



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**



**LA REFORMA DE 1999 AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.**  
**PRESENTE Y FUTURO DEL MUNICIPIO RURAL MEXICANO.**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS  
POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(Opción Administración Pública)**

**PRESENTA:**

**GIL ESCUTIA ARTEAGA**

**ASESOR: PROFR. MIGUEL ANGEL MÁRQUEZ ZÁRATE.**

**CIUDAD UNIVERSITARIA D.F., MAYO DE 2006.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## GRACIAS

A todas las personas que me apoyaron para lograr este objetivo:

A mi mamá, la Señora Marcela Arteaga Olgúin, no me bastan las palabras para decirle cuán agradecido estoy con ella por tantos sufrimientos que pasó para darme un futuro mejor. Espero que esto le sea motivo de satisfacción y orgullo, aunque sé que es muy poco para compensar todo lo que ha hecho por mí.

A mi hermano, Gabriel Escutia Arteaga, por ser el guardián de la pequeña familia que formamos y siempre haber estado al tanto. Gracias por tantos esfuerzos, por tantos sacrificios, por esas luchas incansables. Todo lo tengo presente y me llena de gusto saber que en un mundo de carencias y de anhelos, ahí ha estado el apoyo incondicional del mejor hermano que pude haber tenido.

A mi gran amigo, Manuel Ignacio Martínez Espinoza, quien a pesar de la distancia o de las circunstancias me ha demostrado el valor de la amistad. Gracias por escucharme y comprenderme, por los consejos, en fin, por estar siempre, en todo momento, cuando más he necesitado de su ayuda. Manolo, mi orgullo.

A la familia Martínez Espinoza, que me abrió las puertas de su hogar para no caer al barranco del fracaso. Gracias por incluirme en ella, en especial a Don Vic y a Doña Lú por tantos consejos y ejemplos, van conmigo. Algo tarde pero aquí está el reflejo de su apoyo. A Fabi y a Bere por darme ánimos, alegría y compartir ese afecto al que no tenía derecho, tienen mi toda admiración y mi agradecimiento.

Al Licenciado Sergio Palacios Gonzáles, en dondequiera que se encuentre. Por todo su apoyo y sus consejos. Es una figura importante en mi vida profesional.

Al Licenciado Rubén Medina Estrada, por ser un buen amigo, consejero y magnífico jefe de trabajo, un ejemplo a seguir.

Al Doctor Raúl Olmedo Carranza, por sus lecciones, por darme la oportunidad de ser su colaborador y aprender mucho más sobre municipio.

Al Licenciado Nicolás Mejía Pedroza, por su amistad, sus consejos y su invaluable apoyo.

A mis tíos, Manuel Mancera y Honorina Arteaga, por haberme ayudado desinteresadamente durante todo este tiempo.

A mi esposa, Fabiola Martínez Hernández, mi compañera en la vida, mi novia por siempre y mi gran apoyo en esta última etapa de mi titulación. Con su presencia confirmo que soy un hombre afortunado.

Pero sobre todo a la UNAM, mi casa, el honorable espacio donde recibí la formación por la cual soy y seré una persona dispuesta a servir a la sociedad.

Sinceramente, Gil.

*Dedicada a la memoria de*

*HUGO BARRIOS ARCHUNDIA,  
LUIS ALBERTO DELGADILLO TREJO y  
SERGIO BERUMEN GONZÁLES.*

*Con quienes compartí una gran amistad y la idea de un país mejor.  
Por ellos y para ellos, en cada acto de mi vida llevo los principios que aprendimos juntos.*

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>6</b>
<b>CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL</b>	<b>12</b>
1.1 El Estado	12
1.2 La Constitución Política: Fuente originaria del Orden Jurídico, elemento necesario del Estado	18
1.3 Gobierno y Administración Pública: expresiones del poder político.	22
1.4 El Federalismo. forma del Estado mexicano	28
<b>CAPÍTULO 2. EL MUNICIPIO MEXICANO</b>	<b>37</b>
2.1 El municipio mexicano, su concepto y su historia	37
2.1.1. Municipio	37
2.1.2 Historia del Municipio en México y su consagración en el artículo 115 Constitucional	39
2.2 Marco Jurídico del Municipio	47
2.3 Reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional	49
2.4 Evolución del Municipio a partir del México posrevolucionario	52
2.5 Diversidad y clasificación de los Municipios en México.	54
<b>CAPÍTULO 3. EL MUNICIPIO RURAL EN MÉXICO</b>	<b>61</b>
3.1 Caracterización del Municipio Rural en México	61
3.2 Situación actual del municipio rural mexicano	69
3.2.1 La Reforma de 1983	70
3.2.2 Consecuencias de la reforma de 1983.	73
3.2.3 El Municipio y la Globalización	78
A) Consecuencias Exógenas	82
B) Consecuencias de las Políticas Neoliberales	85
3.2.4 La Democracia y los Municipios rurales	88
3.2.5 Municipio Rural y Federalismo	99
3.2.6 La Autonomía Municipal	107
<b>CAPÍTULO 4. LA REFORMA DE 1999 AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL Y SUS REPERCUSIONES EN EL MUNICIPIO RURAL</b>	<b>111</b>
4.1 La idea de reconocer constitucionalmente la diversidad municipal de México	113
4.2 El contexto de las reformas	119
4.3 El proceso legislativo de la reforma	124

4.4 Texto de artículo 115 constitucional, comparado en sus reformas de 1983 y 1999	132
4.5 Análisis general de la reforma	147
4.6 Las razones del proceso y el municipio rural	159
<b>CAPÍTULO 5. RECONOCIMIENTO A LA DIVERSIDAD, PUNTO DE PARTIDA PARA EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO RURAL</b>	<b>163</b>
5.1 Efectos de la reforma municipal de 1999	165
5.1.1 La reforma constitucional de 2001 en materia de pueblos indígenas.	165
5.1.2 La Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y la Convención Nacional Hacendaria (CNH)	167
5.1.3 El Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006	170
5.2 Presente y futuro del municipio rural	173
5.3 Una propuesta para mejorar la situación de los municipios rurales.	177
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>189</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>192</b>

**LA REFORMA DE 1999 AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.  
PRESENTE Y FUTURO DEL MUNICIPIO RURAL MEXICANO.**

**INTRODUCCIÓN.**

Los retos impuestos por los procesos globales son ahora objetivos básicos del régimen para concebir a México como país de vanguardia acorde con una realidad mundial.

La visión de país implantada en consecuencia de la influencia exterior se manifiesta en la política de relaciones comerciales con el resto del mundo, la que se basa en la firma de acuerdos y tratados con bloques y países de todas latitudes, a través de los cuales se pretende cumplir con los objetivos de la Constitución Política, máximo ordenamiento político legal, portador de las aspiraciones nacionales y las tareas fundamentales del Estado Mexicano.

Pero estos retos conducen a un encuentro con la esencia nacional imposible de ignorar. Aún con las grandes transformaciones del mundo –acontecidas por cierto de manera vertiginosa-, en el México del Siglo XXI persisten condiciones estructurales que merecen atención, debido a que el problema de la desigualdad económica continúa siendo la causa principal. Por esta desigualdad, el país desarrolla su vida debatiéndose entre las exigencias de la modernidad mientras que su célula de organización político-administrativa, el municipio, es predominantemente rural y en este sector continúa presentando notables atrasos.

Esta etapa del México globalizado que hoy se vive con la máxima intensidad, enfrenta al país con su propia realidad. Por el hecho de incorporarse puntualmente

a los procesos de integración mundial, se ha perdido de vista una parte fundamental de su esencia como nación y de su riqueza tanto humana como material. Se trata de la parte rural que le compone, cuya atención no puede estar como hasta ahora, en un rezago notable *so pena* del incumplimiento de los fines constitucionales.

