y remediaba la disgregación desarticulada en la que se encontraba la economía del país; sin embargo, el centralismo se había agotado y convertido en una limitante para el crecimiento y desarrollo nacionales; el estado mexicano paternalista ya no tenía lugar.

La centralización adoptada por el federalismo permitió en cierto momento un avance considerable del factor económico, social, cultural y político del país. Pero el principal problema recayó en las alternativas de solución que aportaba el gobierno central hacia los estados y luego hacia los municipios, pues a pesar del esfuerzo, en ningún momento, disminuía la problemática puesto que no se detectaban los problemas con la misma sensibilidad y conocimiento. El efecto más palpable era la ineficacia en la prestación de los servicios públicos más indispensables, de ahí la necesidad de ser la autoridad que enfrentaba el problema, la misma que lo atendiera y resolviera, para ello era indispensable que los gobiernos de los estados tomaran las decisiones propias para solucionar los conflictos sociales de sus regiones.

En este sentido, el fortalecimiento del federalismo se entendió como una decisión descentralizadora del poder y de la riqueza, que permitiera el desenvolvimiento autónomo y equitativo de todos y cada uno de los municipios. Dicha descentralización debía reflejarse de la federación a las entidades federativas y de éstas a los municipios.

El municipio libre consagrado desde la Revolución Mexicana, se había fraccionado, el centralismo que había debilitado sus expectativas se convirtió en una limitante y entonces surge una corriente de apoyo al

federalismo, que no era otra cosa más que fortalecer a estados y municipios.

Para dar efecto a dichas particularidades, uno de los instrumentos fue el Convenio Unico de Desarrollo. En el se establecían orientaciones para el actuar de los gobiernos federal y estatales en materias de interés común o bien en las que ambos participaran.

"El Convenio Unico de Desarrollo es el instrumento programático y financiero que sintetiza la voluntad política de los ejecutivos federal y estatales para coordinar sus acciones y recursos para impulsar el proceso de descentralización de la vida nacional, el desarrollo estatal integral y el fortalecimiento municipal"<sup>131</sup>

La intención principal era avanzar en el proceso de descentralización, específicamente de la función pública, es decir, a cada régimen debían corresponder sus propias facultades y atribuciones para hacer de su competencia la resolución de los asuntos públicos. De esta forma se ampliaría y vigorizaría la participación de los estados y municipios en el desarrollo nacional.

" A través del Convenio Unico de Coordinación, se ha avanzado en los esquemas de planeación para el desarrollo regional, aprovechando y fortaleciendo los mecanismos de coordinación intergubernamental, la elaboración de los planes estatales de desarrollo y el establecimiento de sistemas, métodos y procedimientos, para que la programación de las inversiones se lleve a cabo mediante una fundamentación técnica y socioeconómica"<sup>132</sup>

---

<sup>131</sup> México: **Desarrollo Regional y Descentralización de la Vida Nacional 1983-1988**, p. 28.

<sup>132</sup> "Pensamiento Político del Lic. Miguel de la Madrid", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, INAP, No. especial 5-6, enero-junio 1982 p. 59.

Se propició el fortalecimiento de las estructuras orgánicas estatales a través de transferencias de funciones del gobierno federal a los gobiernos estatales, de tal forma que se aprovecharan los recursos técnicos, materiales y humanos de la federación por parte de los gobiernos locales, quienes al mismo tiempo orientaron sus acciones a la atención de necesidades propias y prioritarias de sus comunidades como la educación primaria y media básica, salud, agua potable, vivienda y transportes y comunicaciones.

Todas estas acciones se suscitaron un tanto dispersas, por lo que hubo que establecer Comités Estatales para el Desarrollo; es decir una vez establecidos los acuerdos sobre los que trabajarían, se requería perfeccionar los sistemas de programación en los estados, empero el aprovechamiento de las diversas modalidades tenía que aprovecharse de la mejor manera y, precisamente estos Comités se encargarían de asegurar la coherencia de las acciones entre sí, compatibilizando los esfuerzos de la federación, los estados y los municipios, promoviendo a los sectores social y privado como canales de apoyo hacia los tres primeros, en las materias que lo requerían.<sup>133</sup>

De esta forma, el gobierno de la República, promovió el establecimiento de la planeación con el único fin de conjuntar esfuerzos y acciones comunes de los tres ordenes de gobierno y de optimizar las administraciones públicas estatales con la participación de los grupos sociales de sus localidades.

Para la historia de la administración pública, la planeación estatal y municipal fue un fenómeno reciente pero que se institucionalizo y generalizo una vez que en el ámbito federal se establecieron la

---

<sup>133</sup>Ver, De la Madrid Hurtado, Miguel. *Segundo Año de Renovación Nacional, 1983-1984*, pp.65-66.

planeación del desarrollo nacional y que jurídicamente se consolidó en las reformas a los artículos 25 y 26 constitucionales.<sup>134</sup>

El gobierno de Miguel de la Madrid agilizó la detección de características propias de cada municipio a través de una clasificación de los mismos. Una vez detectados los tipos de municipios que conformaban la República se facilitó establecer prioridades para cada uno de ellos, apoyándose en todo momento en el ya mencionado Convenio Unico de Desarrollo y en los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES), los cuales fueron reemplazados posteriormente por los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, COPLADES, y cuya función es coordinar la planeación dada en los tres ordenes de gobierno así como de los sectores social y privado para la realización de las actividades de planeación.

"Los COPLADES se conciben como organismos estatales cuyo propósito es promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo, buscando compatibilizar a escala local, las acciones de los gobiernos federales, estatales y municipales, tanto en el proceso de planeación, programación y evaluación e información, como en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, propiciando la colaboración de los diversos sectores"<sup>135</sup>

El punto medular de la reforma política iniciada con Miguel de la Madrid era redistribuir su condición de célula básica del sistema federal, al municipio. Las acciones tomadas durante su administración fueron siempre encaminadas a la descentralización tomando en cuenta que

---

<sup>134</sup> México: Desarrollo Regional y...op. cit., pp.25-26

<sup>135</sup> *ibid.*, p. 62.

dicho proceso es un instrumento de transformación política trascendental. De este modo, el presidente Miguel de la Madrid, presentó el 6 de diciembre de 1982 ante el Senado de la República una iniciativa para reformar el artículo 115 constitucional.

La descentralización, aparece desde entonces como alternativa eficaz para desenfrenar el atraso municipal. Dicho proceso exigía revisar la distribución de competencias constitucionales entre federación, estados y municipios; el objetivo principal que acató el gobierno de Miguel de la Madrid era "entregar o devolver al municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la fundación primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica" <sup>136</sup>

Todas estas tareas de revertir la tendencia centralizadora apuntaban indudablemente al fortalecimiento del sistema federal, para este efecto, Miguel de la Madrid reconocía al municipio como la institución clave de dicho fortalecimiento; "...ha sido una verdad reiteradamente sustentada en todos los rincones de nuestro territorio, que el municipio, aún cuando teóricamente constituye una fórmula de descentralización, en nuestra realidad lo es aún más en el sentido administrativo que en el político; por lo que como meta inmediata de la vigorización de nuestro federalismo, nos planteamos la revisión de las estructuras diseñadas al amparo de la Constitución vigente a fin de instrumentar un proceso de cambio que haga efectiva en el federalismo, la célula municipal tanto en autonomía económica como política" <sup>137</sup>

Como muestra del fortalecimiento municipal impulsado, se dio la expedición de las llamadas leyes orgánicas municipales, a cargo de los congresos estatales, y que tuvieron su base, desde entonces en las

---

<sup>136</sup> El Municipio en México, CEDEMUN, p. 53.

<sup>137</sup> *Ibid.*, p. 33.

constituciones locales, en ellas se establecieron disposiciones que regularan la vida municipal refiriéndose principalmente a todas aquellas acciones que tuvieran que ver directamente con el funcionamiento, facultades y obligaciones de los ayuntamientos.

Una vez que cada municipio contaba con una Ley Orgánica, también se puso énfasis en la expedición de reglamentos y bandos específicos sobre sanciones, medidas de seguridad y recursos administrativos, condiciones y facultades para celebrar convenios de coordinación con otros municipios.

Ahora bien, en todo momento la reforma municipal se concibió como un proceso de descentralización del poder pues, por un lado había la necesidad de revisar las competencias constitucionales y, por otro lado, el municipio tenía que rescatarse como expresión institucional básica del sistema federal. Rehabilitar al municipio, significaba redefinir su participación, consolidar su estructura y ampliar su capacidad de gestión con el único fin de atender las demandas sociales y procurar la mayor vinculación del gobierno con la población.

En este sentido, se propició la participación plural de los ciudadanos en las tareas municipales. Todo ello incrementaba, de algún modo, la competitividad de los Ayuntamientos para resolver asuntos internos. Además, otro de los propósitos fue sin duda, lograr la autonomía económica de los municipios, iniciativa que hasta la fecha no se ha concretizado, empero a partir de las mencionadas reformas al artículo 115, se reasignaron fuentes de ingresos responsabilizando a los municipios de la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.

Durante la administración de Miguel de la Madrid puede considerarse un avance marcado en cuanto a los intentos por descentralizar la vida nacional, pues es aquí en donde encontramos el mayor número de factores que se pusieron en promoción para llevar a cabo acciones y estrategias concretas de desconcentración y descentralización administrativas, que no del todo políticas. Estas medidas han ido marcado la pauta para delimitar las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad, ya que ha permitido un desenvolvimiento sano de la participación social y una racionalización de las actividades gubernamentales así como el inicio de un proceso democratizador del país.

Los principios descentralizadores en México, no son nada nuevos. La trayectoria de un proceso como éste implica, más allá de una transferencia administrativa, un consenso y voluntad políticas, es decir, la federación debe promover en todo momento y a cualquier nivel la integración del municipio como instancia cercana a la comunidad, para ello debe ofrecer las facilidades que le permitan llevar a cabo la función pública de su competencia dentro de los parámetros que dicta la ley, sólo así puede conformarse un verdadero federalismo y puede ofrecerse a la ciudadanía un cúmulo de servicios públicos con una forma de prestación eficiente y responsable.

### **3.3 DESARROLLO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA.**

El desarrollo del proceso de descentralización educativa en México, ha sido un proceso lento, debido a que junto con los servicios de salud, fueron los ejemplos de prueba para iniciar dicho proceso, y tomando en cuenta la relevancia de estos servicios públicos, la complejidad en la prestación de los mismos se agrava; es decir, se inició durante el

gobierno de Miguel de la Madrid y hasta hoy son las entidades federativas quienes apoyadas en organismos de colaboración han venido otorgando el servicio pero con claras deficiencias administrativas.

En este apartado, procuramos seguir una secuencia periódica de los intentos por descentralizar los servicios educativos, para ello hacemos una interpretación de todos aquellos documentos institucionales que se crearon o modificaron para este fin durante los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de G. y Ernesto Zedillo, con el propósito de esclarecer cuál ha sido el avance del proceso de descentralización educativa y cuál puede ser su alcance.

### **3.3.1 Inicio de la Descentralización Educativa.**

La descentralización de la vida nacional, implicaba una reforma municipal sustentada a la vez en un proceso de descentralización de la administración pública federal, es decir, había que hacer eficiente la administración y economía de los estados y municipios con el propósito de tomar decisiones desde la base del problema. El ejemplo más claro fue el suscitado en las áreas de desarrollo social, específicamente en las secretarías de Educación Pública y de Salud, pues desde 1983 los servicios de educación básica y de salud se transfirieron a los gobiernos de los estados.

El propósito de la descentralización de la educación fue la transferencia a los gobiernos estatales de la educación básica y normal que sostenía el gobierno federal. Dicho proceso tuvo entre 1983 y 1984 dos etapas: el 8 de agosto de 1983 se expidió un decreto presidencial en el que se propuso la creación de un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa en cada uno de los estados. Su función era estudiar la situación de la educación básica y normal en cada entidad proponiendo

alternativas para transferir dichos rubros a los gobiernos estatales, en lo administrativo, financiero, pedagógico y laboral.

En caso de establecerse el Comité se integraría por un Presidente, el gobernador del estado; un Secretario Técnico, estaría a cargo del Representante de la SEP; y Vocales, el representante de la Secretaría de Programación y Presupuesto, el representante del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); un representante de la entidad; se invitaría como vocal a un representante seccional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Las funciones de dichos Comités serían las siguientes:

- a) fungir como órgano de consulta del gobierno federal y las entidades federativas en el proceso de descentralización educativa;
- b) recabar la información necesaria respecto a los servicios educativos del nivel básico que imparte la Federación en la entidad y analizarla comparativamente con el sistema estatal del mismo nivel;
- c) realizar los estudios necesarios para darle solución a los aspectos administrativos, financieros, pedagógicos y laborales que implica la descentralización educativa en la entidad correspondiente.<sup>138</sup>

Asimismo, a través de este decreto se modificaba el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública para crear una Coordinación General para la Descentralización Educativa y que tendría como función auxiliar al titular de ésta para ejecutar las medidas que requiriera el proceso de descentralización, además de ejercer las atribuciones que tenía conferidas la Dirección General de Delegaciones, que desaparece. Por su parte las entonces delegaciones de la Secretaría de Educación Pública (SEP) se convirtieron en Unidades de Servicios Educativos a

---

<sup>138</sup> Diario Oficial de la Federación, 8 de agosto de 1983, p. 23-24.

Descentralizar; en ese mismo decreto se dispuso, para la cuestión administrativa la creación de una Coordinación General para la Descentralización Educativa en la SEP.<sup>139</sup>

El compromiso presidencial se veía cada vez más presionado, durante la campaña electoral se enfatizó en el impulso a la descentralización de la vida nacional y de hecho ésta era el eje sobre el cual giraba la administración de Miguel de la Madrid. Había que reconocer, en principio, que la educación era más allá de una necesidad un aspecto al que había que poner entera atención pues se encontraba rezagado.

Al existir un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa, se incluía la participación sólida de diversos enfoques que tienen que ver con la materia, sin embargo, no se percataba la posibilidad de que lejos de descentralizar el poder, este podría tomar aún tintes más agudos de burocratización, pues por un lado ejercían poder las autoridades de oficinas y por otro se engrandecía la participación de los grupos sindicales. Todo esto originaba una confusión sobre la orientación de los servicios educativos, es decir, de quién era responsabilidad la prestación de éste y bajo qué términos podía hacerse. Podía, incluso perderse la importancia de la educación como medio a través del cual se pretende enarbolar el crecimiento del país.

Ciertamente, se habían creado órganos cuya función era administrar de manera eficiente, a través de las entidades federativas, los servicios educativos, pero todo esto se hizo de forma arbitraria: los estados no estaban preparados ni financiera ni estratégicamente. No contaban con la capacitación calificada del personal que se encargaría de esto y la

---

<sup>139</sup> *Ibid.*, p. 25.

urgencia con que practicaban el manejo de los servicios educativos no dejaba percibir una verdadero proceso descentralizador.

Paralelamente a este Decreto se estableció otro en el que su principal objeto era crear en cada entidad federativa una Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública que se encargaría de administrar, en forma conjunta, los servicios federales de educación básica y normal y los servicios estatales de educación, con sujeción a los planes y programas que estableciera la Secretaría de Educación Pública.<sup>140</sup>

Además se estableció un decreto por el cual las dependencias y entidades procederían a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa que asegurara el avance en dicho proceso. Su principal objetivo era determinar y asegurar que las decisiones se tomarán en el ámbito geográfico donde se demandaran los servicios y que éstos se otorgaran con la misma calidad e intensidad en todas las regiones del país. De tal suerte que se revisarían las atribuciones, funciones y programas determinando las acciones a realizar a mediano y corto plazo, así como los mecanismos y modalidades específicas de acuerdo a las características de su materia.<sup>141</sup>

Para 1984, específicamente el 20 de marzo se publicó y entró en vigor un nuevo decreto que establecía los lineamientos a que se sujetarían las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica y normal, en el que se señalaban las bases para la descentralización pero garantizando la preservación de los principios del artículo 3º constitucional; la SEP conservaba sus facultades para

---

<sup>140</sup> Cfr. *El Marco Reglamentario para el Cambio*, diciembre 1982-noviembre 1985, p.731.

<sup>141</sup> Cfr. *El Marco Reglamentario...* op.cit. pp.735-736.

formular planes y programas en toda la República, así como el control, supervisión y evaluación del sistema educativo en su conjunto; se mantendría la relación laboral de los trabajadores de educación básica con la SEP y con los gobiernos estatales, según el régimen actual de cada plantel sin afectar los derechos individuales y colectivos vigentes para entonces.

Se creó en cada estado un Consejo Estatal de Educación Pública, su función era implantar mecanismos para la descentralización y para el desarrollo de los servicios educativos. Por otra parte se crearía en cada entidad una Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública, encargada de la administración conjunta de los servicios federales y locales. Específicamente se establecían las bases para que la federación pusiera a disposición de los estados los recursos financieros y materiales para el servicio educativo básico y normal; asimismo señalaba la desaparición de los Comités Consultivos y las Unidades de Servicio, sólo actuarían conforme a los Acuerdos de Coordinación, es decir, en ellos se ratificaron las bases que señalaba el decreto y se detallaron las funciones que corresponderían a la SEP y al gobierno del estado en particular.<sup>142</sup>

Ciertamente, la descentralización iniciada en el sector educativo demostraba la necesidad de reestructurar la dependencia central y fortalecer, de algún modo, la coordinación con los gobiernos estatales que auguraba el Plan Nacional de Desarrollo, cuando se refería con tanta insistencia a la descentralización de la vida nacional procurando invertir las tendencias a la concentración de la actividad económica y de los servicios.

---

<sup>142</sup> **Diario Oficial de la Federación**, 20 de marzo de 1984, p. 10-11

Desgraciadamente y a pesar de todo ese marco reglamentario que pretendía sustentar el desarrollo de la descentralización aquel no fue suficiente para presumir un proceso sólido. Se logró si, una desconcentración administrativa, sin disminuir el centralismo, por lo que no podía hablarse de una entera descentralización, pues como ya hemos visto anteriormente ésta se conjuga y se enriquece cuando existe una separación entre la intención administrativa y la política, de lo contrario sólo se alude a una forma de organización administrativa y no a un propósito de trascendencia política.

El fracaso de los intentos descentralizadores en este período gubernamental puede atribuirse a diversos factores, entre los que encontramos la fuerza del sindicalismo, la capacitación del personal público, el escaso conocimiento de todo el proceso, la falta de recursos financieros para determinar los fines de la educación en cada entidad federativa y, el más grave quizá, la cultura del centralismo político.

El reto del sexenio salinista era desvanecer los errores del anterior, no sólo con la extensión de un marco reglamentario, sino con la fortuna de establecer mecanismos de participación real de las entidades federativas en la administración de los servicios educativos.

### **3.3.2 La Federalización Educativa.**

Durante el mandato presidencial de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994, se impulsó una profunda Reforma del Estado, un tema primordial dentro de ella fue el de la descentralización administrativa, a través de la cual se pretendía legitimar, formular y transformar la relación de los diversos grupos de la sociedad con los gobiernos federal, estatal y municipal. La administración pública descentralizada tenía como objetivo impulsar al

municipio como la base de la unidad política del país a partir de una reconceptualización de la propia administración pública.

En materia de educación, el artículo 3º constitucional concibió una serie de modificaciones en 1992 “el gobierno pretendió dar respuesta a una preocupación de diversos sectores de la sociedad estableciéndose este derecho y aún más haciéndose este derecho responsabilidad del Estado: dar educación preescolar, primaria y secundaria a quien lo solicite. Esta modificación también establece la obligatoriedad de la educación secundaria, manteniendo gratuita la que presta el Estado y precisa el derecho de todo mexicano a recibir educación.”<sup>143</sup>

Al iniciarse el gobierno de Carlos Salinas de G. se emprendió un Programa para la Modernización Educativa, el cual tenía como objetivo principal redefinir las prioridades del sistema educativo, así como también racionalizar los mecanismos para su administración. Bajo esta perspectiva, el entonces presidente constitucional advirtió “el sistema educativo va a descentralizarse. La descentralización significa reconocer que la comunidad local puede articular nueva vida, propia y original, a la educación en su ámbito, acorde a los valores de nuestra historia y a la meta de integración nacional. No se contrapone al cumplimiento del mandato constitucional de contar con una educación nacional, integradora al servicio de los objetivos nacionales. ..”<sup>144</sup>

La política de Modernización que pretendía este programa se encaminaba, nuevamente, a definir en el campo de la educación la relación entre las instancias gubernamentales y la sociedad civil de tal suerte que se pudieran identificar los obstáculos que impidieran el

---

<sup>143</sup> Sánchez González, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, p. 144.

<sup>144</sup> Cfr. *Programa para la Descentralización Educativa, 1989-1994*, p.12.

alcance de las finalidades educativas, es decir, atribuir a la educación la responsabilidad de que los mexicanos pudieran desarrollar nuevas capacidades que les permitieran no sólo resaltar en el ámbito educativo sino también en el marco de toda aquella modernización nacional.

A partir de entonces, con la nueva Ley General de Educación y el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) se inicia la federalización educativa.

El Acuerdo Nacional (ANMEB), se firmó el 18 de mayo de 1992 por la Secretaría de Educación Pública, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y los gobiernos estatales, su principal objetivo era extender la cobertura de los servicios educativos y elevar la calidad de la educación, con definidos propósitos para obtener mayores recursos presupuestales, reorganizar el sistema educativo nacional, reformular los contenidos y materiales educativos, así como la función magisterial.<sup>145</sup>

Con la firma de este Acuerdo se dio respuesta a la necesidad de descentralizar recursos financieros, humanos y materiales a los estados para que estos operaran los servicios educativos en el nivel básico y normal.

En el marco de este Acuerdo se estableció un Decreto para celebrar convenios pertinentes para cumplir cabal y oportunamente con los lineamientos de dicho Acuerdo. En sí mismo el Acuerdo responde al compromiso de reconocer en la educación uno de los medios decisivos para el porvenir de la Nación. En este sentido era menester impulsar una reorganización del sistema educativo que permitiera otorgarle a la educación la importancia que merece a través de la más alta prioridad en

---

<sup>145</sup> López Moreno, Javier. *Reformas Constitucionales para la Modernización. Una visión de la modernización de México*, p. 215.

la asignación del gasto público, canalizar los recursos públicos a mejorar la calidad y a acrecentar su cobertura. De este Acuerdo, se derivarían planes y programas de estudio tendientes a una mayor calidad de la educación, y en los que podrán incluirse las propuestas de los gobiernos municipales, incluso.

De conformidad con dichos convenios, corresponde a los gobiernos estatales encargarse de la dirección de los establecimientos educativos que antes estaban a cargo de la Secretaría de Educación Pública. En consecuencia, el Ejecutivo Federal traspasa y el gobierno estatal respectivo recibe, los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles con los que se venía prestando el servicio a través de la Secretaría, así como los recursos financieros utilizados en su operación.<sup>146</sup>

Cabe destacar, sin embargo, que dicha transferencia no implica de ningún modo el que el gobierno federal desatienda sus responsabilidades, mismas que se hacen explícitas en la ley General de Educación. El Ejecutivo Federal es la autoridad competente para cumplir con la observancia de que los compromisos pactados en el Acuerdo sean llevados a cabo con toda responsabilidad; conserva la dirección y operación de los programas estrechamente vinculados a la integración de la unidad nacional a través de la educación; se compromete a proporcionar y hacer llegar a los estados los recursos suficientes para que éstos se encuentren en la condición de elevar la calidad y cobertura del servicio.

---

<sup>146</sup> Ver Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

Por su parte, cada gobierno estatal no adquiere nuevas funciones que no estén dentro del marco legal que los sustenta, es decir, todas aquellas atribuciones que les han sido encomendadas deben convenirse conforme a la Ley General de Educación, con ello se fomenta una organización federalista para presumir una plena concurrencia de los niveles de gobierno ya que se abre la oportunidad de que los municipios participen activamente en la gestión educativa, los estados se comprometen a través del acuerdo a fijar las condiciones para una participación dinámica y comprometida por parte de los municipios, pues será a través de ellos que se ejerza un control social más eficaz sobre la calidad con que se presta el servicio así como la capacidad de respuesta presentada a los problemas y necesidades más inmediatos de los espacios escolares, los alumnos y los maestros.

Se promueve con este Acuerdo, la creación de consejos municipales de educación, el cual fungirá como un órgano que brinde apoyo y fomento eficazmente la educación en cada localidad, bajo esta premisa los estados harán lo conducente para que sean los municipios quienes se encarguen directamente de dar mantenimiento y equipamiento a las escuelas sirviéndose de los recursos que les otorgue el gobierno estatal y atendiendo a la recomendaciones de los consejos municipales.<sup>147</sup>

Ahora bien, el federalismo educativo que alude el Acuerdo se complementa con el impulso de una participación social, será con ella que la comunidad respectiva ponga mayor atención en el correcto funcionamiento de la escuela, sus instalaciones, su mobiliario y los planes y programas de estudio. De este modo se estimula un nuevo espacio en el que converjan las autoridades educativas con todos aquellos actores sociales pertinentes.

---

<sup>147</sup> *Íbidem.*

Como podemos darnos cuenta, el Acuerdo no fue otra cosa más que la disposición y voluntad por parte del gobierno federal para devolver a las entidades federativas las facultades, atribuciones y recursos que merecen para llevar a cabo la gestión educativa, significó la pauta para empezar la consolidación del proceso de descentralización educativa.

Por otra parte y en cumplimiento de las disposiciones constitucionales, el Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar los servicios educativos expidió, entre otras, la Ley General de Educación.<sup>148</sup>

En ella se señala expresamente que la prestación de los servicios educativos es una de las actividades en donde concurren las entidades federativas y los municipios. En este sentido, dispone la celebración de convenios entre ellos para coordinar los esfuerzos comprendidos para dicha función.

La Ley General de Educación regula la educación que imparten la Federación, las entidades federativas y los municipios, sus organismos descentralizados y los particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios.

Como primer punto reconoce el derecho que tiene todo individuo a recibir educación, siendo ésta el medio más oportuno para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura, la reconoce como un proceso interminable a través del cual contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad. Asimismo, se entiende como un servicio; es obligación del Estado impartirla laica y gratuitamente. La Federación, las entidades federativas y los municipios tienen la obligación de aplicar y vigilar el cumplimiento de esta ley.

---

<sup>148</sup> Cfr. Ley General de Educación.

El capítulo segundo está dedicado a explicar detenidamente el federalismo educativo, para ello se divide en cuatro secciones; en la primera de ellas se establecen las atribuciones, en materia educativa, a cada orden de gobierno.

No obstante, que tanto las autoridades educativas federales como las locales tienen establecido un marco a seguir, es importante señalar que la propia ley les otorga atribuciones concurrentes, es decir, en dado momento cuando así lo requieran por necesidades nacionales, regionales y estatales, podrán actuar con plena libertad y prestar servicios educativos distintos a los previstos en la ley, determinar y formular planes y programas, otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de la educación básica que impartan los particulares, editar y producir libros u otros materiales de apoyo. La federación y las entidades federativas pueden celebrar convenios para coordinar sus actividades educativas, con excepción de las que estrictamente les obliga esta misma ley.

Por su parte, el ayuntamiento de cada municipio puede promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad, asimismo puede editar libros y producir materiales de apoyo, prestar servicios bibliotecarios, promover permanentemente la investigación e impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica.

El gobierno de cada entidad federativa está obligado a promover la participación de los ayuntamientos para dar mantenimiento y mejorar el equipo básico a las escuelas estatales y municipales. Ambos gobiernos podrán celebrar convenios para coordinar y unificar sus actividades educativas y cumplir con mayor eficacia las responsabilidades correspondientes.

La segunda sección alude a los servicios educativos. El Poder Ejecutivo Federal por conducto de otras dependencias de la administración pública federal establecerá instituciones educativas con la formulación de planes y programas respectivos en coordinación con la Secretaría; dichas dependencias expedirán constancias, certificados, diplomas y títulos con la validez oficial correspondiente.

Por otra parte, las autoridades educativas, de acuerdo a su competencia, revisarán permanentemente las disposiciones, los trámites y procedimiento, con objeto de simplificarlos, de reducir las cargas administrativas de los maestros y puedan utilizar el tiempo en horas clase; en general, lograr que la prestación del servicio educativo sea más eficiente.

La siguiente sección se refiere al financiamiento a la educación. El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, sujetos a las disposiciones de ingresos y gasto público aplicables, asistirán al financiamiento de los servicios educativos. Por ningún motivo las entidades federativas podrán transferir los recursos que la federación otorgue, deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y otras actividades educativas. Por su parte, las entidades federativas proveerán lo necesario para que cada ayuntamiento reciba recursos para el cumplimiento de sus actividades competentes que le otorga esta ley. Tanto las autoridades educativas federales como locales procurarán en todo momento fortalecer las fuentes de financiamiento para la educación pública.

La última sección comprende de la evaluación del sistema educativo nacional y atribuye a la Secretaría de Educación Pública como la responsable de ello, dicha evaluación y la de las autoridades educativas locales serán sistemáticas y permanentes por lo que sus resultados

serán tomados como base para que las autoridades educativas, dentro de su competencia, tomen las medidas pertinentes. Las instituciones educativas instaladas por la federación, por sus organismos descentralizados y por los particulares tienen la obligación de otorgar a las autoridades educativas todas las facilidades para tal evaluación, que tiene como único fin medir el desarrollo y los avances de la educación en cada entidad federativa.

Después de interpretar lo más relevante de la Ley General de Educación y atendiendo a las necesidades propias de la investigación, podemos darnos cuenta que a través de ella se establecía una forma de organización para la administración de los servicios educativos a cargo de las entidades federativas, pero todavía no se logra dejar en manos de la autoridad correspondiente la batuta para emprender estrategias específicas para una población y un territorio determinado. Son las entidades federativas las que determinan qué y cómo deben otorgárseles los beneficios a los municipios, por ejemplo, y éstos se enfrentan a lineamientos y disposiciones generales que en ningún momento son competentes con sus necesidades.