Concebido como la unidad básica de la división territorial de los Estados, así como la primera instancia político administrativa de México, el Municipio es la demarcación que refiere con prontitud la confrontación del país. Existen en él 2,438 municipios y cada uno es diferente en sus características geográficas, demográficas, políticas y económicas, pero con rasgos comunes según sea su condición rural o urbana. En los municipios urbanizados se ubican las grandes concentraciones humanas y se desarrollan ampliamente el comercio, la industria y los servicios; los municipios rurales tienen una población escasa, dispersa, y como eje de sus actividades denotan fundamentalmente al campo.

Desde los municipios surge la dinámica económica y social del país. Sus atribuciones y responsabilidades conferidas por la ley surten efectos inmediatos en los gobernados. Son ellos mismos la forma más acabada de organización en la sociedad mexicana, motivo por el cual también se identifican como el primer espacio de las relaciones sociales y de producción, razón suficiente para buscar en ellos posibles respuestas a los problemas locales que se traducen en gran escala al plano nacional.

Por su parte la administración pública en tanto la acción del Estado, es el vehículo mediante el cual se ajustan los órdenes de gobierno a las tendencias



político-ideológicas y económicas contemporáneas, aplicando por ello esquemas que hoy atienden más a las complejidades de un mundo urbanizado.

Las políticas públicas se aplican como modelos ideales en los espacios más afines a la modernidad, restando importancia a los que se encuentran desprovistos de capacidades administrativas y técnicas, proyectándose desde niveles superiores de gobierno (federal y estatal), y minimizando la atención al ámbito municipal que en la mayoría de los casos no es instancia de decisión sino de sujeción.

Esta visión no tiene efectos positivos en la administración pública municipal, pues queda relegada tanto como el municipio mismo, lo que resulta más crítico cuando se trata de la administración pública de un municipio rural, pues esta no se equipara a la de un municipio urbano. En estas condiciones surge el cuestionamiento de *qué tan cerca está la administración pública municipal de ser realmente el instrumento estatal para cumplir el proyecto de nación establecido en la Constitución Política.*

Esta interrogante ha generado la materia del presente trabajo: la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional y sus consecuencias en el municipio rural. Este acto legislativo es digno de análisis y revisión, dado que representó una posibilidad de avance en la concepción del municipio mexicano diverso y plural, a la vez que significó la oportunidad de atender por este conducto las desigualdades nacionales.

Inspirada en el Programa Para un Nuevo Federalismo como un elemento de lo que se dio por llamar *la Reforma del Estado* así como en el creciente movimiento municipalista, esta reforma constitucional motivó la manifestación de ideas que

pugnaban por actualizar la instancia municipal y darle los elementos legales y participativos que impulsaran el desarrollo en sus múltiples campos de acción.

Ante la importancia de este acontecimiento correspondió al Congreso de la Unión la responsabilidad de avanzar en los puntos que para aquel momento era necesario revisar, tales como la autonomía y la hacienda municipales, las funciones y los servicios públicos, así como el reconocimiento a la diversidad municipal.

En el mes de junio del mencionado año la reforma se concretó, dejando temas para ser discutidos y revisados, entre ellos, aquel que se refiere al reconocimiento específico de los municipios para dar desde el documento constitucional las líneas generales de un trato prioritario y diferenciado.

Luego de analizados los resultados de esta reforma, al asumir el valor que la Constitución Política asigna al municipio, es necesario puntualizar que *reconocer al municipio como orden de gobierno no garantiza de facto el desarrollo de las potencialidades en los municipios de México*, pues no se tienen desde el texto constitucional más elementos para que este carácter (de orden de gobierno) sea real. Tal es el caso del reconocimiento a la diversidad, pues avanzan más los municipios que más pueden y se rezagan aquellos que no tienen capacidad: en estos últimos se ubican los municipios rurales.

Es así como en este trabajo se formula la hipótesis de que *la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional pone en riesgo el futuro del municipio rural, base de la correcta integración del país a la globalización, por lo que en tanto no se reconozca la diversidad municipal en el texto de este artículo, pocas serán las verdaderas soluciones a los problemas que les aquejan y por ende al país.*

Para demostrarla, el trabajo queda estructurado con los elementos teóricos, los sustentos documentales, así como los razonamientos que surgen de lo estudiado. Tiene como marco de referencia a la Teoría General del Estado por ser un enfoque científico que contempla la interactividad de los elementos constitutivos del Estado. De la misma manera, atiende el análisis de los procesos sociopolíticos y económicos presentes, tales como la globalización, la democracia, el federalismo y la autonomía municipal, que ineludiblemente impactan en el municipio.

Atender desde una visión integral y realista la situación que guarda el municipio -primer plano de la vida política y social-, es tarea de la Administración Pública por definición, pues es institución, ciencia y técnica de gobierno; tarea asignada con mayor razón cuando en el ámbito rural se requiere de una atención forzosa.

El propósito de esta tesis no es demostrar verdades absolutas, sino conducir a la reflexión y la crítica propositiva acerca de lo que acontece en los municipios rurales del país, en donde se concentra el origen de una serie de problemas que desafortunadamente no se han tratado desde su espacio inmediato y las políticas emergidas desde ahí son escasas. En consecuencia de ello la tesis sugiere otra forma de atención, a partir del reconocimiento de la pluralidad municipal que sea un imperativo constitucional.

Además, con esta tesis pretendo expresar que por encima de otros problemas sociales, económicos y políticos que acaparan la atención de gobernantes y estudiosos, agendas legislativas y opinión pública, se encuentra el tema del municipio rural. Adicionalmente persiste en ella la idea de que la solución a los problemas más urgentes en el país requiere primero de una visión interna,

desprendida de prejuicios y ajustada a una concepción real de las cosas, que no las sujete siempre a los procesos externos.

La pongo a su disposición para ser evaluada y si algo ha de aportar, que sea para el perfeccionamiento de ideas que conduzcan a pensar en lo más esencial y primario, pues si actualmente los municipios rurales son considerados origen de problemas, también lo deben ser de soluciones.

Dedico este trabajo tan importante en mi vida profesional, esperando contribuir al llamado de atención sobre un tema trascendental para el presente y futuro del país. Hago esto motivado en los principios inculcados y los conocimientos adquiridos durante mi preparación en las aulas de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Ciudad Universitaria, D.F., Abril de 2006.

## CAPÍTULO 1.

### MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

#### 1.1 Estado

Cuando se organiza en sociedad, el hombre cede totalmente sus derechos a la misma, perdiendo con ello su libertad natural pero haciéndose de una libertad civil y de la propiedad de lo que posee. De esta forma se consuma un Contrato Social, que establece que el hombre busca asociarse para defender y proteger con la fuerza común su persona y sus bienes: “Cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible del todo.”<sup>1</sup>

Pero lo que en un principio tiene como base un pacto de asociación, exige al mismo tiempo un pacto de sumisión para la eliminación preventiva de los conflictos, haciéndose prudente la instauración de un orden político sustentado en una estructura legal. Así el hombre, animal político por definición,<sup>2</sup> necesitó regular sus relaciones mediante el producto de un acuerdo colectivo, voluntario y por lo tanto, legítimo.

En el ejercicio pleno de la actividad política la sociedad encuentra su medio específico de organización; y como producto de una sociedad políticamente organizada surge el Estado.

El Estado, en su definición más concreta es la representación política de la sociedad. Es el ente que regula las relaciones sociales teniendo como deber primigenio proteger la vida y los bienes de los ciudadanos. La palabra Estado

---

<sup>1</sup> Rousseau, Juan Jacobo. **El Contrato Social**. Edicomunicación. España 1998. p. 29

<sup>2</sup> El *Polítikón zoon* de Aristóteles. El Individuo que es considerado porque pertenece a un grupo social –la familia, la aldea o la polis- y que por lo tanto se hace sujeto tradicional de la política.

proviene del latín *status*, cuyo significado es situación o regla. En la connotación del idioma español, el vocablo Estado indica permanencia, lo que no cambia.

En 1513 Nicolás Maquiavelo en su obra política *El Príncipe*, introdujo por vez primera el término Estado para nombrar así a la organización de un grupo de individuos establecidos dentro de un territorio y bajo un poder de mando. Enmarcada en el Renacimiento Europeo, esta obra sentó las bases para el estudio de la política como arte y técnica de gobierno, pero además, establece no sólo el inicio del uso común de la palabra Estado; también da razón a su existencia –la razón de Estado- al determinar su carácter amoral y al establecer que para su permanencia el fin justifica los medios.