### **3.3.3 Alcance del Proceso Descentralizador en Materia Educativa.**

El sexenio de Ernesto Zedillo sólo se presentó como una continuación de un intento más sólido que pretende ya no crear más órganos encargados del servicio educativo, sino sólo dar continuidad a lo ya establecido. Para efectos de su administración establece a partir del Plan Nacional de Desarrollo el impulso a estrategias de colaboración con las entidades y los municipios con el propósito de consolidar la descentralización educativa.

“El presidente Ernesto Zedillo, desde su campaña electoral enarboló la bandera del nuevo federalismo, lo cual fue plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Como parte, de este proyecto, se expresó el propósito de reformular la política social, orientándola de acuerdo con los principios del nuevo federalismo. Esto supone una redistribución de competencias entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), el sustento de la esencia compensatoria del pacto federal, la descentralización y federalización de las políticas sociales (educación, salud), la revisión del sistema de coordinación fiscal y el reconocimiento de que deben fortalecerse los ayuntamientos, garantizando su participación como en la ejecución de planes y programas de desarrollo sectorial y regional a fin de que respondan cabalmente a las exigencias de bienestar de la sociedad en general y de las comunidades en particular”.<sup>149</sup>

Ciertamente, esta política social se encaminaba no sólo a enfrentar los rezagos sociales sino a impulsar de alguna forma y con base en la creación de programas de apoyo, el desarrollo social. Puntos principales de esta nueva política social fueron sin duda el combate a la pobreza y la continuidad al proceso de descentralización educativa dentro del marco del nuevo federalismo. La educación formó parte primordial en la agenda de trabajo de esta administración; el Plan Nacional de Desarrollo incitaba al diseño y aplicación de programas, a llevar a cabo acciones que garantizaran el acceso de toda la población a la educación básica; se proponía consolidar la federalización de la educación mediante el fortalecimiento de las atribuciones y responsabilidades que corresponden a cada uno de los tres órdenes de gobierno y la promoción activa de participación de las comunidades en las tareas educativas.

---

<sup>149</sup> Ziccardi, Alicia. “El papel de los gobiernos municipales en las políticas sociales” en **Congreso Nacional de Ciencia Política**, 1996, p. 52.

Si bien, los propósitos por consolidar una verdadera descentralización educativa no variaron mucho de un sexenio a otro, sólo se trataba de continuar con este proceso. La creación de Programas tienen el fin de impulsar estrategias y acciones que conlleven a finalizar una federalización educativa, empero aún con ello no se logra revertir el papel de los estados frente a la administración de la educación con todo lo que ello implica, es decir, no sólo trámites de ventanilla o traspaso de oficinas sino también efectos con tonalidades políticas.

A continuación, se citan los objetivos de los Programas que se crearon para coadyuvar en la consolidación de dicho proceso: Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) y Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000. De cada uno de ellos se hace una interpretación a fin de sustraer el objetivo principal en materia educativa.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, estableció como uno de sus principales objetivos en materia de desarrollo social y superación de la pobreza extrema impulsar mecanismos posibles para ampliar las oportunidades y complementar el ingreso de millones de familias mexicanas que viven en condiciones desfavorables; para tal efecto se creó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá).

Haremos entonces principal hincapié en lo que al ramo de educación se refiere dadas las necesidades que la propia investigación requiere.

Para el Progresá, la educación se presenta como un factor estratégico para la promoción del desarrollo y que acompañada de la alimentación y la salud abatan la pobreza y la desigualdad. "Por su naturaleza y propósitos, Progresá orienta sus acciones de manera prioritaria hacia las familias, buscando beneficios que alcancen a todos los miembros del hogar, pero velando porque favorezcan más a quienes más lo necesitan:

los niños y los jóvenes - de ambos sexos -, y las madres de familia. Al mismo tiempo, Progresá busca alentar y apoyar los esfuerzos de los padres de familia para lograr la superación de sus hijos bajo esquemas que, al tiempo que mejoran el ingreso familiar, propicien su activa participación para el cabal aprovechamiento de los beneficios que ofrece el Programa: suplementos alimenticios para los niños pequeños y las madres embarazadas y lactantes, ayudas económicas para la alimentación, servicios de atención primaria de la salud, ayudas para la adquisición de útiles escolares, y becas educativas para los niños y niñas que asistan regularmente a la escuela entre tercero de primaria y tercero de secundaria. Paralelamente, un conjunto de acciones se orienta a mejorar la calidad de los servicios de salud y de educación mediante la habilitación de las instalaciones y su equipamiento así como la capacitación e incentivos para el personal”<sup>150</sup>

Asimismo, el Programa se apoya en los Convenios de Desarrollo Social, de tal forma que las acciones encomendadas se lleven a cabo eficientemente con la participación de las autoridades e instituciones estatales estableciendo la coordinación necesaria para alcanzar sus objetivos.

La educación para el Progresá significa “un factor fundamental para la incorporación plena de los individuos a la vida social, política y económica del país. La educación es clave también para desarrollar su potencial en los diversos ámbitos de la vida y para adquirir las capacidades que se requieren para realizar actividades productivas y bien remuneradas. Finalmente, la educación – y en especial la educación de las mujeres – tiene un impacto sustancial en el bienestar de las familias pues por esta vía acceden a la información y a los

---

<sup>150</sup> Programa de Educación, Salud y Alimentación, p. 6.

acontecimientos necesarios para aprovechar los recursos y servicios a su alcance, así como cuidar mejor su salud y su alimentación”<sup>151</sup>

La educación, se presenta además como un factor elemental para proveer las aptitudes que estimulen la productividad de las actividades a desempeñar por las familias. A su vez esta productividad será la condición principal para mejorar su condición y abrirse mayores oportunidades, así como incorporarse en los procesos sociales y económicos que se susciten a su alrededor.

Asimismo, es importante resaltar que dentro de los componentes del Programa, en materia educativa, se dan “apoyos educativos para facilitar que los niños y jóvenes cursen la educación básica completa. Fomentar su matriculación y asistencia regular a la escuela así como que los padres participen en su mejor aprovechamiento escolar. Al mismo tiempo, se proporcionarán apoyos dirigidos a fortalecer la oferta y la calidad de los servicios educativos.”<sup>152</sup>

Dicho programa atiende a la necesidad de coordinar las acciones con otras dependencias gubernamentales, bajo esta perspectiva los Comités de Desarrollo Municipal juegan un papel estratégico, pues a través de ellos se detectan las prioridades de las obras de infraestructura básica y el potencial productivo y de intercambio comercial de las localidades.

Desde el punto de vista de la descentralización, la importancia del programa va más allá de otorgar apoyo a grupos de familias en condiciones de pobreza extrema, de bajo nivel educativo y de un estado de salud deficiente; además de ello se busca estimular la participación de

---

<sup>151</sup> *ibid.*, p. 30.

<sup>152</sup> *ibid.*, p. 39.

los tres órdenes de gobierno en actividades trascendentales para el desarrollo social del país y con la coordinación y definición de responsabilidades para cada uno de ellos.

Por otra parte, se diseñó el Programa de Desarrollo Educativo en atención a lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como por los artículos 16, 17, 22, 23 y 29 de la Ley de Planeación, y por supuesto atendiendo a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-200.

Dicho programa está fundamentado en la convicción de que la “verdadera riqueza de los países radica en las cualidades de las personas que los integran”<sup>153</sup>, esto quiere decir que tiende sin menoscabo a los principios y mandatos contenidos en el artículo 3º constitucional y a las disposiciones de la Ley General de Educación.

Asimismo, postula entre otras cosas, la educación como fundamento de la unidad nacional y la igualdad de oportunidades. Bajo esta perspectiva, el Programa define un conjunto de tareas encaminadas a consolidar aquellas bases innovadoras creadas a partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

De este modo, la federalización ha permitido el constante mejoramiento en la prestación de servicios educativos, ha efectuado diversas modalidades correspondientes a las características de cada estado y localidad sin verse afectada la unidad esencial de la educación nacional. “La responsabilidad compartida de los distintos órdenes de gobierno y la suma de voluntades en torno a objetivos comunes, permitirán una participación cada vez más amplia no sólo de las autoridades estatales y

---

<sup>153</sup> Programa de Desarrollo Educativo 1995-200, p. 9.

municipales, sino también de los padres de familia y de las organizaciones sociales, en el diseño y ejecución de proyectos educativos”<sup>154</sup>

El Programa de Desarrollo Educativo se dividió en cuatro apartados: educación básica; educación para los adultos; educación media superior y superior y criterios sobre el financiamiento de la educación. Se establecen los criterios de acción para cada instancia de gobierno y se especifican las responsabilidades de cada uno, sin embargo, es importante resaltar que éste no fue estrictamente un programa que impulsara la descentralización, solamente contribuyó a promover los espacios correspondientes para que cada nivel educativo procurara la mejor atención y elevará, de algún modo, la eficiencia en la prestación de este servicio.

El reto que enfrenta la descentralización educativa se consolida con el tiempo, sin embargo, aún no se ha podido destacar la importancia de la educación como un servicio inherente a la responsabilidad de quienes mantienen una relación directa con la administración de la misma. Si bien, en cada sexenio se procura establecer políticas que coadyuven a elevar la calidad de la educación como servicio es, de suma importancia, que cada programa o plan establecido tenga la continuidad correspondiente, de lo contrario sólo se limita el avance de un proceso de descentralización objetivo. Esta objetividad tendrá lugar cuando los municipios gocen de la autonomía política y administrativa para gestionar los servicios educativos y se adopten como públicos.

---

<sup>154</sup> *ibid.*, p. 11.

### 3.4 LA EDUCACIÓN BÁSICA ¿SERVICIO PÚBLICO?

En el apartado anterior hablamos de la instauración y desarrollo de la descentralización de la educación básica preponderantemente durante el sexenio de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas. Siguiendo la temática educacional es importante señalar que al ser la administración de la educación en México una de las tareas de gobierno, es decir, que la administración pública como brazo ejecutor del gobierno provee a la sociedad de servicios básicos de acuerdo a las necesidades de la población, se puede considerar que la educación impartida por el Estado es un servicio público. Por ello antes de iniciar la explicación de si la educación es servicio público o no, es necesario, en primera instancia, definir el concepto de servicio público para después intercalarlo con el tema educativo.

El servicio público, concepto originado en el ambiente jurídico doctrinal francés es una "acción de carácter técnico que constituye un satisfactor social, se genera de manera regular y sistemática con el propósito de satisfacer una necesidad pública, por una institución gubernamental o privada según sea el caso."<sup>155</sup>

Por su parte, Acosta Romero menciona que "es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad, puede ser prestada por el Estado o por los particulares."<sup>156</sup>

---

<sup>155</sup> CD-ROM Los Municipios de México. Información para el Desarrollo, SEGOB-CEDEMUN.

<sup>156</sup> Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p.506.

Desde los anteriores conceptos podemos decir que el servicio público en México persigue una finalidad que está estrechamente vinculada con la satisfacción de necesidades sociales. La prestación de un servicio público puede realizarla el Estado pero también los particulares a través de la concesión, colaboración y convenios de mutua participación. La intervención de los particulares en la prestación de un servicio público es necesaria dado que representa riesgos financieros que muchas veces el Estado no puede soportar por sí mismo.

En el caso de la educación básica la consideramos un servicio público esencial e imprescindible dado que la educación es un factor importante en el desarrollo del país, en tanto exista una población más y mejor educada se accederá a un desarrollo social más equitativo.

Asimismo, aseveramos que el servicio educativo es obligatorio porque la Constitución Política Mexicana así lo prevé en su artículo 3º. Asimismo en la fracción VIII se explícita que " El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que o cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan." <sup>157</sup>

---

<sup>157</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art.3º.

Consideramos pertinente insertar la cita arriba mencionada ya que es la única fracción dentro del artículo tercero donde se le denomina a la educación básica como servicio público.

La Ley de Educación <sup>158</sup> recoge en su texto la obligatoriedad del Estado para la prestación del servicio educativo. Esta ley es de observancia general en toda la república y su objeto principal radica en regular la educación que imparte la federación, los estados y los municipios. Para confirmar que la educación básica es considerada en la legislación mexicana como servicio público, dicha ley menciona en su artículo 10º que “La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, es un servicio público.” <sup>159</sup>

Asimismo, en su capítulo IV, sección 1, artículo 37, señala que la educación de tipo básico comprende el nivel preescolar, el de primaria y el de secundaria; enfatizando que no es necesario cursar la educación preescolar para tener acceso a la educación primaria.

Como podemos ver, hoy en día gozamos de un servicio educativo básico con carácter nacional, laico, gratuito, obligatorio y público. La educación básica constituye un servicio público al ser un servicio prestado por el Estado y que la legislación señala con un carácter público, al cual todos los mexicanos tienen derecho, y por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional.

Es menester señalar que la función educativa es pública cuando le compete al Estado y la educación es privada cuando es prestada por los particulares. Los particulares pueden prestar servicios educativos con

---

<sup>158</sup> Ver Ley General de Educación.

<sup>159</sup> Ley General de Educación, art.10º.

estricto apego a la normatividad establecida en el artículo tercero fracción VI, donde se plasma que en materia de planes, programas y normas se apegarán a las consideraciones del Estado.

Hasta aquí hemos descrito que la educación básica si forma parte de los servicios públicos, que en su conjunto deben ser prestados de manera regular y continua sin que existan interrupciones, con beneficio de carácter colectivo y siempre deben responder en cantidad y calidad a las necesidades de los habitantes.

Desde dicha perspectiva, el municipio al ser el ente que observa de manera más cercana las necesidades reales de la población debe contar con servicios de calidad que atiendan a la población demandante que crece día con día. En este sentido las administraciones locales son quienes deben asegurar una atención oportuna y eficaz a las necesidades de la población y logrando de esta fortalecer las relaciones entre pueblo y gobierno.

En el caso concreto de la educación es pertinente descentralizar más el servicio de educación básica, es decir, ya se hizo de la federación a los estados, ahora consideramos que debe ser de los estados a los municipios, como lo expondremos en el capítulo siguiente, donde hemos elaborado una propuesta de descentralización educativa para el municipio de Tlalnepantla de Baz.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero, Miguel. **Teoría General del Derecho Administrativo**. Ed. Porrúa, S.A. Primer curso. Sexta edición actualizada. México 1984.
2. Barrera Zapata, Rolando, **Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados** (Ensayo analítico-metodológico) Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C., Universidad Autónoma del Estado de México, 1989.
3. Chanes Nieto, José. "Descentralización Política y Administrativa", **Administración de la Educación IAPEM**, No. 11 julio- septiembre 1991.
4. **CD-ROOM, Los Municipios de México, Información para el Desarrollo**. CEDEMUN-SEGOB. México 1998.
5. Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio. **Federalismo y Reforma del Sistema Educativo Nacional**. Instituto Nacional de Administración Pública, México 2000.
6. **El Municipio en México**, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación SEGOB, primera edición México, 1986
7. Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo**. Ed. Porrúa S.A., 18 edición. México 1985.
8. **Guías Técnicas de Capacitación Municipal**. SEGOB-CEDEMUN-INAP. México 1998.
9. Instituto de Investigaciones Jurídicas. **Diccionario Jurídico Mexicano**. Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 1987.
10. Morales Sales, Edgar Samuel "Discurso para otra Centralización", **Perspectivas de la Descentralización y del Federalismo en México**, Instituto de Administración Pública del Estado de México, IAPEM, Memoria segunda parte, No. 28 octubre- diciembre 1995.
11. "Pensamiento Político del Lic. Miguel de la Madrid", **Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal**, INAP, No. especial 5-6, enero- junio 1982.
12. Real Academia Española, **Diccionario de la Lengua Española**, Espasa - Calpe, Madrid, 1984.
13. Sánchez González, José Juan. **Administración Pública y Reforma del Estado en México**, Premio del INAP 1997.
14. Serra Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo**. Ed. Porrúa S.A. México 1983.
15. Torres, Blanca (compiladora), **Descentralización y democracia en México**, Colegio de México, México 1986.
16. Weber Max, **Economía y Sociedad**, Tomo I, Fondo de Cultura Económica México, 1974.
17. Ziccardi, Alicia. "El papel de los gobiernos municipales en las políticas sociales" en **Congreso Nacional de Ciencia Política**, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., primera edición 1996.

## DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

1. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Editores Mexicanos Unidos. México, D.F., 1999.
2. **IV Informe de Gobierno,** Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidencia de la República. Miércoles 2 de septiembre de 1998.
3. **Diario Oficial de la Federación,** 8 de agosto de 1983.
4. **Diario Oficial de la Federación,** 20 de marzo de 1984
5. **Ley General de Educación.** 1997.
6. **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.** Ediciones Delma. México, D.F., 1996.
7. **México: Desarrollo Regional y Descentralización de la Vida Nacional 1983-1988,** Secretaría de Programación y Presupuesto, SPP, primera edición, México 1988
8. **Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.** Secretaría de Programación y Presupuesto. México 1989.
9. **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.** En Gobiernos, Federalismo y Estado de Derecho. Abril- Mayo 1995. SEGOB.
10. **Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000,** Poder Ejecutivo Federal.
11. **Programa de Educación, Salud y Alimentación,** Progresá, Poder Ejecutivo Federal.

**CAPÍTULO IV**

**PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN  
DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN EL  
ESTADO DE MÉXICO: UNA  
PROPUESTA PARA EL MUNICIPIO  
DE TLALNEPANTLA DE BAZ**

## **4.1 PANORAMA GENERAL DEL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ.**

Antes de presentar nuestra propuesta de descentralización de la educación básica del estado de México hacia el municipio de Tlalnepantla de Baz, particularmente, es menester, en primer término abordar un panorama general sobre el origen, división territorial, estructura de gobierno, perfil socioeconómico, situación educativa general y bases jurídicas de esta localidad, para consecuentemente describir de manera puntual cual fue el proceso realizado para que la descentralización educativa se haya efectuado de la federación al estado de México, y con base en ello presentar nuestra propuesta de descentralización del servicio educativo de la entidad al municipio, es decir, que sea este quien preste de manera directa el servicio de educación básica.

### **4.1.1 Origen.**

“El nombre del municipio se deriva de la palabra Tlalnepantla, la cual se compone de dos términos del Náhuatl, *Tlalli* que significa *tierra*, y *Nepantla* que significa *en medio* es decir que Tlalnepantla significa: *tierra de en medio*.”<sup>160</sup> Baz - agregado en 1977- es en honor de Gustavo Baz Prada, nativo de Tlalnepantla, revolucionario valeroso, destacado político, dos veces Gobernador del estado de México.

Su origen se remonta a la época prehispánica, principalmente en pueblos mexicas, quienes a finales del siglo XI, abandonaron su lugar de origen y avanzaron hacia el sur siguiendo a su rey y caudillo Xólotl. Dicho pueblo llegó al territorio del actual municipio y fundó la ciudad de Tenayuca

---

<sup>160</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, *Los Dilemas de la Modernización Municipal...*, p. 530.

Oztopolco, "*Lugar con muros o Lugar fortificado*" y el de Oztopolco que significa *Lugar de muchas cuevas*".<sup>161</sup> En este sentido, al llegar el dominio mexica muchos de los territorios ubicados cerca del Tlalnepantla fueron convertidos en pueblos tributarios hasta la llegada de los españoles.

"Durante la colonia, el desarrollo del municipio se encontró estrechamente ligado con el de las haciendas, las cuales ejercían como actividad principal la agricultura; cuando la hacienda disminuyó su importancia económica del país, la industria empezó a iniciar su despegue, principalmente en el sector textil, sin embargo, para los años noventa Tlalnepantla tuvo un perfil económico eminentemente industrial."<sup>162</sup>

Fue precisamente en la época colonial cuando los franciscanos determinaron construir un convento que les sirviera de punto de partida para adoctrinar a los indígenas de ese territorio. El convento fue llamado Corpus Christi, cuya construcción estuvo a cargo de las dos parcialidades de mexicanos y otomíes, con la cantera rosa unos, y la piedra gris los otros.

Posteriormente, durante los años cuarenta el municipio de Tlalnepantla alcanzó un gran auge industrial, así como un creciente movimiento comercial y notable aumento de su población, factores que influyeron para que la H. XXXVII Legislatura Local expidiera el Decreto No. 28, concediendo a la antigua Villa de Tlalnepantla la categoría de ciudad. "El Decreto fue puesto en práctica el 13 de septiembre de 1948 por el entonces Gobernador Alfredo del Mazo."<sup>163</sup>

---

<sup>161</sup> *Ibid*, p. 3.

<sup>162</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, *op.cit.*, p.530.

<sup>163</sup> Padilla Díaz de León, Guillermo, *Tlalnepantla, Tierra de En Medio*, p. 25.

Para 1978 la cuadragésima Séptima Legislatura del Estado de México, con otorgó al municipio de Tlalnepantla el nombre de *Tlalnepantla de Baz*, en atención a los méritos humanísticos y políticos del doctor Gustavo Baz Prada, hijo ilustre de este lugar, prominente político, revolucionario zapatista, gobernador del Estado de México en dos ocasiones, maestro y rector de la U.N.A.M. El municipio ha conservado este nombre hasta la fecha.

Ahora el municipio se caracteriza por ser uno de los municipios más industrializados del país, junto con Naucalpan y Monterrey; es considerado "la Primera Unidad Político Administrativa en cuanto a la superficie de suelo para uso industrial, la segunda en importancia industrial, considerando producción industrial bruta y personal ocupado, la tercera en cuanto a mayor número de establecimientos de 50 o más empleados y la séptima en número total de industrias."<sup>164</sup>

En la actualidad puede afirmarse que Tlalnepantla tiene el perfil industrial más especializado, en términos del modelo de industrialización predominante. Su zona industrial es sin duda una de las más extensas y poderosas del país, lo cual ha permitido que el municipio sea una potente fuente generadora de riqueza y empleos.

#### **4.1.2 División Interna del Municipio.**

Para efectos de sus funciones políticas y administrativas y con la finalidad de proporcionar una organización territorial que permita hacer más eficiente la prestación de servicios públicos, el municipio de Tlalnepantla de Baz, se divide en 13 Delegaciones, 11 ubicadas en la zona poniente y 2 en la zona oriente. Cada una de estas delegaciones está integrada por 19 pueblos, 90 colonias, 46 unidades habitacionales,

---

<sup>164</sup> Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000, H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, p. 1

68 fraccionamientos y 15 zonas industriales, como las siguientes<sup>165</sup>:

- Col. Lázaro Cárdenas, (Dentro de la Zona Oriente). Es una de las colonias más grandes, concentra una gran cantidad de población y se encuentra a 7 kilómetros de la cabecera municipal.
- Tlalnemex (La Loma), allí se levantan los centros universitarios UDEC y CUDEC. Es una grande zona industrial y habitacional. Se halla a sólo 800 metros del centro de la ciudad.
- Tequesquihuac, cuenta con industrias, zonas habitacionales de las más antiguas. Recientemente se construyó allí el Centro de Rehabilitación Infantil Teletón (CRIT) distante a 1 km. del centro de Tlalnepantla.
- Los Reyes Iztacala, importante zona habitacional de fraccionamientos y condominios, además está la ENEP Iztacala de la Universidad Nacional Autónoma de México a 1 km. del centro de la ciudad.
- Zona Industrial Sn. Nicolás Tlaxolpan: localizada a un km. del centro.
- Zona Industrial Sn. Lorenzo : localizada a un km. del centro.
- La Comunidad, ahí se levanta el Instituto Tecnológico de Tlalnepantla ( I.T.T.L.A.).

#### **4.1.3 Localización y Extensión.**

El municipio de Tlalnepantla de Baz se encuentra ubicado en el Estado de México, que, a su vez, está situado en el centro de la República y

---

<sup>165</sup> Zonas y colonias tomadas del **Bando Municipal de Tlalnepantla de Baz 2000**, título I.

tiene como límites," al norte, los estados de Querétaro e Hidalgo; al sur, Morelos y Guerrero; al este, Tlaxcala y Puebla, y al oeste Michoacán. Colinda al norte con Cuautitlán Izcalli y Tultitlán; al sur, con Naucalpan y el Distrito Federal; al este, con Ecatepec y al oeste con Atizapan de Zaragoza y Naucalpan."<sup>166</sup>

"Su ubicación geofísica lo coloca como centro de población estratégico, destacando la infraestructura vial a escala regional, acentuando la dinámica de la actividad industrial y comercial instalada dentro del municipio."<sup>167</sup>

El municipio cuenta con una superficie de 83.48 km.2, lo que representa el 0.37% del total de la superficie del estado de México.<sup>168</sup>

#### **4.1.4 Población.**

Tlalnepantla ha sido un centro de población de gran importancia para el estado de México, con base en el conteo de población de 1995, el número de habitantes es de 713,839. Todavía por el año de 1995 los censos de población registraban en zonas rurales algunos cientos de habitantes. El decrecimiento de la población rural ha sido el resultado del crecimiento e invasión de la mancha urbana. Tlalnepantla, por esa razón, pasó de ser un municipio eminentemente rural, a urbano, siendo la población de este tipo el 99% del total y tan sólo el 3% de población rural. Consecuentemente, la distribución geográfica de la población, cambió el rostro del municipio<sup>169</sup>.

---

<sup>166</sup> Rivera Cambas, Manuel, *México Pintoresco, Artístico y Monumental*, p. 2.

<sup>167</sup> *Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000*, H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz, p. 16.

<sup>168</sup> Ver *Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000...p.17*.

<sup>169</sup> Número de habitantes y cifras porcentuales tomadas de INEGI, *Cuaderno Estadístico de Tlalnepantla de Baz*, 1995.

### Población Total, Urbana y Rural

Año	Municipal	Urbana	Rural
1930	10,178	3,216	6,962
1940	14,626	4,389	10,237
1950	29,005	10,332	18,673
1960	105,447	70,462	34,985
1970	366,935	313,002	53,913
1980	778,173	778,173	-
1990	702,807	702,270	537
1995	713,839	712,447	696

\*Fuente: Cuaderno Estadístico de Tlalnepantla de Baz, 1995.

#### 4.1.5 Actividades Económicas.<sup>170</sup>

Considerando que el municipio de Tlalnepantla de Baz es eminentemente industrial, representa el 68% del Producto Interno Bruto local en la rama de manufacturas.

De este modo refleja una economía fundamentalmente urbana, pues han dejado de tener presencia las actividades primarias. Ello, debido al fuerte proceso de industrialización que vivió la economía de Tlalnepantla durante la década de los setenta y hasta finales de los ochenta. Sin embargo, a partir de 1988 cuando representó el 81% del PIB local, la actividad en la rama manufacturera redujo su peso relativo en la economía de Tlalnepantla.

En este contexto, la economía del municipio ha evolucionado respecto a las condiciones nacionales y estatales hacia el sector terciario,

<sup>170</sup> Porcentajes tomados de Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000.

fortaleciendo así la tendencia en las medianas y grandes empresas ha privilegiar sus lazos en la contratación de insumos, materias primas y tecnología con empresas extranjeras o maquiladoras.

Cabe destacar que la actividad comercial no ha tenido mucho auge debido a las deficiencias que presenta la cadena de compraventa de productos, al mismo tiempo que enfrenta necesidades de disponibilidad de infraestructura y equipamiento.

Por último, la rama de servicios en el municipio ha crecido sustancialmente desde 1985; al igual que las actividades comerciales e industriales, requiere de una modernización operativa y de un impulso para apoyar su competitividad y crecimiento.

En síntesis, la situación actual del municipio se caracteriza por: un rápido crecimiento en el sector terciario; existencia de empresas poco competitivas que requieren de alta tecnología y mano de obra calificada que procuren la generación de empleos, ausencia de empresas de la rama comercial y de servicio y promoción de estrategias que coadyuven a la coordinación de las políticas municipales con las empresariales.

#### **4.1.6 Estructura de Gobierno.<sup>171</sup>**

Para el periodo comprendido entre los años de 1997 al 2000 la estructura de gobierno del H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, órgano de gobierno a cuya decisión se someten los asuntos de la Administración Pública Municipal, se conformaba por 23 miembros divididos de la siguiente manera:

---

<sup>171</sup> Estructura de gobierno tomada del **Bando Municipal de Tlalnepantla de Baz 2000**, título Quinto.

• Un Presidente Municipal.

• Tres Síndicos.

• Diecinueve Regidores electos según el principio de mayoría relativa y de representación proporcional.

Asimismo, para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades administrativas, el municipio contaba con el apoyo de las siguientes dependencias:

• Secretaría del Ayuntamiento.

• Tesorería Municipal.

• Contraloría Interna.

• 11 direcciones.

• 2 coordinaciones.

Entre las direcciones que conformaban la estructura orgánica municipal (ver organigrama) se encontraban las siguientes:

1. Gobierno.
2. Seguridad Pública y Tránsito Municipal.
3. Desarrollo Urbano y Obras Públicas.
4. Servicios Públicos.
5. Educación, Cultura, Bienestar Social y Fomento al Deporte.
6. Protección Civil y Bomberos.
7. Administración.
8. Comunicación Social.
9. Jurídica y Consultiva.
10. Ecología.
11. Desarrollo Económico.

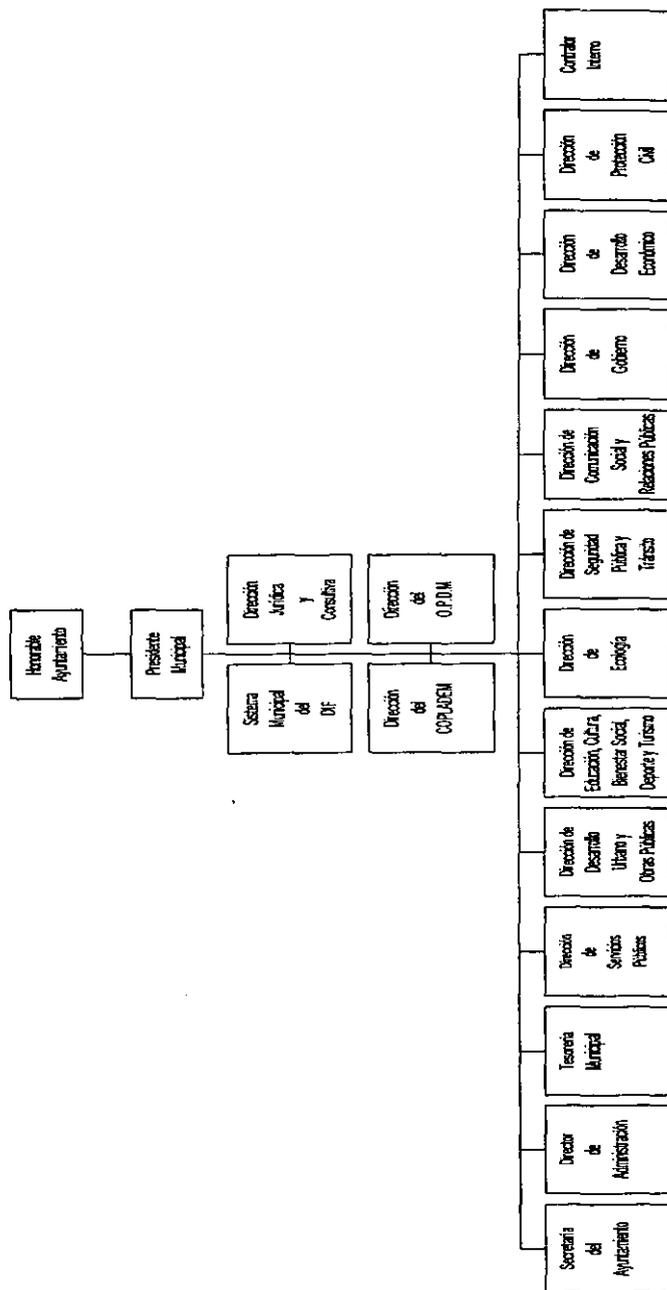
Entre las coordinaciones destacan:

1. Asesores de la Presidencia.
2. Fiscal, Administrativa y de Servicios de San Juan Ixhuatepec, Zona Oriente.

Asimismo encontramos los siguientes organismos auxiliares de servicios, comisiones y organismos auxiliares del Ayuntamiento.

• Organismo Público Descentralizado Municipal (agua potable, alcantarillado y saneamiento)
• Sistema Municipal para el desarrollo Integral de la Familia
• Comisiones del Ayuntamiento.
• Consejos de Participación Ciudadana.
• Organizaciones Sociales Representativas de las Comunidades.
• Las Comisiones del Ayuntamiento.
• La Comisión de planeación para el Desarrollo Municipal.
• La Comisión para Supervisar la selección, reclutamiento, alta, capacitación, equipamiento y evaluación de los miembros de Seguridad Pública y Tránsito.
• La Comisión para la Revisión y actualización del Plan del Centro de Población Estratégico de Tlalnepantla de Baz.
• La Comisión para la Regularización de la Construcción.
• La Comisión Municipal de Evaluación y Reconocimiento del Servicio Público para el periodo 1997-2000.
• La Comisión de Abasto y Comercio.
• La Comisión Municipal de Población.
• Los Consejos de Participación Ciudadana.
• El Consejo Municipal de Protección al Ambiente.
• El Consejo Municipal de Protección Civil.
• El Consejo Municipal de Protección al Ciudadano.
• El Consejo de Desarrollo Municipal.
• El consejo coordinador de Seguridad Pública.
• El Consejo Consultivo Económico Municipal.
• El Consejo Municipal de lucha contra Drogas y la Delincuencia.
• Los Comités Vecinales de Seguridad.
• El Comité Municipal de Salud.
• El Comité Municipal de Prevención y Control de Crecimiento Urbano
• El Comité Ejecutivo de adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, mantenimiento y almacenes.
• El Comité para la Asignación de Becas.
• El Comité Municipal para el Ahorro de Energía.

Organigrama del Ayuntamiento de Tlaxtepan de Biaz



## **4.2 BASE JURÍDICA DEL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ.**

A continuación se presenta un marco general de la base legal que sustenta las acciones en el municipio de Tlalnepantla de Baz y en específico las relativas a la educación, para ello es menester recurrir a las leyes que expide el Gobierno del Estado de México, pues de aquí parte el acontecer del municipio respecto a esta materia.

### **4.2.1 Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México.**<sup>172</sup>

La Constitución Política del Estado de México regula el orden interno de la entidad, establece los lineamientos generales para el funcionamiento de los tres poderes estatales y las normas por las cuales deben regirse sus respectivos municipios.

Respecto a los municipios estipula que los ayuntamientos serán la asamblea deliberante y tendrán autoridad y competencia propia en los asuntos que se sometan a su decisión, pero la ejecución de los mismos corresponderá al presidente municipal.

Así pues, la Constitución Política del Estado de México reconoce que la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el municipio libre; la administración pública de los municipios será ejercida por los ayuntamientos, los cuales tienen las atribuciones que establece la Constitución Federal, la constitución del Estado de México, la Ley Orgánica Municipal y demás disposiciones legales.

---

<sup>172</sup> Cfr. "Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México" en **Los Municipios de México: Información para el Desarrollo**. CD-ROOM.

#### **4.2.2 Ley Orgánica Municipal del Estado de México.** <sup>173</sup>

Constituye el ordenamiento fundamental en el ámbito municipal, estipula sobre las comunidades y el funcionamiento del ayuntamiento, sobre la planeación municipal y sobre las funciones de control que deben realizarse dentro del municipio.

La Ley Orgánica Municipal es de interés general y tiene por objeto regular las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipales.

Como primer punto reconoce que el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política del Estado investido de personalidad jurídica propia, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública, en términos del artículo 115 constitucional.

Asimismo los municipios del Estado regularán su funcionamiento de conformidad con lo que establece esta Ley, los Bandos municipales, reglamentos y demás disposiciones legales aplicables. Para el cumplimiento eficaz de sus funciones podrán, los ayuntamientos, coordinarse entre sí y con las autoridades estatales y en su caso con las federales en los términos que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El municipio de Tlalnepantla de Baz es el número 103 de los 122 que conforman al Estado de México; deberá regir sus funciones bajos los términos que le dicte esta Ley y las demás aplicables. El municipio

---

<sup>173</sup> Cfr. "Ley Orgánica Municipal del Estado de México" en *Los Municipios de México: Información para el Desarrollo*. CD-ROOM.

contará con un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

El artículo 16 establece la conformación de los ayuntamientos que se renovarán cada tres años, iniciarán su periodo el primero de enero del año siguiente al de las elecciones municipales ordinarias y lo concluirán el treinta y uno de diciembre del año de las elecciones para su renovación; y se integrarán por<sup>174</sup>:

- Un presidente, un síndico y siete regidores de mayoría relativa y hasta tres de representación proporcional, cuando tengan una población de más de ciento cincuenta mil y hasta quinientos mil habitantes;
- Un presidente, dos síndicos y nueve regidores de mayoría relativa y hasta cuatro de representación proporcional, cuando tengan una población de quinientos mil habitantes; y hasta un millón de habitantes;
- Un presidente, un síndico y once regidores de mayoría relativa y hasta un síndico y cinco regidores de representación proporcional, cuando tengan más de un millón de habitantes.

Ahora bien, los ayuntamientos son órganos deliberantes, y deberán resolver colegiadamente los asuntos de su competencia, por lo tanto sus sesiones serán públicas, salvo justificación, y se realizarán cuando menos una vez cada ocho días o cuantas veces sea necesario en asunto de urgente resolución.

---

<sup>174</sup> *Ibidem.*

Por otra parte, el artículo 31 del capítulo tercero<sup>175</sup>, establece las atribuciones de los ayuntamientos; para efectos de la investigación se citan las de competencia en cuanto a servicios públicos y servicios educativos:

Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y en general, para el cumplimiento de sus atribuciones;
Celebrar convenios, cuando así fuese necesario, con las autoridades estatales competentes; en relación con la prestación de los servicios públicos a que se refiere el artículo 115, fracción III de la Constitución General, así como en lo referente a la administración de contribuciones fiscales;
Proponer, en su caso, a la Legislatura Local, por conducto del ejecutivo, la creación de organismo municipales descentralizados para la prestación y operación, cuando proceda de los servicios públicos;
Convenir, contratar o concesionar, en términos de la Ley, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, con el Estado, con otros municipios de la entidad o con particulares, recabando, cuando proceda, la autorización de la Legislatura del Estado;
Concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales;
Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos;
Municipalizar los servicios públicos en términos de esta Ley;

<sup>175</sup> Ibidem.

Formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los programas correspondientes;
Dotar de servicios públicos a los habitantes del municipio;
Formular programas de realización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio;
Elaborar y poner en ejecución programas de financiamiento de los servicios públicos municipales, para ampliar su cobertura y mejorar su prestación;
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales;</li> </ul>
Promover en la esfera de su competencia lo necesario para el mejor desempeño de sus funciones.

#### **4.2.3 Bando Municipal 2000 del H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz.**<sup>176</sup>

El Bando Municipal regula el orden interno de la vida municipal. De manera indirecta puede regular la participación ciudadana al establecer prohibiciones en el municipio.

Tiene por objeto establecer las normas generales básicas, para orientar el régimen de gobierno, la organización y funcionamiento de la administración pública hacia el bien común del municipio de Tlalnepantla de Baz, sus disposiciones son de observancia general y en todo el territorio municipal.

<sup>176</sup> Bando Municipal 2000 del H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz, Estado de México. p.1-4, 19-20, 29.

El Título Segundo en el capítulo III artículo 6, se establecen los objetivos generales del bando. Los más destacables para el tema de educación que nos ocupa, son los siguientes:

Las autoridades, con la participación organizada y responsable de las comunidades:

- Ordenarán su actividad para organizar el conjunto de condiciones sociales, económicas y políticas, en virtud de las cuales, la persona humana individual y socialmente considerada, pueda cumplir sus potencialidades naturales y espirituales;
- Identificarán los problemas y necesidades del Municipio, para definir los objetivos, estrategias y las acciones programáticas de cada una de las áreas de la Administración Pública Municipal, para darles soluciones verídicas;
- Apoyarán los planes y programas Federales y Estatales;
- Impulsarán el desarrollo social, económico, cultural y deportivo;
- Promoverán el bienestar social;
- Asumirán como instrumento técnico y político el Plan Nacional de Desarrollo Municipal para el periodo 1997-2000, para elaborar los programas de la Administración Pública Municipal.

Bajo estas perspectivas que se plantea el H. Ayuntamiento y para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas, en materia educativa se auxiliará, tal y como lo establece el Capítulo II del Título

Quinto artículo 26, por la dirección de Educación, Cultura y Bienestar Social y Fomento al Deporte, subordinada al Presidente Municipal.

En este sentido, el Título Sexto, De los Servicios Públicos en su capítulo IX artículos 67, 68, 69 y 70 indican que el Ayuntamiento a través de esta dirección apoyará a la educación, la cultura y el bienestar social; impulsará el desarrollo de las bibliotecas públicas Municipales; promoverá el deporte y la recreación mediante planes y programas, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución General de la República, la Particular del Estado, la Ley Orgánica Municipal, el Bando, los reglamentos municipales de la materia y demás disposiciones legales aplicables.

Del mismo modo, la dirección es la encargada de mantener y mejorar los inmuebles destinados a la cultura, al bienestar social y al deporte; promoverá el rescate de los que se encuentren indebidamente utilizados por terceros y la creación de instalaciones para este objetivo. Además podrá ejercer las atribuciones que le competan de conformidad con su estructura y funcionamiento respecto al Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal.

#### **4.3 LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN EL ESTADO DE MÉXICO.**

En el apartado anterior otorgamos especial importancia de las bases jurídicas que avalan las actividades de los municipios, dentro del estado de México, con respecto a la prestación de los servicios educativos y bajo la premisa de que es el gobierno estatal quien posee las facultades, atribuciones y recursos necesarios para llevar a cabo dicha tarea.

Sin embargo, la descentralización educativa en el estado de México se fue consolidando de una manera paulatina, es decir, aún cuando la disposición federal estaba presente, la entidad debía preparar el terreno para operar bajo los criterios que establecía el propio Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

En este sentido, el presente apartado tiene el propósito de resaltar las condiciones legales establecidas para que la entidad lleve a cabo las funciones respecto a la prestación de los servicios educativos y plasmadas en dos principales legislaciones: la Ley que crea al organismo público descentralizado denominado Servicios Educativos Integrados al Estado de México y la Ley de Educación del Estado de México; resaltaremos aquellos artículos y fracciones en donde se faculte a los municipios para operar en el mismo ramo y, como complemento ejemplificaremos los retos que se proponen en el Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000 respecto a la prestación de este servicio público.

El antecedente inmediato que justifica la creación de la Ley que crea el organismo público descentralizado denominado Servicios Educativos Integrados al Estado de México, es sin duda lo que resultó del Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica, esto es, una vez que el gobierno federal concedía los derechos sobre el manejo de los servicios educativos, el estado de México se vio en la necesidad de proponer a través de la legislatura en turno, un decreto para crear un organismo cuyo objeto fuera hacerse cargo integralmente de los servicios de educación básica y normal transferidos a esta entidad federativa.

#### **4.3.1 Ley que crea el Organismo Descentralizado denominado Servicios Educativos Integrados al Estado de México.<sup>177</sup>**

El miércoles 3 de junio de 1992, como consecuencia del acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, la LI Legislatura del Estado de México decreta la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Servicios Educativos Integrados al Estado de México (SEIEM).

Este decreto se publica en la Gaceta del Gobierno del Estado de México. Se divide en cuatro capítulos que abarcan 24 artículos y tres transitorios. El primer capítulo establece la denominación, naturaleza y objeto de este organismo y establece que el SEIEM es un organismo descentralizado, de carácter estatal, personalidad jurídica y patrimonio propios; cuyo objeto será hacerse cargo integralmente de los servicios de educación básica y normal que le transfiera la Federación.

Para llevar a cabo sus funciones cuenta con los órganos de gobierno y administración siguientes:

- Consejo directivo; un presidente que será el Secretario de Educación, Cultura y Bienestar Social, un vicepresidente que será el Secretario de Administración; un secretario que será el titular del organismo; cuatro vocales que serán: el secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado, el director Jurídico y consultivo del Gobierno del Estado, el servidor público encargado de las funciones de operación educativa del Estado, el servidor público encargado de las funciones de desarrollo educativo del Estado.

---

<sup>177</sup> Ver, Decreto por el que se crea el Organismo Público Descentralizado denominado Servicios Educativos Integrados al Estado de México.

- Dirección General; que será designado por el Gobernador del Estado
- Coordinaciones de área.