La aparición del Estado moderno, que es el Estado en sentido estricto y propio, obedece a una serie de profundas transformaciones en todos los campos de la actividad humana. “Durante el Renacimiento la idea y el concepto de la política responden a una nueva versión de la vida. La emancipación del espíritu humano se hace extensiva a la política. Entendida al margen de lo ético y lo moral, esta empieza a adquirir rostro y configuración propia.”<sup>3</sup>

El Renacimiento asume a los hombres en sus acciones individuales, donde los límites son sus propias posibilidades humanas. El Estado es el resultado de su pensamiento político, principalmente porque las formas e instituciones antiguas fueron insuficientes para contener las aspiraciones de una vida y destino mejores para los individuos.

---

<sup>3</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. **Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal**. Instituto de Administración Pública del Estado de México. Toluca, México 1994. p. 33

Para los siglos XVII y XVIII la renovación en las ideas políticas cuestionaba firmemente a la monarquía absoluta –aunque esta continuara presente-, a la vez que daba lugar y eco a las propuestas de nuevos modelos para gobernar en marcos republicanos y constitucionales.

De esta manera se consolidan el poder político y el orden jurídico como piedras angulares del Estado. En este sentido, destacan las aportaciones teóricas de Jonh Locke, Juan Jacobo Rousseau, Tomás Hobbes, y Carlos de Secondat Montesquieu, que contemplan ambos fundamentos para dar una explicación precisa del fenómeno estatal.

Locke (1632-1683), en su obra *Ensayo Sobre el Gobierno Civil* explica el origen de la sociedad y el poder debido al derecho que tiene el hombre de defenderse de quienes no acatan las reglas de convivencia, por ello asume al individualismo como causa creadora de la institución política suprema. Para Rousseau (1712-1778), el Estado es producto de un contrato entre los individuos mediante el cual se protegen la libertad, la igualdad y la propiedad; sus ideas dieron origen al pensamiento contractualista del Estado. En ese mismo tenor, Tomas Hobbes (1588- 1679) en *El Leviatán*, 1651, fija al poder político como el medio por el cual los hombres dan origen al Estado, quien se convierte en un monstruo que actúa impositivamente. La de Hobbes, es la idea del Estado Absoluto:

“El único camino para erigir semejante poder común, capaz de defenderlos contra la invasión de los extranjeros y contra las injurias ajenas, asegurándoles de tal suerte que por su propia actividad y por los frutos de la tierra puedan nutrirse a sí mismos y vivir satisfechos, es conferir todo su poder y fortaleza a un hombre o a

una asamblea de hombres, todos los cuales, por pluralidad de votos, puedan reducir sus voluntades a una sola voluntad. (...) Hecho esto, la multitud así unida en una persona se denomina Estado, en latín *Cívitas*. Esta es la generación de aquel gran Leviatán, o más bien, de aquel dios mortal, al cual debemos, bajo el dios inmortal, nuestra paz y nuestra fuerza.”<sup>4</sup>

Montesquieu (1689-1755), sentó las bases jurídicas del poder estatal mediante la teoría de la división de poderes en su obra *El Espíritu de las Leyes*, en 1750. Buscaba con ello establecer un equilibrio que evitara el abuso del poder y garantizara tanto la libertad individual como el cumplimiento de la ley, actos que se observarían en tanto hubiese un predominio del poder Legislativo sobre el Ejecutivo y el Judicial. En su ideario, las leyes merecen el lugar preponderante pues es a través de ellas que se revalora la razón de la libertad.

Con estas ideas, desde el pensamiento de la Ciencia Política se conformó la *Teoría General del Estado* “que se propone hallar su principio fundamental y someter a una investigación científica sus diversas manifestaciones y sus determinaciones fundamentales”.<sup>5</sup> Surgió en el Siglo XIX, cuando el Estado se encontraba ya consolidado, para tratar de explicarlo mediante el uso de la formalidad política como creación cultural del hombre. En el desarrollo de esta teoría destacan: George Jellinek, Hans Kelsen y Herman Heller.

En sus obras, Jellinek y Kelsen conciben al Estado desde un punto de vista formal, únicamente como un ordenamiento jurídico. Jellinek hace un esfuerzo por definirle también desde un enfoque sociológico, pero no logra ligar ambas ideas.

---

<sup>4</sup> Hobbes, Tomas. **El Leviatán** Fondo de Cultura Económica. México 1992. p.40

<sup>5</sup> De la Cueva, Mario. **La Idea del Estado**. FCE-UNAM. 5ª. Edición. México 1996. p. 145



El condicionamiento del Estado sólo como el reducto de las leyes es claramente objetable: “la historia nos enseña cómo se logra el monopolio del poder político coactivo; la sociología y la economía nos muestran las fuerzas que entran en juego para crear un supremo instrumento de vida social”.<sup>6</sup>

Herman Heller propone una Teoría del Estado que no permite la separación entre cuestiones sociales reales –el ser- y los ordenamientos que emanan de la ley –el deber ser. Parte de la idea de que el Estado “es una unidad dialéctica del ser y del deber ser, de acto y de sentido, encarnada en una realidad social.”<sup>7</sup> Con ello queda claro que el estudio del Estado, en tanto creación humana, contempla la ineludible relación de los fundamentos sociológicos y jurídicos de toda agrupación, fundamentos que no podrían lograrse sin una comprensión histórica.

En su teoría, Heller se sirve del modelo explicativo de la dialéctica de Hegel, “y como en Hegel, el pensamiento de Heller, una vez que encarna en la realidad social, sitúa al Estado en el movimiento dialéctico que, vuelto conciencia, se convierte en historia.”<sup>8</sup> Heller concluye que es imposible concebir al Estado sólo como un fenómeno de expresión del pueblo, de la sociedad de clases o de la opinión pública, como tampoco puede reducirse a la aplicación del derecho. Aún mejor, todos estos elementos son histórica y universalmente necesarios para crear y dar permanencia al Estado.

La Teoría del Estado, “cuyos propósitos fundamentales son, la descripción e interpretación del contenido estructural de nuestra realidad política y concebir al

---

<sup>6</sup> Serra Rojas, Andrés. **Ciencia Política. Proyección Actual de la Teoría General del Estado**. Porrúa, México 1985. p. 285

<sup>7</sup> Heller, Herman. **Teoría del Estado**. Fondo de Cultura Económica. 11ª. Impresión. México 1985. p. 71

<sup>8</sup> López Portillo y Pacheco, José. **Génesis y Teoría General del Estado Moderno**. Editorial Botas. México 1976. p. 374

Estado como forma, como una conexión real que actúa en el mundo histórico social<sup>9</sup>, establece al igual que el pensamiento clásico, la relación entre poder y derecho como punto fundamental de su explicación.

Con estos elementos teóricos que justifican el carácter inseparable de la actividad política con las leyes, y para efectos del presente trabajo de investigación, se define al Estado como el orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, regulado por un ente público, soberano y coactivo, que protege tanto a los individuos como a sus propiedades mitigando la escasez y el conflicto entre ellos para conservarse y perpetuarse en el marco de vida social.

Se forma de cinco elementos constitutivos, a saber: Territorio -los límites físicos donde actúa y se manifiesta el Estado-, Población -elemento humano o grupo social sedentario, permanente y unificado-, Gobierno -Instituciones y autoridades que ejercen el poder público y dirigen a la sociedad-, Orden Jurídico -cuerpo de leyes o normatividad- y Soberanía -poder que se origina en el pueblo para la autodeterminación del Estado-. Todos ellos son reales y verídicos cuando se manifiestan en permanente interrelación.

Es el Estado la unión y suma de voluntades. Como institución suprema de la vida social, es un motivo, algo necesario para organizarla y así sobrevivir.

---

<sup>9</sup> Heller, Herman. Op. Cit. pp. 81-82

## **1.2 La Constitución Política: Fuente originaria del Orden Jurídico, elemento necesario del Estado.**

Es menester contar con un concepto preciso de Constitución para el desarrollo del presente trabajo.

El orden jurídico es el elemento constitutivo del Estado que comprende el conjunto de leyes o normas sociales, cuya expresión total se conoce como derecho. Sin Estado no hay orden jurídico y sin orden jurídico jamás podrá haber Estado. Por lo tanto, la Constitución Política se define como la Ley Fundamental que rige a la organización del Estado para que éste de cumplimiento a sus fines dentro de un orden jurídico políticamente establecido.

La Constitución como expresión primaria del orden normativo de un Estado, es producto del poder político imperante dentro del mismo. Es la Ley fundamental de un Estado que “reside siempre y únicamente puede residir en los factores reales y efectivos de poder que rigen en esa sociedad.”<sup>10</sup>

Y es la Constitución Ley fundamental porque se origina de “una fuerza que hace, por un imperio de necesidad, que todos los demás, leyes e instituciones jurídicas vigentes en el país sean lo que realmente son, de tal modo que, a partir de ese instante no puedan promulgarse en ese país, aunque se quisiese, otras cualesquiera.”<sup>11</sup>

“La ley, en general –escribió Montesquieu- es la razón humana en cuanto se aplica a todos los pueblos de la tierra; y las leyes políticas y civiles de cada nación no deben ser otra cosa sino casos particulares en los que se aplica la misma

---

<sup>10</sup> Lassalle, Ferdinand. **¿Qué es una Constitución?**. Editorial Colofón. México 1987. p. 41

<sup>11</sup> Ibidem. p. 73

razón humana. Deben ser estas últimas tan ajustadas a las condiciones del pueblo para el cual se hacen, que sería una rarísima casualidad si las hechas para una nación sirvieran para otra.”<sup>12</sup>

La constitución se erige como norma suprema porque es la base y unidad del orden jurídico. Nada puede estar antes ni por encima de ella; toda ley contraria a los principios que establece no debe ni puede ser aplicada.

Ahora bien, por el objeto de análisis que entraña el presente trabajo, es preciso determinar la importancia, elementos y fines de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lo cual hay que partir desde su comprensión histórica, materia que me ocupa a continuación.

La historia constitucional del país se conforma en un largo proceso que tiene como punto inicial al México independiente, pasa por la época de la Reforma y se consuma con la Revolución. Aunque no debe olvidarse el precedente que sentó la Constitución de Apatzingán impulsada por José María Morelos en 1814, la línea histórica de México sabe de tres constituciones que en su momento consolidaron el proyecto nacional y la relación entre las fuerzas políticas vigentes: las promulgadas en 1824, 1857 y 1917. Ninguna de estas escapó al contexto sociopolítico. Todas emergieron como producto de periodos críticos en la vida del país y reflejaron con su surgimiento la evolución política del pueblo de México.

Fue la de 1824, la primer Constitución del México independiente, con ella se instituyó el país como una República Federal. Por su parte, la Carta Magna de 1857 sustentó el pensamiento liberal de la vida política y económica del Siglo XIX.

---

<sup>12</sup> Montesquieu. Op. Cit. p. 6

“El texto constitucional de México, -como el de los demás países latinoamericanos- se inspira en las ideas de la ilustración francesa y de los Constituyentes de Filadelfia. Las ideas de Rousseau sobre ‘la soberanía popular’, las de Montesquieu sobre la división y equilibrio de los tres poderes y las de los ‘contrapesos y balanzas’ del poder estatal a que se refiere Madison en *El Federalista*, son el fundamento teórico-jurídico de nuestras constituciones políticas.”<sup>13</sup>

Aunado a ello, la Constitución Política de 1917 que actualmente rige en el país, contiene las fórmulas sociales que reclamaba el pueblo y reafirma el liberalismo que su antecesora, la Constitución de 1857, intentó consagrar pero que a la postre el régimen porfirista pasó por alto.

“La Constitución de 1917 retomó esos principios de sus antecesores, los afirmó y reconstruyó de acuerdo con la evolución sociopolítica de esas décadas y se decidió por dos nuevos y muy importantes principios: la supremacía del Estado sobre las iglesias y la justicia social como una garantía constitucional.”<sup>14</sup>

Para los constituyentes de 1917 el primer motivo “era limitar estrictamente el poder público en beneficio de la libertad individual, y la forma natural y lógica era obligarlo a reconocer, declarar y postular esas formas de expresión de la libertad del hombre que son las garantías o derechos individuales.”<sup>15</sup> Pero no culminó su aportación ideológica en eso, ésta se consolidó al “haber incorporado en el texto de la Constitución las garantías sociales, por lo menos al establecer como una

---

<sup>13</sup> González Casanova, Pablo. La Democracia en México. Editorial ERA. México, 1984. p. 23.

<sup>14</sup> Carpizo McGregor, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Editorial Porrúa. México 1995. p. XIII

<sup>15</sup> Noriega C. Alfonso. La Naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917. UNAM- Coordinación de Humanidades. México 1967. p. 97

exigencia de nuestra Ley Fundamental la formulación de leyes protectoras de los obreros y campesinos.”<sup>16</sup> Garantías en las que influyeron las ideas de los hermanos Flores Magón, Emiliano Zapata y Luis Cabrera.

Los reclamos del pueblo que inspiraron el movimiento armado de 1910 se impregnaron en el proyecto constitucional al grado de que la “nueva idea de justicia se refería, más que a las formas de Estado, a estructuras de los poderes, o a sistemas de elección de los gobernantes, a plantear los grandes problemas nacionales, el del trabajo, el de la propiedad, los de la economía, en general.”<sup>17</sup> Su atención se vería cumplida con los Artículos 3º, 5º, 27, 123, y 130, los que junto con el 115 al quedar inscritos, definieron el rumbo que tomaría la vida de México.

De esta forma, en la Constitución Política de 1917 se establecen las garantías individuales y sociales que consagran los derechos del hombre; un sistema federal de gobierno bajo el principio de la división de poderes; la separación entre la Iglesia y el Estado, con la supremacía de este sobre aquella; la soberanía del pueblo; el sistema representativo y el sufragio universal; así como el derecho de amparo. Aspectos todos ellos, que le hacen considerar como la primer Constitución Político-social en el mundo.

Desde el punto de vista del Derecho Constitucional, para su comprensión y análisis la Carta Magna se divide en dos partes fundamentales: La primera es la parte Dogmática, que en esencia establece las garantías individuales y sociales. Es dogmática porque comprende el conjunto de preceptos que no puede ser cambiado y se toma siempre como verdadero, establece la limitación material del

---

<sup>16</sup> Ibidem. p. 117

<sup>17</sup> Velazco Ibarra, Enrique. “La Administración Pública en México.” En **Administración Pública y Desarrollo**. UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Serie Estudios No. 14. México 1970. p. 32

Estado en relación con sus habitantes. Comprende del artículo 1º. al 29. La segunda parte es la orgánica. Ella determina la forma cómo se organiza el Estado Mexicano, establece las limitaciones formales de la competencia de sus órganos integrantes y la división del mismo en tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Abarca los artículos 30 a 136.

Ignacio Pichardo Pagaza incluye para el estudio constitucional una parte más: la económica. En ella ubica las facultades del Estado Mexicano respecto de la vida económica, ya que a juicio del autor, el Estado se establece como rector del desarrollo nacional, pues planea, coordina y orienta, regula y fomenta la actividad económica para lograrlo.<sup>18</sup> La parte económica de la Constitución comprende esencialmente los artículos 25 y 26.

Desde su promulgación en 1917, la Constitución Política es referencia del ejercicio del poder, base primordial del sistema político mexicano que no se deja de invocar como fundamento del orden jurídico del Estado.