De conformidad con las políticas que establece el Ejecutivo Estatal, tiene las siguientes atribuciones: <sup>178</sup>

- Planear, desarrollar, dirigir, vigilar y evaluar los servicios de educación básica y normal transferidos bajo el sustento del artículo 3º constitucional, la Ley de Educación del Estado de México, el Plan Estatal de Desarrollo, el Programa Estatal de Desarrollo Educativo, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y demás disposiciones que establezcan las autoridades educativas.
- Coadyuvar con la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social en la reorganización del sistema educativo transferido.
- Impulsar el funcionamiento de los Consejos Técnicos de la Educación estatal y municipal;
- Proponer, por conducto del Ejecutivo del Estado a la Secretaría de Educación Pública, los objetivos y contenidos regionales de los planes y programas de estudio de enseñanza básica;
- Desarrollar programas de superación académica y actualización para el magisterio, y de capacitación para el personal administrativo;
- Realizar investigación educativa tendiente a mejorar el desempeño del personal docente y los educando;
- Establecer los procedimientos de ingreso, permanencia y promoción de su personal, según los Reglamentos que expidan al efecto, y demás disposiciones legales aplicables, atendiendo a lo establecido en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (AMEB) y los Convenios suscritos entre el Ejecutivo Federal, el

<sup>178</sup> "Objeto y Atribuciones" en el **Manual General de Organización** del organismo público descentralizado Servicios Educativos Integrados al Estado de México.

Gobierno del Estado de México y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) el 10 de mayo 1992;

- Observar los procedimientos de selección e ingreso de los alumnos y las normas para su permanencia;
- Participar en los programas de educación para la salud, mejoramiento del ambiente y otros de interés social aprobados por el Estado;
- Coordinar, organizar y fomentar la enseñanza y la práctica de los deportes, propiciando la participación de los educandos en torneos y justas deportivas;
- Promover y vigilar la realización de actos cívicos escolares de acuerdo al calendario oficial;
- Otorgar becas con base en lineamientos que establezca el Ejecutivo Federal, tomando en su caso la opinión del SNTE;
- Expedir certificados de estudio;
- Promover y fortalecer la participación de la comunidad en el sistema educativo;
- Administrar los recursos humanos, financieros, técnicos y materiales, destinados al cumplimiento de su objeto;
- Administrar su patrimonio conforme a esta Ley y demás disposiciones aplicables;
- Celebrar convenios de coordinación con autoridades federales, estatales y municipales, organismos públicos y privados para el cumplimiento de su objeto;
- Informar al Ejecutivo Estatal, sobre el cumplimiento de la normatividad federal en materia educativa y proponer reformas o modificaciones;
- Informar a los órganos competentes sobre el desarrollo de sus programas académicos y administrativos, y el ejercicio de sus recursos;
- Expedir las disposiciones aplicables a efecto de hacer efectivas las atribuciones que le confiere esta ley.

- Las demás necesarias para el cumplimiento de su objeto y las que le confieren las disposiciones legales.

Ahora bien, el patrimonio de que se servirá el organismo estará constituido por las aportaciones, participaciones, subsidios y demás recursos que le otorguen las tres instancias de gobierno, los establecimientos escolares y demás bienes y derechos objeto de la transferencia de la federación a la entidad, legados y donaciones otorgados a su favor y los recursos de los fideicomisos, los derechos, bienes muebles e inmuebles que adquiera para cualquier título legal para el cumplimiento de su objeto y las utilidades, intereses, dividendos, rendimiento de sus bienes, aportaciones, derechos y demás ingresos que adquiera por cualquier título legal.

Es importante señalar que en la propia Ley se esclarece que este organismo queda como patrón sustituto del personal docente y administrativo de los servicios educativos y reconoce por lo tanto sus derechos laborales, atendiendo al ANMEB y a los convenios suscritos entre el Ejecutivo Federal, el gobierno del Estado de México y el SNTE. Estas aplicaciones nos dan a entender lo que se establece en el artículo 21, que el personal transferido se sujetará a las disposiciones legales estatales, propias de su condición, con la única excepción de que su régimen de seguridad social estará en el marco del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.<sup>179</sup>

Además de todo lo que emana de esta Ley, es importante señalar que el 2 septiembre de 1992 el Consejo Directivo del Organismo aprobó el Reglamento Interior del SEIEM, con el fin de regular la organización y funcionamiento del Organismo determinándose el ámbito de competencia

---

<sup>179</sup> Ver, Ley que crea el Organismo Público Descentralizado...op.cit.

de sus órganos de gobierno y Administración y hacer cumplir cabalmente el objetivo del propio organismo y que es hacerse cargo integralmente de los Servicios de Educación Básica y Normal que le transfiere la Federación.<sup>180</sup>

Del mismo modo, se expidió el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social <sup>181</sup> de la entidad, aprobado el 8 de septiembre de 1997 el cual define una nueva estructura de organización de la Secretaría a través de la que se definen y precisan los niveles jerárquicos y las líneas de autoridad entre cada una de las unidades administrativas que la integran. Para su mejor organización y funcionamiento cuenta con:

- Subsecretaría de Educación Básica y Normal;
- Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior;
- Dirección General de Educación; y
- Contraloría Interna.

A la Subsecretaría de Educación Básica y Normal le corresponde, según el artículo 8 del mismo reglamento, planear, programar, dirigir, controlar y evaluar las funciones de educación básica y normal, atender las acciones para abatir el rezago educativo, así como coadyuvar con la Secretaría en la coordinación de los organismo auxiliares educativos que le correspondan, con apego a las leyes, reglamentos y demás ordenamientos legales aplicables.

Bajo estas premisas, el artículo 18 establece que para la atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría podrá contar con órganos administrativos desconcentrados, que le

<sup>180</sup> Ver Reglamento Interior de los Servicios Educativos Integrados al Estado de México.

<sup>181</sup> Ver Reglamento Interior de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social.

estarán jerárquicamente subordinados y a quienes otorgará facultades específicas para resolver sobre ciertas materias dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso.

#### **4.3.2 Ley de Educación del Estado de México<sup>182</sup>.**

La Ley de Educación del Estado de México se dispone como el resultado de un profundo análisis sobre el mejoramiento del marco educativo en la entidad, asumiendo la responsabilidad de generar instituciones escolares para garantizar el derecho a recibir educación gratuita, propiciar la participación de los particulares en la impartición de la educación.

El artículo 3 de esta Ley reconoce que el estado de México está obligado a prestar servicios para que la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria. Estos servicios se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Educación.

Para esta Ley, el Sistema Educativo Estatal está integrado por:

- I. Los educandos y educadores,
- II. Las autoridades educativas y su estructura administrativa;
- III. Los planes, programas, métodos, libros de texto, materiales educativos y cualquier otro elemento que se utilice para la impartición de la educación
- IV. Las Instituciones educativas del Estado, de los municipios y de los organismos descentralizados;

---

<sup>182</sup> Ver, Ley de Educación del Estado de México.

- V. Los establecimientos de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios;
- VI. Las asociaciones de padres de familia;
- VII. Las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía; y
- VIII. Los bienes y demás recursos destinados a la educación.

Ahora bien, el artículo 17 establece las facultades y obligaciones del estado en materia educativa; además de impartir la educación básica, el Estado es responsable de promover y atender directamente mediante sus organismos descentralizados todos los tipos y modalidades educativas. Para ello se estipulan todas aquellas atribuciones que se generan a partir de la Ley General de Educación y que en materia de educación básica se reducen a la obligación que adquieren de prestar los servicios de educación inicial, básica –incluyendo la indígena- la especial, la normal y demás para la formación de maestros, para lograrlo llevará a cabo diversas acciones que se comprometan a dar cumplimiento de esos objetivos, y es aquí en donde más se resalta la necesidad de actuar bajo esquemas descentralizadores ya que debe, sin menoscabo, crear y promover con los municipios el establecimiento de inmuebles para el desarrollo de actividades culturales, procurar los recursos para el apoyo de los servicios educativos a cargo del Estados y de sus organismos descentralizados, atendiendo a principios de cobertura, calidad y equidad y, entre otras cosas, concurrir al financiamiento de los servicios educativos, proveyendo los recursos humanos y materiales que aseguren el cumplimiento de los fines contenidos en esta Ley.

Es importante resaltar cuáles son las facultades y obligaciones que se le otorga a los Municipios en materia educativa. El artículo 21, 22 y 23 se encargan de definir que los municipios pueden participar en la promoción

y prestación de los servicios educativos y en la vigilancia de la aplicación de la Ley de Educación del Estado de México. En este sentido, los Ayuntamientos adquieren la facultad de:

- Promover y prestar servicios educativos en cualquier tipo, modalidad y nivel.
- Editar libros y producir otros materiales didácticos distintos a los que establece la Ley General de Educación.
- Promover la investigación que sirva como base de innovación educativa.
- Impulsar el desarrollo de la enseñanza y de la investigación científicas, tecnológicas y humanísticas.
- Fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas en todas sus manifestaciones y,
- Celebrar convenios con el ejecutivo estatal para coordinar, unificar y realizar actividades educativas.

Sus obligaciones las dicta el artículo 23 de la sección segunda del capítulo segundo y son:

- Participar con el ejecutivo estatal en la planeación de los servicios educativos.
- Participar en el mantenimiento y equipamiento de las escuelas públicas ubicadas dentro del territorio municipal, de acuerdo con los programas y recursos disponibles.
- Coadyuvar en la vigilancia y seguridad de los planteles escolares; establecer y promover los espacios necesarios para el desarrollo deportivo, artístico y cultural de sus habitantes.
- Promover y apoyar otro tipo de actividades educativas de interés a la sociedad.

- Promover a la gestión de recursos para contribuir a la atención de las necesidades educativas, sin perjuicio de la participación directa de otras instancias; y vigilar en el ámbito de su competencia la aplicación de la Ley de Educación del Estado de México.

En cuanto a educación básica se refiere, el artículo 26 de la sección primera del Capítulo Tercero, establece que ésta tiene por objeto la adquisición de conocimientos fundamentales y competencias intelectuales que permitan aprender permanentemente; proporcionando elementos básicos, culturales y artísticos. Es entonces responsabilidad de esta entidad federativa y de los municipios procurar la permanencia de los educandos hasta concluir la educación básica. En este sentido, son ambos niveles de gobierno, responsables de ampliar la cobertura y combatir los rezagos de que este nivel presente y consecuentemente planear la atención de este servicio educativo.

Ahora bien, atendiendo a lo dispuesto por el Acuerdo Nacional para la Modernización Básica, la Ley de Educación del Estado de México sustenta la creación de Consejos Municipales de Participación Social, dichos consejos están integrados por autoridades municipales; padres de familia y representantes de sus asociaciones; maestros distinguidos; directivos de escuelas; representantes de organizaciones sociales y demás interesados en el mejoramiento de la educación; y los representantes de las organizaciones sindicales de los maestros.

Su función será gestionar ante el ayuntamiento, el mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de las escuelas públicas y demás proyectos de desarrollo educativo en los municipios; llevar a cabo labores de seguimiento de las actividades de las escuelas públicas de educación básica del propio municipio; facilitar la obtención de recursos complementarios para el mantenimiento físico y para proveer

de equipo básico a cada escuela pública; realizar, en general, actividades para apoyar y fortalecer la educación en el municipio; entre otras. Los presidentes municipales serán los encargados de vigilar el alcance efectivo de los Consejos a fin de que contribuyan a elevar la calidad y la cobertura de la educación.

A través de toda esta revisión, podemos detectar que, si bien los ayuntamientos poseen facultades expresas para coadyuvar en la prestación de los servicios públicos, éstas son restringidas u operan dentro de un marco delimitado por la propia voluntad hecha ley de la entidad federativa, tal es el caso del estado de México. Sin embargo, por otra parte, cabe mencionar que si se quiere descentralizar al municipio de Tlalnepantla de Baz, la prestación del servicio público de educación básica, no será difícil procurar que éste absorba las condiciones de carácter técnico, administrativo y financiero para poder operar como prestador directo de dicho servicio.

Es importante reconocer, en este sentido, que desde la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México hasta la Ley de Educación del mismo estado, se deja abierta la posibilidad y el margen de maniobra que puede ejercer el H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, con respecto al servicio público de educación básica. Sólo falta, por decirlo de alguna manera, formalizar la capacidad de éste para llevar a cabo acciones encaminadas no sólo a participar como apoyo en la prestación del servicio, sino como protagonista en esta tarea.

De hecho, a través del Plan de Desarrollo Municipal, se refleja la inquietud que del H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz nace por la constante interacción y cercanía entre la comunidad escolar y las autoridades municipales, de tal suerte que sus programas de acción

intentan ser una respuesta directa a las deficiencias que detectan de forma inmediata en la relación entre esa comunidad y las autoridades, pero que quizá se desvirtúan cuando tienen la obligación de elevar la información a otra instancia de gobierno, que si bien es parte fundamental para su desarrollo y crecimiento, no puede, por su alto grado de responsabilidad con otros municipios, atender eficientemente las carencias y necesidades que surgen en espacios determinados y en casos concretos.

#### **4.3.3 Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000.**

Es pertinente destacar cuáles son las metas que, referente al servicio educativo, establecidas por el H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz en este Plan de Desarrollo Municipal.

El Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000, reconoce que en materia de planeación del desarrollo económico y social, han quedado establecidas las vías de coordinación, al igual que han sido determinadas las bases para la celebración de convenios entre la federación y los estados y entre estos y los municipios, a fin de llevar a cabo actividades, instrumentar programas con la debida transferencia de recursos para ello.

“El municipio constituye la manifestación democrática de la descentralización política, la expresión básica de la distribución regional del poder, al igual que la forma concreta de la descentralización administrativa, al ser una organización provista de competencia, para la prestación y satisfacción de servicios a la comunidad”<sup>183</sup>

---

<sup>183</sup> Ver Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000.

El Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000 contiene las bases y lineamientos que permitan llevar a cabo los programas y acciones conducentes al cumplimiento de objetivos propuestos en el corto, mediano y largo plazo. Dentro de los compromisos que se asumen y reflejan la preocupación y demandas prioritarias de la población del municipio, destacan los siguientes:

- La prestación de servicios y obras públicas que coadyuven a mejorar la calidad de vida.
- La educación como medio que permita al ciudadano fortalecer su capacidad intelectual, propiciando con ello su mejoramiento personal y, por ende, social.

En este último punto, para la administración municipal de Tlalnepantla de Baz, representa el 10% de las solicitudes, mismas que se encaminan a la creación y mantenimiento de equipamiento (edificios), apoyo para la adquisición de material y equipo didáctico; profesionalización de la planta docente, apoyo de becas para los alumnos, servicio de orientación vocacional y vinculación de la formación académica con el aparato productivo.

Por otra parte, se establece el Programa de Fortalecimiento Municipal, el que se plantea objetivos generales; se citarán los referentes a la descentralización municipal y al mejoramiento del servicio de educación básica:

#### **Objetivo General:**

- Fortalecer al H. Ayuntamiento de Tlalnepantla como eje del desarrollo municipal, mediante el incremento de sus recursos financieros, la adecuación de su esquema organizacional, la transferencias de funciones a su ámbito de competencia y la coordinación entre las

instancias de gobierno, fomentando el desarrollo político sustentado como una convivencia regida en los principios de legalidad, civilidad y tolerancia, mediante la concertación y la participación comunitaria.

#### **Objetivo Específico:**

- Proponer e impulsar la descentralización de funciones hacia el municipio.

#### **Lineas de Acción:**

- Orientar las acciones de la administración municipal para una aplicación real y efectiva de los ordenamientos que normen sus actividades. Promover la adecuación de los instrumentos reglamentarios para permitir una repartición ciudadana en materia de planeación urbana y operación de servicios públicos y en temas de interés general.

#### **Objetivo General:**

- Fortalecer y promover el municipio de Tlalnepantla en el contexto nacional e internacional, a partir de afianzar su posición estratégica en el mercado interno mediante la proyección de sus ventajas comparativas y competitivas, sustentadas en la necesaria modernización y consolidación de su entorno.

#### **Objetivo Específicos:**

- Mejorar la calidad y cobertura de los servicios públicos mediante la instrumentación de sistemas operativos eficientes.
- Elevar y fortalecer la calidad de la educación para desarrollar su potencial intelectual, estimulando su inclusión en el proceso productivo de bienes y servicios.

#### **Lineas de Acción:**

- Promover la revisión y adecuación de programas educativos, en congruencia con las necesidades del sector productivo; promover, ante las instancias correspondientes, el fortalecimiento de la descentralización del sistema educativo de la entidad e impulsar las acciones correspondientes en el municipio en materia de normatividad para el funcionamiento y prestación de servicios educativos,

mantenimiento y equipamiento de planteles escolares, convenios de coordinación de coordinación en la educación y órganos colegiados para fortalecer la participación comunitaria.

Podemos detectar que el municipio de Tlalnepantla de Baz presenta una serie de intenciones encaminadas a elevar la calidad de la educación como servicio público y así también la calidad de las políticas educativas nacionales a través de planes y programas estratégicos que, con base en un estudio de las características propias del municipio, establecen las condiciones óptimas sobre las que habrá de otorgarse la educación básica; a pesar de las limitantes a que se enfrenta por la reducida capacidad legal para actuar en este ámbito. De aquí la importancia de que sea el municipio un prestador directo de este servicio público y que tenga como precedente un proceso de descentralización municipal.

En este sentido, las acciones que el estado de México ha llevado a cabo en respuesta a los lineamientos educativos marcados por el gobierno federal han estado en competencia con los Convenios Únicos de Coordinación con los ejecutivos estatales, es decir, se propició la disgregación de la Secretaría de Educación Pública, de la federación a los estados y con posterioridad al interior de estos. Así el gobierno federal, transmitió al estado de México facultades para poder operar y hacer más rápido y eficiente el servicio educativo.

No obstante, la relación que se desprende de los municipios con la comunidad escolar y viceversa es aún deficiente, no por la causa que obliga a establecer una relación directa sino por el modo de llevarla a cabo. Así, es importante reconocer que dentro del estado de México destacamos cuatro rubros que jugaron un papel importante durante dicho proceso descentralizador: jurídico, administrativo, y social, mismos que resaltamos en un modelo de propuesta competente para emprender el

proceso de descentralización educativa básica al interior del municipio de Tlalnepantla de Baz.

#### 4.3.4 La Situación Educativa General del Municipio de Tlalnepantla de Baz.

Para 1995, el conteo de población y vivienda realizado por el INEGI arrojó que 299,818 personas (42.04% de la población municipal) se encuentran en el rango entre 5 y 24 años, es decir, en edad escolar. De este total de población, 162, 440 están inscritos en algún nivel escolar, sin considerar la educación universitaria; a esto se contempla la población no radicada en Tlalnepantla.

##### Instituciones Educativas

Niveles	Alumnos	Docentes	Escuelas
Preescolar	14,325	417	117
Primaria	97,532	2,887	258
Secundaria	37,675	1,979	102
Normalista	578	42	1
<b>Total</b>	<b>150,110</b>	<b>5,325</b>	<b>478</b>

\*Fuente: Anuario Estadístico del Estado de México, INEGI, 1996.

##### Alumnos Inscritos, Existencias, Aprobados y Egresados

Nivel	Alumnos inscritos	Alumnos existencias	Alumnos aprobados	Alumnos egresados
Preescolar	13,900	12,484	12,484	7,803
Primaria	89,520	85,586	81,938	13,160
Secundaria	34,196	32,375	21,257	7,033
<b>Total</b>	<b>137,616</b>	<b>130,445</b>	<b>115,679</b>	<b>27,996</b>

\*Fuente: Anuario Estadístico del Estado de México, INEGI, 1997.

Las cifras anteriormente citadas muestran que la población en edad escolar llegan casi al 50% respecto a la población total de entre 5 y 24 años, es decir, la otra parte no pudiera estar incluida por: falta de planteles educativos, personal docente y administrativo, materiales didácticos, entre otros. Es por ello, que con la municipalización educativa, los problemas ya mencionados pueden minimizarse y elevar la asistencia a los planteles educativos de la población entre 5 y 24 años.

#### **4.4 PROPUESTA DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN EL MUNICIPIO DE TLANEPANTLA DE BAZ.**

Con el objeto de alcanzar una descripción analítica del proceso de descentralización educativa básica en el municipio de Tlanepantla de Baz, estado de México, este apartado establece una propuesta encaminada a lograr una verdadera descentralización de la función educativa de la entidad hacia dicho municipio. Cabe señalar que nuestra propuesta sólo es aplicable para el municipio de Tlanepantla de Baz, considerando que existe una gran diversidad municipal, por lo que no podemos imponer una misma línea de descentralización de educación básica homogénea para todos los municipios de México.

Asimismo, dicha propuesta es el resultado del análisis sobre las repercusiones de la descentralización en México en el caso concreto a los servicios de educación básica, motiva por nuestro interés profesional que se deriva de nuestro estudio realizado en el estado de México.

Hasta ahora podemos definir que la descentralización municipal no es otra cosa más que la voluntad de los gobiernos federal y estatal para devolver a los municipios las facultades, atribuciones y recursos necesarios para llevar a cabo los asuntos de su competencia. Esto es

que cada ayuntamiento tenga la capacidad de absorber los problemas que se suscitan en sus comunidades pero, que al mismo tiempo pueda atenderlos y resolverlos con oportunidad. La descentralización municipal debe entenderse como un proceso paulatino, a través del cual se pretende que los municipios adquieran la completa responsabilidad de prestar servicios públicos directos, sin menoscabo de la participación federal y estatal.

En la medida en que dicho proceso se lleve a cabo, cada municipio podrá entender la causa y efecto de las decisiones tomadas y de las acciones realizadas.

Acertadamente el federalismo promueve que éstos gocen de independencia para hacer, dentro del marco legal, todo aquello que sea benéfico para su población y que cuente con todas las facilidades para satisfacer, del mismo modo, sus necesidades. Un verdadero federalismo se garantiza cuando hay una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos por parte del gobierno federal hacia los estados y municipios.

En México, se ha emprendido un proceso de modernización dentro del cual el municipio es una singularidad, si bien representa el escenario en donde coexisten el mayor número de particularidades con respecto a la función del gobierno y a su compromiso frente a la sociedad civil, debe dotársele de las herramientas indispensables para llevar a cabo sus tareas inherentes a la satisfacción de necesidades propias de sus comunidades.

Este proceso lleva implícito otros tantos y es aquí donde encontramos el de descentralización municipal. Como hemos visto en los capítulos

anteriores, hablar de descentralización no es cosa fácil, pues implica un análisis profundo del objeto y sujeto a descentralizar.

Entonces enfatizamos que el objetivo de la descentralización debe ser el mismo para cualquiera de los 2427 municipios, no así el impacto y los efectos que este proceso pueda demostrar, pues cada uno de ellos asumirá los lineamientos de la descentralización bajo una óptica diferente. Si el objetivo de la descentralización, de una forma simple, es dotar a los municipios de lo necesario política y administrativamente para que ejerzan sus actividades, entonces no es posible que se trate bajo el mismo esquema a un municipio urbano, a un semiurbano o a un rural.

Cada municipio posee características que obligan a demandas sociales específicas; lo cierto es que cada uno debe ampliar la cobertura y mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos que presta. Por tal motivo, se enfrentan a una serie de desafíos propios e indudablemente su resolución tiene que ver con la correlación entre el gobierno federal, estatal y la comunidad.

En el marco de una estrategia de modernización nacional, surge la necesidad por impulsar cambios en el rubro de la educación. La descentralización de la educación básica es un proceso que inicio con el propósito de ceder a los gobiernos estatales la facultad de gestionar en materia educativa, sin embargo la intención del proceso descentralizador quedo en un aspecto meramente enunciativo, pues fue hasta el gobierno de Carlos Salinas de Gortari que se consolidó con las reformas al artículo 3º constitucional, a la nueva Ley General de Educación y al Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica, mismo que indica el logro en el traspaso a las entidades de los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, así como los recursos financieros para su operación.

No obstante, es menester señalar que han pasado ya casi 12 años a partir de que se impulsó la descentralización de la educación básica a las entidades federativas y aún, en el siglo XXI, no se puede presumir que sea un proceso acabado, dadas las condiciones demográficas, políticas, sociales, económicas, y administrativas, es necesario descentralizar aún más, es decir, que las entidades traspasen esas mismas funciones a los municipios, tomando en cuenta que dicho proceso esta sujeto a las fuerzas sociales que en él intervienen.

Particularmente en el municipio de Tlalnepantla, dentro del rubro de educación básica, es necesario reconocer que la excesiva concentración de poder en manos de la entidad federativa, ha impedido siquiera un intento de descentralización educativa municipal, ello nos permite además, visualizar una serie de deficiencias en cuanto a la prestación de este servicio, mismas que a continuación señalamos:

- Una excesiva burocratización en el sistema administrativo para la realización de trámites,
- Desvío de recursos financieros a otras instancias o para otros rubros que en el momento no son indispensables,
- No existe relación lógica entre las decisiones que toma la entidad frente a los requerimientos propios del municipio,
- No hay respuesta oportuna a las deficiencias que presentan los servicios educativos debido a la falta de capacidad financiera del municipio,
- Falta de coordinación entre autoridades estatales y municipales,
- No existe la difusión oportuna de planes y programas educativos,
- La normatividad aplicable a la educación es mal interpretada por la entidad federativa y, por ende, por el municipio,

- Las demandas sociales, en materia educativa, son cada vez mayores y el municipio de Tlalnepantla no actúa con la prontitud requerida para la atención de las mismas,
- El cambio de poder no permite la total continuidad en los programas elaborados por el H. Ayuntamiento y previstos en cada uno de los Planes de Desarrollo Municipal.

Si el municipio de Tlalnepantla se ha reconocido como una organización social, política y administrativa, entonces debe hacer uso de estas características para llevar a cabo tareas dirigidas al desarrollo regional. Dentro de este marco de modernización nacional, aquel debe esclarecer propósitos y prioridades que aceleren el proceso descentralizador.

Podemos decir que si se quiere alcanzar la descentralización municipal de la educación básica, se debe tomar en cuenta el decálogo anterior y plantear objetivos a corto, mediano y largo plazo dentro del marco jurídico que poco a poco debe ceder los espacios necesarios para el desenvolvimiento de la participación municipal en diversos sectores. La educación básica se presenta como una oportunidad para demostrar que ciertamente, serán los municipios los primeros y principales receptores de todo aquello que florezca en las comunidades.

Una vez que el municipio de Tlalnepantla de Baz ejerza un régimen de descentralización educativa, este servicio podrá perfeccionarse en forma paulatina; de tal suerte que la libertad municipal adquirida, a través de la modificación y adhesión al marco jurídico, se entenderá como la capacidad de autogobierno, pero de ninguna manera como desvinculación de lo que forma parte: de una federación. La actuación y desarrollo de la administración pública municipal, aún con el nuevo federalismo, sigue fuertemente condicionada al gobierno estatal y los beneficios y deficiencias de éste, se reflejan en el municipio. De aquí que

la legitimidad de los programas políticos, sociales y las decisiones administrativas deban justificar los requerimientos de la comunidad. Las políticas de descentralización y desconcentración administrativa pueden llegar a tener efectos socialmente favorables si se es congruente con la necesidad y los lineamientos que dicten.

El sector educativo mexiquense enfrenta un gran problema, por ser una de las entidades más grandes poblacionalmente, concentra en sus municipios, sobre todo en los metropolitanos una serie de conflictos ligados a la prestación del servicio y que exigen solución inmediata. Tlalnepantla es uno de ellos y necesariamente urge un análisis municipal particular como base para la formulación de políticas públicas educativas que coadyuven a la atención de las demandas específicas.

El municipio de Tlalnepantla, al ser el lazo más cercano a la población y estar en continua interacción con ella, puede detectar de manera directa cuál es la situación de cada uno de los espacios escolares, cuáles son los conflictos que se generan al interior de los mismos, o cualquiera que tenga que ver con el marco educativo. Al respecto, la administración en turno habrá de generar bases y lineamientos que conduzcan a mejorar la calidad de la educación básica en términos de servicio público. El conocimiento de las necesidades del municipio, facilitará la definición de objetivos y acciones encaminadas a reorientar el funcionamiento de las unidades administrativas competentes para atender las demandas reales de la población escolar y con ello eficientar la toma de decisiones.

El municipio, habrá de involucrarse de manera integral en la satisfacción de necesidades educativas, por lo que será pertinente que éste adquiera ya la capacidad de elaborar planes, programas y presupuestos conforme a las circunstancias reales de sus comunidades; esto no sólo le permitirá valorar la situación del sector educativo sino también actualizarse y

revalorar indicadores de eficiencia y calidad para preponderar en aquellos factores que requieran atención inmediata.

Cabe destacar que el municipio puede, por sus dimensiones, ejercer facultades y atribuciones que hasta hoy parecen sólo ser de competencia en el orden estatal, y una vez que el municipio adquiera esa fuerza legal, la entidad fungirá como vigía y garantice el ejercicio municipal en materia educativa. Con ello, no se pretende de ningún modo, desvincularse de la rectoría de la entidad, simplemente se pretende considerar que el municipio de Tlalnepantla es capaz de absorber la responsabilidad activa de los procesos de planeación, programación, presupuestación y gestión del servicio educativo en el ámbito de su territorio.

Es indispensable que la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la H. LIII Legislatura del Estado de México, realice una estricta revisión de todo aquello que puede devolverse al municipio, tomando en cuenta que éste podría desde promover los servicios educativos en cualquier modalidad y tipo, hasta validar los estudios de educación básica; por supuesto que ello no descalificaría la autoridad estatal y mucho menos la federal.

En este sentido, proponemos que el municipio de Tlalnepantla debe adquirir la capacidad necesaria para atender las demandas educativas reflejadas en indicadores de desempeño dentro del marco del servicio educativo, que permitan crear y consolidar estructuras de carácter administrativo de acuerdo a los requerimientos regionales. Si partimos de la idea de que un verdadero proceso de descentralización educativa sugiere la transferencia de facultades, atribuciones y recursos, entonces habrá que llevar a cabo reformas legales que respalden el quehacer municipal, todo ello nos dará como resultado un incremento en la calidad del servicio público educativo básico.