### **1.3 Gobierno y Administración Pública: expresiones del poder político**

Tanto las acciones del Estado como su poder político se manifiestan por conducto de una organización humana que se hace institución; se hace gobierno. Cada Estado cuenta con un gobierno legítimo pues “toda organización de dominación sólo es real en cuanto unidad de dominadores dotados de poder y súbditos que les han conferido ese poder.”<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio. **Introducción a la Administración Pública de México**. INAP. Libros de texto. 1ª. Edición. México 1984.

<sup>19</sup> Heller, Herman. Op. Cit. p.256

Como elemento constitutivo del Estado, el gobierno es el sistema orgánico que lo materializa para el cumplimiento de sus fines, por lo cual requiere de coherencia interna para su organización y funcionamiento. Está conformado por individuos en los que se concentra la autoridad, a ellos se encomiendan las tareas objetivas y la aplicación del orden jurídico en la sociedad. Se organiza y constituye como una condensación de energía política que produce un régimen y un sistema de relaciones de representación.

Cada gobierno asume una forma específica para estructurar los órganos encargados de ejercer las funciones del Estado. Desde el punto de vista clásico de la Ciencia Política, las formas de gobierno son tipificaciones que toman como criterio predominante el número de gobernantes que los integran.

Aristóteles divide en formas puras e impuras al gobierno: monarquía, aristocracia y democracia; cuando cada una de estas se vicia, se corrompe y da paso a su forma impura: la tiranía, la oligarquía y la demagogia. Para Montesquieu las formas de gobierno son tres: “El gobierno republicano es aquel en el que el pueblo, en cuerpo o sólo parte de él, ejerce la potestad soberana; que el monárquico es aquel en que gobierna uno sólo, pero con arreglo a las leyes fijas y establecidas; que a diferencia de este, el despótico es aquel que uno solo, sin ley ni regla, lo dirige todo, a voluntad y capricho.”<sup>20</sup>

Aunque prevalece la monarquía, la forma republicana de gobierno predomina más en el mundo contemporáneo. En ella el titular del Ejecutivo se elige por el pueblo o los representantes de éste. Su efectividad radica en el hecho de que los ciudadanos, como miembros de la sociedad, pueden participar directa o

---

<sup>20</sup> Montesquieu. Op. Cit. p. 43



indirectamente legitimando así al cuerpo dirigente, quien está limitado en el ejercicio del poder. Generalmente la República deviene en el ejercicio de la democracia y la consolidación de esta como forma de gobierno. Con el ejercicio democrático el pueblo es originario del poder político que también sustenta y justifica.

Ahora bien, para que el Estado cumpla con sus cometidos es imprescindible que el gobierno que le materializa, ya sea monarquía, ya sea república, actúe organizadamente en observación del orden jurídico y del legítimo poder político que ostenta. Al cúmulo de las actividades organizadas que ejecuta el gobierno se le denomina administración pública.

“El gobierno es el poder supremo considerado en su impulso y acción para ordenar y proteger la sociedad y la administración constituye el servicio, el agregado de medios y el sistema organizado para transmitir y hacer eficaz el impulso del gobierno y para regularizar la acción legal de las entidades locales. De modo que administrando se gobierna.”<sup>21</sup>

La administración pública es producto de la sociabilidad humana, del principio de vida en comunidad y consecuencia directa de la existencia del Estado; en ella se finca el carácter preservador de la vida en sociedad; “es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas, (...) es el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de aplicación.”<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Oliván, Alejandro. **Idea General de la Administración**. Revista de Administración Pública. INAP. México 1982. p. 105

<sup>22</sup> C.B.J. Bonnin. **Principios de Administración**. Revista de Administración Pública. INAP. México. 1982. p.93.

Está presente donde las demandas y necesidades de la colectividad surgen, donde se requiere de un acto o trabajo que brinde a los individuos el bienestar común y la facilidad de desenvolverse socialmente. Va más allá de los problemas que aquejan, procura también el desarrollo intelectual y físico de los gobernados.

Su presencia es tan amplia como generosa que no hay ámbito de la vida social en el cual no participe, ni elemento humano que no perciba su actividad constante. Con todo lo que ejecuta busca cumplir el proyecto de vida nacional, refleja la persistencia de los propósitos comunes de convivencia y desarrollo.

Para ello la administración pública se diseña y rediseña en razón de los imperativos de la vida política y social. Tiene la necesidad de ser creativa e innovadora, así como de prever y ser capaz de enfrentar las contingencias de la complejidad social. El servicio público no escapa a los requerimientos de cuadros profesionales con habilidades y destrezas que, sustentadas en una concepción de la Sociedad y del Estado, apliquen su conocimiento asegurando su interdependencia.

Para el pensamiento clásico la administración pública se encuentra dotada de un enorme cúmulo de bondades hacia los gobernados, que en su actuar demuestra además, su carácter de arte, de técnica y de institución. Aborda el estudio de la administración pública “como ciencia por lo respectivo a la teoría de los principios productores de las cosas administrativas; como arte en cuanto a la aplicación de los principios y a la ejecución de las leyes, y como institución política

en el conjunto de la organización de las autoridades ejecutoras; que es el sistema completo de la ciencia administrativa.”<sup>23</sup>

Por tanto, el gobierno se organiza para llevar a cabo sus funciones mediante la aplicación de un método formal, ejecutado mediante un proceso administrativo de carácter ético, escrupuloso y humano.

Del uso correcto de recursos y medios en este proceso administrativo (planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar), depende el grado de satisfacción y bienestar de la sociedad, toda vez que en la administración pública “que es ciencia de aplicaciones y métodos, son aún menos admisibles los descarríos. Fundada en el conocimiento del hombre, y en el estudio de las necesidades públicas, su misión es satisfacerlas sin distinción, conservar la armonía que conviene a la sociedad y auxiliar para que, mejorándose prospere. (...) Poco afectan al Estado las oscilaciones de la discusión política; al contrario, sin buena administración las sacudidas políticas se traducen por trastornos sociales.”<sup>24</sup>

La administración pública manifiesta al Estado en acción. Pero la acción del Estado no se resume únicamente al cumplimiento de las tareas para la conservación y desarrollo de la sociedad. La acción del Estado sirve también para constatar la cohesión y el poder político que se le ha conferido. Es por esta dualidad funcional que a la administración pública se le concibe como disciplina, cuyo campo de acción se determina en dos vertientes: la del servicio público y la del ejercicio del poder público.

---

<sup>23</sup> Ibidem p. 86

<sup>24</sup> Oliván, Alejandro. Op. Cit. p. 119.

“El Estado y la sociedad están pues, relacionados por la administración pública; esta relación asume el doble carácter de ser, a la vez de dominio y de dirección (...) es decir, política y administración; porque la administración pública no es sólo política o sólo administración, porque política y administración no son idénticas, sino paralelas; en fin, porque la administración pública es a la vez, administración y política.”<sup>25</sup>

Derivado de la idea de que la política se constituye mediante la administración pública, y que por lo tanto su concepto integra ambas indisolublemente, Chevalier y Loschak, establecen que “la esencia de la administración es independiente de la dialéctica de los fines o de la dinámica de las estructuras; ella reside en el empleo exclusivo de los medios de coacción jurídicos y físicos. (...) La administración tiene por función la de regir, de instrumentar, el monopolio público de la coacción, obteniendo, por el juego combinado de la norma jurídica y de la violencia física, la sujeción de los individuos bajo el orden existente.”<sup>26</sup>

En suma, la administración pública es el brazo ejecutor del Estado que se constituye en ciencia por cuanto se involucra en su campo de acción. Refleja en todo ello el rasgo humano de la sociedad, pero también manifiesta en el marco de las leyes, el poder político que legítimamente pertenece al Estado.

La administración pública marca la separación entre lo público y lo privado al momento en que también localiza el soporte de su existencia a favor de cada individuo particular. Encuentra una distinción fundamental en donde lo público “es la condición o mediación necesaria para la existencia legítima o institucional de lo

---

<sup>25</sup> Guerrero, Omar. **La Administración Pública en el Estado Capitalista**. Editorial Fontamara. México 1986. p. 184

<sup>26</sup> Chevalier, Jaques y Loschak, Daniele. **La Ciencia Administrativa**. FCE-INAP. México 1983. p. 35

privado, así como la administración pública es una de las condiciones ineludibles para la realización de los intereses privados y, sobre todo, para su concordancia y ensamble con miras a la pacificación social y al crecimiento de la riqueza social.”<sup>27</sup>

Porque en efecto, el hombre ha creado al Estado para servirse de él y es mediante la administración pública que se percibe de sus actos, respetando el espacio de la libre acción privada. Con esos límites establecidos, la administración pública procura generar la riqueza del Estado y su correcta distribución.

#### **1.4 El Federalismo. Forma del Estado mexicano.**

Existen dos formas generales de Estado: El Estado Unitario o Centralizado; y el Estado Federal o Compuesto.

El Estado Mexicano se encuentra conformado bajo la forma de Estado Federal. Así se determina en el Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “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 términos de esta Ley Fundamental.”<sup>28</sup>

Federación es un término que proviene del latín *Foedus*, cuyo significado etimológico es pacto de unión o alianza. Un Estado federal se instituye por entidades o estados que se encontraban separados sin depender unos de otros. El proceso formativo de una Federación comprende, primero, a Estados

---

<sup>27</sup> Aguilar Villanueva, Luis. “Los Objetos de Conocimiento de la Administración Pública.” en **Revista Mexicana de Administración Pública No. 54**. INAP. México, Abril-Junio de 1983.

<sup>28</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. México. Gómez Gómez, Hnos. Editores. 2001 p. 32

previamente independientes quienes después se unen mediante una alianza concertada entre sí, configurando finalmente una entidad diferente pero superior. De esta manera, el federalismo es una forma específica de organización del poder político con el propósito de distribuirlo.

El sistema federal en su comprensión sociológica contempla a un país, a una nación, en donde se conjugan la idea de la unidad y la idea de la diversidad, es decir, que une lo disperso y lo heterogéneo “en una ordenación superior y de valor común para todos sus integrantes.”<sup>29</sup>

Su conformación no culmina en la aplicación de un modelo jurídico ni del proyecto político unificado, ni en las instituciones que requiere para ser efectivo. Su conformación requiere de un complejo proceso social para llegar a ser un sistema de relaciones capaz de reconocer diferencias sociales y territoriales e integrarlas en el marco de un todo mayor.

Desde la concepción teórica de la ciencia política y del derecho constitucional, la federación guarda las características siguientes:

- Existen tres órdenes de competencia, la Federación, las entidades federativas y los municipios, organizados bajo el principio de división de poderes, careciendo los últimos de un poder judicial. Lo que expresamente la constitución política no atribuye a la federación es competencia de las entidades federativas;
- La autoridad política no puede ser otra más que aquella definida por el derecho. A su vez, el derecho no puede ser otro más que aquel definido por

---

<sup>29</sup> Faya Viesca, Jacinto. **El Federalismo Mexicano**. México. Editorial Porrúa. 1998. p. 7

el pacto federal, plasmado y definido en la constitución política. El sistema federal articula política y jurídicamente las estructuras del Estado nacional.

- Los estados miembros son instancia decisoria suprema en lo referente a su régimen interior, es decir, son libres y soberanos;
- Los estados miembros se dan su propia constitución política en forma libre, sin que esta sea contraria a lo que la constitución general indica y;
- Existe un bicameralismo dentro del Poder Legislativo. Por una parte se representa directamente al pueblo (Cámara de Diputados) y por otra se vela por los intereses de las entidades federativas (Cámara de Senadores), atendiendo equilibradamente tanto intereses locales como nacionales.

En México el federalismo se intentó desde los momentos previos a la independencia. La Nueva España no era autónoma, dependía directamente de la Metrópoli. El Rey centralizaba las funciones legislativas y aquellas de carácter judicial o administrativo eran ejercidas por el Virrey y funcionarios o cuerpos colegiados en su nombre. A partir de la Constitución de Cádiz de 1812 se inició una descentralización gubernativa con la que el monarca vería desconcentrado el ejercicio del poder y disminuida la figura del Virrey; dispuso la creación de provincias como base de la organización territorial y las dotó de autonomía mediante la instauración de diputaciones provinciales.

Más en la teoría que en los hechos, tal autonomía fue defendida y preservada hasta la consolidación del México independiente en 1821. Estos esfuerzos de conservación y la inspiración de un sistema federal semejante al de los Estados

Unidos de Norteamérica<sup>30</sup> se vieron plasmados, después de tantas vicisitudes en el *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana* de 1824, donde se establece la independencia de la nación así como la libertad y soberanía de los estados integrantes, sin que todo ello fuera aplicable en la realidad política.

Los primeros años de implantación del federalismo mexicano fueron difíciles. El modelo fue causa de las pugnas entre liberales y conservadores cuyos proyectos e intereses no encontraban punto de acuerdo. El pensamiento liberal buscaba la instauración del sistema federal de gobierno en tanto que la corriente conservadora mantuvo siempre al centralismo como forma idónea para el control de la nación. Fue un proceso de serias turbulencias en las cuales la inestabilidad política generada trajo consigo guerras intestinas e intervenciones extranjeras que evidenciaban las dificultades de México para consolidar con unidad su independencia.

Con la Constitución de 1857 quedó definitivamente instaurado el Federalismo en México, no obstante resultó paradójico que en su ejercicio se adoptaron y se fueron viciando los rasgos de un fuerte centralismo. Durante los años de la Dictadura de Porfirio Díaz nada del fin federalista quedaba demostrado; vino después la revolución.

La conducta centralista del sistema continuó aún con el decreto de la Constitución de 1917 y los propósitos que ésta buscaba respecto de su verdadera y efectiva aplicación. Llegados los primeros gobiernos posrevolucionarios el

---

<sup>30</sup> Al respecto, Jesús Reyes Heróles, en *El Liberalismo Mexicano* apunta que Miguel Ramos Arispe “persigue la descentralización gubernamental como solución a los problemas que presencia y de no haber existido la fórmula del federalismo norteamericano, probablemente habría terminado por inventarla, a tal punto lo agujijoneaban las necesidades de su país y el sistema federal resultaba impuesto por las necesidades.” Reyes Heróles, Jesús. **El Liberalismo Mexicano**. FCE. México 1982. p. 367.



federalismo no fue más que una malograda intención que sucumbió ante un fenómeno político propio del país: el presidencialismo. Desde entonces el principio federalista de México dista de lo establecido en la Constitución Política, es nominal y sirve como argumento del discurso político. Junto a la omnipotencia del Presidente de la República<sup>31</sup>, la hegemonía de un solo partido político, los cacicazgos y la misma cultura política del pueblo mexicano, marcaron por más de setenta años una contradicción del federalismo que con sus vicios desencadenó momentos críticos para la vida política, social y económica del país.

“Después de la fundación del PNR por Calles en 1929, puede considerarse que el federalismo centralizador se restaura, siendo cada vez más centrípeto hasta llegar prácticamente a su anulación como federalismo en nuestros días.”<sup>32</sup>

Ya en 1960, Agustín Cue Canovas afirmaba: “ es necesario e inaplazable el restablecimiento de un equilibrio armónico entre la Federación y los Estados integrantes que haga imposible la reinstauración de un despotismo centralizador que tan amargos frutos produjo el siglo pasado y que amenaza reaparecer en la época actual de nuestra patria.”<sup>33</sup> El federalismo mexicano lejos de ser cumplido permaneció distorsionado.

Para otros autores el Federalismo se comportó en México como “un proceso dialéctico de intereses sociales, políticos y económicos que le confirió una

---

<sup>31</sup> C.F.R. Carpizo, McGregor, Jorge. **El Presidencialismo Mexicano**, Osornio Corres, Francisco Javier. **El Sistema Presidencial Mexicano**, González Casanova, Pablo. **La Democracia en México**, y Córdoba, Arnaldo. **La Formación del Poder Político en México**.