Después de todo lo anterior, es preciso concretar nuestra propuesta de descentralización educativa hacia el municipio de Tlalnepantla de Baz, para tal efecto la hemos dividido en tres rubros, tomando en cuenta que son los que mejor enmarcan nuestra intención, serán complementados en un organigrama que representa la funcionalidad idónea al interior de la estructura orgánica administrativa del H. Ayuntamiento del municipio:

1. **Ámbito Jurídico,**
2. **Ámbito Administrativo y,**
3. **Participación Ciudadana.**

En cada uno de ellos, hacemos precisiones que procuran ser específicas, en el intento por delimitar el marco sobre el cual debe actuar un servicio público de la magnitud de la educación básica en el ámbito municipal.

#### **1. Ámbito Jurídico**

- Que se reforme el artículo 115 constitucional, otorgándole a la educación el carácter de servicio público y, por lo tanto, sumarlo a los demás que dicta la fracción III del mismo artículo.
- Que se fortalezca el artículo 61, fracción 27 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en donde se establece que es obligación y facultad de la Legislatura (local) legislar en materia municipal teniendo presente en todos los casos el fortalecimiento del municipio libre como base de la organización política y administrativa del estado.
- Que se especifique, dentro de la Ley General de Educación, que la educación básica debe ser un servicio público prestado por el

municipio bajo los términos que dicte la Ley de Educación del Estado de México.

- Que con respecto a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, es necesario adherir un artículo en donde se especifique que, debido a la importancia y trascendencia de la educación básica, solamente el H. Ayuntamiento puede prestar de manera directa el servicio; de ningún modo podrá prestarse bajo cualquier otra forma de organización administrativa
- Que el Bando Municipal del H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, con base en el artículo 31, fracción I del capítulo tercero "Atribuciones de los Ayuntamientos", pueda añadir:
- Que el municipio de Tlalnepantla de Baz tiene la facultad para prestar el servicio público de educación básica,
- Que la Dirección de Educación, Cultura y Bienestar Social y Fomento al Deporte sea la responsable de la gestión, operación, control y evaluación del servicio público de educación básica,
- Que a través de la Legislatura Local se proponga la creación de un Reglamento Municipal para la prestación del servicio público de educación básica,
- Que el municipio, cuando así lo requiera puede establecer una ventanilla única para la atención de todo tipo de asuntos concernientes al ámbito de la educación básica.

## 2. Ámbito Administrativo

Una vez que se hayan hecho las adecuaciones pertinentes para que el municipio de Tlalnepantla de Baz sea el prestador directo del servicio público de la educación básica, es menester abordar las consideraciones administrativas que complementarían la gestión de este servicio bajo el orden municipal:

- Que la Dirección de Educación, Cultura y Bienestar Social y Fomento al Deporte sea la encargada de la gestión, operación, control y evaluación del servicio público de la educación básica,
- Que para su mejor funcionamiento, se establezcan las bases necesarias que permitan crear un órgano de apoyo encargado únicamente de administrar lo referente al ámbito de educación, la que denominamos Dirección General Adjunta del servicio público de la Educación Básica descentralizada<sup>7</sup>, definiendo las áreas sustantivas y adjetivas dentro una estructura orgánica correspondiente,
- Que se elabore un Manual de Organización específico para la Dirección General Adjunta, en donde se establezcan las funciones de cada una de sus áreas administrativas,
- Que se instaure la ventanilla única de atención para la educación básica descentralizada y que funja como enlace directo entre la ciudadanía y la Dirección General Adjunta,
- Que se capacite y actualice al personal administrativo para llevar a cabo las funciones propias de la Dirección General Adjunta,
- Que los servidores públicos a cargo de la ventanilla única conozcan a detalle la operación de la Dirección General Adjunta,
- Que la Dirección de Capacitación y Actualización Educativa este en constante apego a la política educativa nacional, cuando de personal académico se trate,
- Que la dirección de Educación, Cultura y Bienestar Social y Fomento al Deporte, provea a la Dirección General Adjunta de los materiales y herramientas técnicas y administrativas para emprender las funciones con la mayor prontitud posible y minimizar horas- hombre perdidas.

---

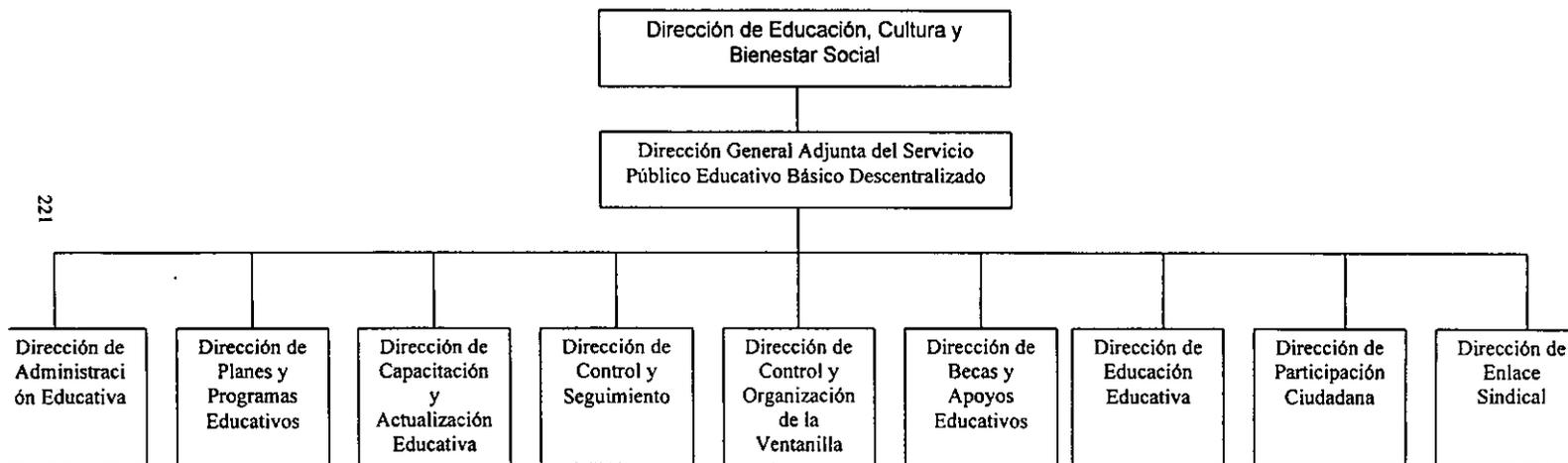
<sup>7</sup> A partir de aquí para referimos a este órgano, sólo la llamaremos Dirección General Adjunta

### 3. Ambito Social.

- Que se incremente la participación ciudadana a través de la figura de Asociaciones de Padres de Familia,
- Que las Asociaciones de Padres de Familia sean el enlace entre la comunidad escolar y autoridades municipales,
- Que se elija a un representante de padres de familia por zona escolar, para que sea el vocero de su demarcación y al mismo tiempo sea el interlocutor en los foros y consultas que el H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, tenga a bien realizar en materia de educación básica,
- Que la Asociación de Padres de Familia no limita, de ningún modo, al resto de la ciudadanía para hacer llegar sus comentarios, dudas o sugerencias a través de la ventanilla única de educación básica descentralizada a la Dirección General Adjunta.

## Modelo de Organigrama para la Dirección General Adjunta del Servicio Público Educativo Básico Descentralizado

221



La propuesta que aquí presentada se hizo con base en el análisis bibliográfico, y visitas realizadas a algunas instalaciones educativas, así como en la recopilación de datos que nos fueron proporcionados por parte de algunos funcionarios del H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz y que por su espontaneidad no pudieron ser sustentados y/o avalados por ningún documento escrito. Además, es importante señalar que es el resultado de todo un estudio y análisis sobre el efecto de la descentralización en México y particularmente, la que se llevo a cabo en el estado de México.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Betancourt, Fray Agustín. **Fondo Franciscano**. Vol. 144. I.N.A.H.
2. Cabrero Mendoza, Enrique.(coord.). **Los Dilemas de la Modernización Municipal: Estudios Sobre la Gestión Hacendaria en Municipios Urbanos de México**. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, octubre de 1996.
3. Carrasco Pizana, Pedro. **Los Otomíes**. Edición facsimilar de la de 1950. Gobierno del Estado de México.
4. Clavijero, F. Javier. **Historia Antigua de México**. México, Ed. Porrúa, 1976. Gibson, Charles. **Los Aztecas bajo el dominio español**. México, Ed. Siglo XXI. Octava edición, 1984.
5. Herrejón Peredo, Carlos. **Historia del Estado de México**. México, Universidad nacional Autónoma de México, U.N.A.M, 1985.

## LEGISLACIÓN

1. **Bando Municipal 2000**. H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz.
2. **Decreto por el que se crea el Organismo Público Descentralizado denominado Servicios Educativos Integrados al Estado de México**.
3. "Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Servicios Educativos Integrados al Estado de México" en, **Gaceta del Gobierno del Estado de México**, Toluca de Lerdo, México, núm.104, miércoles 3 de junio de 1992.
4. **Ley de Educación del Estado de México y Reglamento de Asociación de Padres de Familia del Estado de México**. Toluca, México, H. LIII Legislatura del Estado de México, 1998.
5. **Reglamento Interior de los Servicios Educativos Integrados al Estado de México**.
6. **Reglamento Interior de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social**.

## **DOCUMENTOS INSTITUCIONALES**

1. **Anuario Estadístico del Estado de México.** INEGI, 1996.
2. **Anuario Estadístico del Estado de México.** INEGI, 1997.
3. **I.N.E.G.I. Censos Generales de Población y Vivienda 1995.**
4. **I.N.E.G.I. Censo General de Población 1995.**
5. **Los Municipios de México: Información para el Desarrollo.** CD-ROOM. Centro Nacional de Desarrollo Municipal CEDEMUN. México 1997.
6. "Objeto y Atribuciones" en el **Manual General de Organización** del organismo público descentralizado Servicios Educativos Integrados al Estado de México.
7. Padilla Díaz de León, Guillermo. **Tlalnepantla, Tierra de En Medio.** H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, 1982-84.
8. **Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000.** H. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Tlalnepantla de Baz.

## CONCLUSIONES

El federalismo en México está sujeto a diversos cambios estructurales que no debieran, de ningún modo, alterar su originalidad y, por tanto, su funcionalidad, sólo deben atender a las realidades históricas, económicas, políticas y sociales de quienes lo conforman. Así el federalismo será estrictamente funcional sólo si se estimula la libre participación de los gobiernos locales y regionales, a través de mecanismos alentadores del crecimiento y desarrollo propios.

La interpretación y sentido que se le ha dado al federalismo no corresponde a las necesidades que él mismo demanda, si bien su objetivo subyace en lograr la unidad nacional a pesar de la diversidad que presentan las entidades federativas, concibe estructuras centralistas que no permiten su pleno desenvolvimiento. En este sentido, el federalismo es aquel que permite la libre participación de los estados en los asuntos comunes, actúa como eje rector del desarrollo pero sin coartar la libertad o manipular el desarrollo de éstas.

No se trata de crear *otro* federalismo, simplemente de consolidar lo ya escrito, poner en práctica el federalismo plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, habrá que reforzar sus estructuras a través de instrumentos de gestión que faciliten la prestación de servicios públicos. En este sentido, la descentralización municipal es una vía alterna y se fortalecerá en la medida en que evolucione la institución municipal como un ente indispensable en el desarrollo local.

Para ello, es pertinente revisar el artículo 115 constitucional para investir de un mayor grado de responsabilidad a los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos, tal es el caso de la educación básica.

Es indispensable una reforma al marco jurídico como antecedente que coadyuve a una verdadera descentralización de funciones de los estados a los municipios, ya que mientras existan condiciones de desigualdad entre los tres ordenes de gobierno poco se avanzará a la precisión de un proceso descentralizador efectivo y funcional, por lo que es necesario redefinir el campo de actuación del espacio federal, estatal y municipal.

Sin embargo, habría que establecer una planeación estricta de aquellos municipios que poseen las características propias para adoptar tal responsabilidad, es decir, no podría un municipio rural soportar el peso de la administración educativa del mismo modo que un municipio urbano; en tal caso los gobiernos locales tendrían la responsabilidad de designar a los municipios que tienen la capacidad de absorber tal gestión y, en el caso contrario formular acuerdos que permitan una mejor prestación del servicio siempre y cuando participen activamente los ayuntamientos.

Municipalizar la educación básica, elevaría en gran medida la calidad de su prestación como servicio público; la descentralización sólo será positiva en la medida en que transfiera al ámbito local o regional tanto los recursos como las responsabilidades, permitiendo el ejercicio eficiente de los recursos públicos.

Al ser el municipio la organización más cercana a la sociedad y por ello percibir de manera directa sus demandas y necesidades, es menester que los aspectos sociales sean cada vez más una cuestión de índole local. El escenario que ha prevalecido en el municipio se ha caracterizado por serias restricciones en las capacidades administrativas, técnicas y operativas de los mismos, lo cual limita sus posibilidades de aprovechar el proceso descentralizador para reforzar su capacidad de respuesta frente a estas demandas sociales.

Consideramos pertinente transformar gradualmente los mecanismos institucionales que históricamente han caracterizado a las relaciones de los municipios con los demás órdenes de gobierno; dicho cambio está sujeto a la corresponsabilidad que se otorgue de la federación al ámbito local y regional reconocido constitucionalmente.

La instancia municipal debe pasar de meramente administrar recursos a administrar los destinos de los habitantes, de tal forma que será a través de la promoción de la descentralización o municipalización de los servicios públicos, que éste promueva el desarrollo local, administre los recursos y ejecute los programas de bienestar social.

La renovación del federalismo mexicano no es un proceso acabado, por el contrario, siempre estará sujeto a las disposiciones nacionales e incluso internacionales, no obstante debe sujetarse a continuas revisiones de las estructuras que lo van conformando, no sólo basta reformar la base jurídica sino que, además, ésta deberá ponerse en marcha y entonces calificar su funcionalidad.

La descentralización o municipalización pretenden ser vías alternas de gestión no así de revalorización de ideas estrictamente políticas, es decir, para el caso de la educación básica, por ejemplo, la idea de impartición de educación es sólo una para todo el territorio nacional aún cuando cada entidad o municipio, en su caso, tuviera a su cargo la responsabilidad administrativa de otorgar el servicio.

Ante la observada incapacidad del gobierno federal para atender demandas básicas es necesario priorizar en el aspecto de la descentralización municipal, pues en la medida en que se traspasen facultades y atribuciones a los municipios, éstos podrán prestar los servicios públicos correspondientes, según sea el caso, con mayor

eficiencia y oportunidad, logrando con ello una organización municipal efectiva que ofrezca calidad en los servicios que presta a la sociedad.

A partir de aquí, los municipios aplicarán los recursos otorgados en los términos que fije la ley y adoptarán un papel cada vez más importante en el proceso de descentralización, en beneficio de la población que gobiernan. La implementación de un proceso descentralizador no termina cuando los municipios gozan de un grado de responsabilidad administrativa, ya que este nuevo esquema operativo deberá reforzarse continuamente a través de la capacitación y la evaluación de los instrumentos que lleven a cabo la prestación del servicio público, con el único fin de evitar contrariedades y mantener un nivel de calidad.

De la eficacia con que se maneje la gestión de la educación básica descentralizada dependerá, en gran medida la continua municipalización de otros servicios públicos.