<sup>32</sup> Díaz Cayeros, Alberto. **Desarrollo Económico e Inequidad Regional: Hacia un nuevo pacto federal en México**. Fundación Friederich Naumann-Cidac. México 1995. p. 27-28

<sup>33</sup> Cue Canovas, Agustín. **El Federalismo Mexicano**. Editorial Libromex. México 1960 p. 191

naturaleza peculiar, lo convirtió en bandera partidista, y lo hizo coincidir con un sistema político.”<sup>34</sup>

Tal comportamiento se presentó en todos los puntos cardinales del mapa del Estado Mexicano, pues el centralismo que emanaba del Ejecutivo Federal llegó a traducirse también “en un exceso de normas y reglamentos que comenzó a entorpecer el propio funcionamiento de la administración pública.”<sup>35</sup>

Este comportamiento histórico del federalismo mexicano nos da los elementos necesarios que definen y comprueban sus características fácticas, reales, que con especial singularidad se combinan con las establecidas en la parte orgánica del documento constitucional:

- El gobierno federal cuenta con amplios poderes y concentra los recursos fiscales de la nación, ejerciendo el monopolio en su asignación;
- Se limitan las competencias de los gobiernos estatales y municipales;
- El sistema fiscal se impone por separado y hace que la influencia de los gobiernos locales y estatales en las políticas federales sean débiles;
- El control estatal sobre los gobiernos locales es fuerte y limita su rango de responsabilidades.

El deterioro del federalismo o dicho en otras palabras, la desmesura y la decadencia del centralismo motivaron a una valoración profunda de este esquema de organización. Esta valoración inició en los primeros años del gobierno de José

---

<sup>34</sup> Sales Gutiérrez, Carlos. “Políticas de Financiamiento Municipal” en **Estudios Municipales No. 15**, Cenem-Segob. México 1987 p. 44

<sup>35</sup> Olmedo Carranza, Raúl. “La Reforma Municipal en México.” En **Estudios Municipales No. 10** Cenem-Segob. México 1986 p. 187

López Portillo, quien enfrentó esta realidad creando el primer programa de Fortalecimiento del Federalismo en 1976, sentando las bases de un proyecto que culminaría con el llamado Estado Benefactor. Destacó por instaurar la Ley de Coordinación Fiscal y los Comités de Planeación para el Desarrollo (Coplades) que en consecuencia dieron origen a los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal). Empero este programa, ante los complicados años de crisis que derivaron del boom petrolero no tuvo la efectividad que se pretendía, aunque significó un precedente para el proyecto de Descentralización de la vida Nacional que desde su primer año de gobierno (1982) impulsó Miguel de la Madrid, cuyas aportaciones principales fueron el inicio del adelgazamiento del estado y la reforma municipal de 1983.

Para 1988, Carlos Salinas de Gortari proyectó un enfoque federalista desde la política social, implantando el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), mediante el cual se aplicaron mecanismos para disminuir la pobreza, haciendo partícipes a los estados y municipios. Sin embargo, pese a sus logros, los alcances del mencionado programa, más que expresión de federalismo, fueron expresión de un proyecto político de sujeción social y de la instauración total del neoliberalismo como estrategia de Estado.

Frente a la crisis económica de finales de 1994 se hizo más que importante mirar las alternativas para superar las adversidades evidenciadas como muestra de los endeble intentos por aplicar en México un verdadero esquema de vida federal. En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Ernesto Zedillo decretó la entrada en vigor del Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, teniendo como objetivos fundamentales:

- 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 cooperación y coordinación y mediante una profunda redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y el municipio.
- Construir una estrategia fundamental para lograr un mayor desarrollo político, económico, regional y administrativo, con nuevos espacios de participación social en todos los órdenes de gobierno.<sup>36</sup>

La estrategia del Nuevo Federalismo contempló las líneas generales de acción para Impulsar el desarrollo político institucional; alcanzar un mayor desarrollo social; contribuir al crecimiento económico; fortalecer el desarrollo regional y; promover un mayor desarrollo administrativo.

El Programa llevó a cabo tres subprogramas a saber: Federalismo y Descentralización; Federalismo Hacendario y; Renovación Municipal.

Es en este contexto de aplicación de un modelo único de federalismo en el mundo que se enmarca el desarrollo de los municipios mexicanos. Cabe ahora profundizar sobre la institución municipal en cuanto a su significado histórico y la importancia que tiene dentro del esquema del Estado Mexicano, analizando también su situación actual ante la aplicación del ya mencionado Programa para un Nuevo Federalismo y ante el avance democrático que en el país se suscitó, lo

---

<sup>36</sup> **Programa para un Nuevo Federalismo.** Diario Oficial de la Federación. México, 5 de Agosto de 1997.

que conducirá finalmente a verificar si la reforma municipal de 1999 es una expresión de los objetivos federalistas y democráticos en boga.

## CAPÍTULO 2.

### EL MUNICIPIO MEXICANO

#### 2.1 El municipio mexicano, su concepto y su historia.

##### 2.1.1. Municipio.

Proveniente del latín *municipium*, que tiene como significado *las cargas comunes*, el municipio es la institución sociopolítica integrada por una población que comparte identidades culturales e históricas, jurídicamente organizada y asentada en un territorio delimitado que se administra (y se gobierna) por autoridades constituidas en un ayuntamiento.

Guarda tres características esenciales: es una sociedad natural domiciliada; su naturaleza es de índole social; y es la comunidad que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir sus fines.<sup>37</sup>

El ayuntamiento, órgano encargado del gobierno y de la administración del municipio es el representante de la comunidad, ente colegiado responsable de planear, conducir, coordinar, orientar acciones y utilizar recursos para satisfacer las necesidades colectivas mediante la prestación de servicios y el cumplimiento de funciones públicas.

El ayuntamiento se conforma de un grupo de regidores y un presidente municipal, quien es el responsable de las tareas ejecutivas en el municipio, es decir, jefe de la Administración Pública Municipal. En tanto que es una institución del poder público y que participa del ejercicio del mismo fungiendo como primer

---

<sup>37</sup> Ochoa Campos, Moisés. “La estructura del Municipio Mexicano.” En Estudios Municipales No. 10. Cenem-Segob. México, Julio-Agosto 1986. p. 134

contacto con la comunidad, debe establecerse categóricamente que el municipio es parte del Estado:

“Las capacidades ciudadanas no existen en abstracto, sino que requieren concretarse: en general en el Estado; y en particular, en el gobierno local (...) en consecuencia, el gobierno local es una forma de poder político antes que una forma primaria de ciudadanía.”<sup>38</sup>

El municipio existe gracias a “los lazos de vecindad que forman una comunidad pero, para adquirir la categoría de institución de orden público, debe ser reconocido por el Estado a fin de encontrar regulación como unidad política, administrativa y territorial de nuestra vida nacional.”<sup>39</sup>

En México, el municipio libre es la parte constitutiva de la estructura política y del desarrollo de la nación, su presencia es la expresión de tradiciones políticas y organizadoras con una larga continuidad. Es preciso conocer y comprender el papel que desempeña dentro del sistema federal mexicano tomando en consideración su historicidad como institución, esto ofrece una mejor valoración y permite generar perspectivas para su mejoramiento y desarrollo.

---

<sup>38</sup> Guillén López, Tonatuih. **Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia**, Instituto Federal Electoral. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. No. 17. México, Septiembre de 1999. p.44

<sup>39</sup> Ochoa Campos, Moisés. “La estructura del Municipio Mexicano.” En **Estudios Municipales No. 10**, Cenem-Segob. México, Julio-Agosto 1986. p. 135

### **2.1.2 Historia del Municipio en México y su consagración en el artículo 115 Constitucional.**

Durante el periodo prehispánico, precisamente en la organización de los Aztecas se encuentran los elementos organizativos que anteceden al municipio mexicano. Se trata de los Calpullis, formas de organización política, económica y social, que se conformaban por familias para trabajar la tierra de manera comunal. A cambio del derecho sobre la tierra, los miembros del Calpulli debían rendir tributos en especie al imperio y al Tlatoani, máximo jerarca de la organización Azteca.

Era el Calpulli una “unidad autosuficiente (...) autónoma, desconcentrada, que podía producirse a sí misma”<sup>40</sup>, que en tanto pagara sus tributos no vería afectada su forma ni su funcionamiento.

Pero llegados los españoles y con ellos la época colonial, el Calpulli fue gradualmente transformado hasta ser suplantado por formas de producción y organización política que simbolizaron las raíces del centralismo.

Para legitimar la conquista, Hernán Cortés fundó el primer municipio de América el 22 de abril de 1519, precisamente el de la Villa Rica de la Vera Cruz. Para 1521, luego de la caída de México-Tenochtitlán, se estableció en Coyoacán el primer ayuntamiento metropolitano. En el proceso de asentamiento y conquista española, las instituciones políticas que existían hasta antes de su llegada perduraron, pero fueron objeto de transformaciones para ser ajustadas al control de la Corona.

---

<sup>40</sup> “Historia del Municipio en México”. En **Estudios Municipales No. 1**. Centro Nacional de Estudios Municipales – Secretaría de Gobernación. México 1985. p.2



“Una vez realizadas la conquista y la estructuración de lo que posteriormente sería la Nueva España, dio principio la etapa colonial en la que los municipios fueron parte importante de su organización, persistiendo de alguna manera los rasgos que se dieron en el Calpulli Azteca y las características del municipio español.”<sup>41</sup>

En el proceso de colonización coexistieron los cabildos indígenas y los ayuntamientos españoles, estos últimos operados por los corregidores y los llamados alcaldes mayores. El municipio de aquel momento “tuvo funciones judiciales, administrativas y legislativas. Las primeras se daban no de manera orgánica, sino en función de dar a la comunidad las garantías de su seguridad y bienestar.”<sup>42</sup>

Al cabildo indígena se le dotó de autonomía mediante un fundo legal, pero en los hechos, ésta autonomía se trasgredía porque predominó la autoridad desmedida de los corregidores y alcaldes mayores: “la recaudación de tributos, la administración y el empleo de bienes de la comunidad, la moral pública y la privada, la contratación, el transporte,... en fin, casi todo debía o podía caer bajo su competencia.”<sup>43</sup> Ello patentó más tarde el hecho de que unas cuantas familias o personas fueran propietarias de esos cabildos, transmitiendo su control a generaciones siguientes.

Por eso, en 1786 hubo una nueva organización provincial y distrital que se regiría ahora por intendentes en tanto que los distritos indígenas se gobernarían

---

<sup>41</sup> Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. **Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México.** Universidad Nacional Autónoma de México. México 1979. p. 33

<sup>42</sup> Centro Nacional de Estudios Municipales. **El Municipio Mexicano.** CENEM-Secretaría de Gobernación. México 1983. p. 101

<sup>43</sup> Zavala, Silvio y Miranda, José. **La política indigenista en México.** Tomo I. Instituto Nacional Indigenista-Centro Nacional para la Cultura y las Artes. 1ª. Reimpresión. México 1991. p. 136

por subdelegados con funciones similares a las de los corregidores. Sin embargo, los cambios de verdadera importancia arribaron a la Nueva España con la Constitución de Cádiz. Esta Carta Magna delineó rasgos fundamentales para el municipio mexicano. “Así, en el artículo 309 se dice que: para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos de alcaldes, regidores, procuradores, síndicos, presididos por el jefe político donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre estos si hubiere dos.”<sup>44</sup> La misma Constitución consideró a los cargos concejiles como una obligación ciudadana.

Pero no sentó sólo bases positivas, estableció una centralización del poder por la vía de los jefes políticos y generó “la pérdida de la autonomía municipal en materia fundamental: la de su hacienda.”<sup>45</sup>

A partir de entonces fue difícil desprenderse de la idea del municipio tal como era concebido por los españoles; de modo que, aunque se reconocen sus raíces prehispánicas, el municipio mexicano es de esencia española.

Consumada la independencia de México en 1821, la organización municipal no fue alterada sustancialmente. En el contexto de la lucha interna de liberales y conservadores, las leyes promulgadas por los gobiernos federalistas no le afectaron; la Constitución Federal de 1824 no contemplaba al municipio como parte de la estructura nacional.

---

<sup>44</sup> Centro Nacional de Estudios Municipales, Op. Cit. p. 108.

<sup>45</sup> Ochoa Campos, Moises. **La Reforma Municipal. México**, Editorial Porrúa. 1968. p.266. El autor menciona y transcribe el artículo 332 de la Constitución de Cádiz, que atribuye el control de las diputaciones provinciales en la determinación de impuestos extraordinarios que requieran los municipios.

En cambio, en uno de los tantos gobiernos de Santa Anna, las *Siete Leyes de 1836* de naturaleza centralista alteraron fuertemente a esta organización, así lo hace ver la *Sexta Ley* que establece la división de la República en departamentos, estos a su vez en distritos y los distritos en partidos, omitiendo con ello al municipio como figura de división territorial y político-administrativa. La figura del partido no tenía autonomía y todo funcionario quedaba sujeto de supervisión y vigilancia a cargo de un prefecto o subprefecto.

“La anarquía y el centralismo que prevalecieron a lo largo de buena parte del Siglo XIX, se manifestaron en la administración municipal: unas veces reconociendo su existencia como el *Plan de Iguala* y el *Plan de Ayutla*, y otras veces desconociéndola como sucedió con la Constitución de 1824 y las leyes centralistas de 1836.”<sup>46</sup>

En la etapa de Reforma inicialmente se afectó al municipio, cuando en 1856 se emitió la Ley sobre desamortización de fincas rústicas y urbanas que le privó de sus bienes y/o propiedades. Esta afectación fue breve porque la Constitución Federal de 1857 –que aunque no reglamentó al municipio- le mencionó en su artículo 109 como la base de la división territorial y de la organización política, revalorándose su calidad de institución.

Luego de la inestabilidad que generó la etapa del imperio de Maximiliano de Habsburgo, en los años 1869, 1872 y 1878 se dieron autorizaciones para que los ayuntamientos cobraran impuestos adicionales sobre derechos de importación, así como acuerdos para el reconocimiento de sus bienes propios.<sup>47</sup> Pero los

---

<sup>46</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio. **La Administración Pública en México**. INAP. México 1987. p. 277

<sup>47</sup> Centro Nacional de Estudios Municipales. Op. Cit. p. 113.

problemas políticos afectaron seriamente su carácter institucional. A la figura municipal no se le dio la fuerza que necesitaba; el modelo federalista permitió que las jefaturas políticas como poder inmediato superior extralimitaran su espacio de acción en perjuicio de esta.

Con el porfiriato el municipio mexicano terminó por convertirse en mera plataforma del autoritarismo. Por principio de cuentas, los jefes políticos dominaban el terreno político para beneficio directo de los gobiernos estatales, y estos rendían obediencia absoluta a las disposiciones de Porfirio Díaz. De tal forma que ante un panorama de intereses caciquiles y centralizadores, “el municipio en sus aspectos económico, político y social no experimentó avances sustanciales.”<sup>48</sup>

De hecho, Díaz promulgó en 1903 la *Ley de Organización Municipal* que en sus artículos 60 y 61 atribuía a los prefectos políticos el carácter de primera autoridad política del municipio y éste a su vez quedaba subordinado al gobierno del estado. En el ejercicio de estas disposiciones hubo diferencias entre un estado del país y otro, pero el despotismo gubernamental, prevaleció en ellos. Sin duda que esto se convertiría a la postre en uno de los grandes motivos para el descontento y la movilización social.

“La restauración del municipio libre se convirtió en un postulado de los revolucionarios y de los partidos que escuchaban con el llamado de Francisco I. Madero para participar en las elecciones a la caída del dictador.”<sup>49</sup> Tanto los

---

<sup>48</sup> **Historia del Municipio en México**, Serie Estudios Municipales No. 1. Centro Nacional de Estudios Municipales-Secretaría de Gobernación. México 1985. p. 41

<sup>49</sup> Martínez Assad, Carlos y Zicardi, Alicia. **Política y Gestión Municipal en México**. UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales. Cuaderno de Investigación Social No. 18. México 1998. p. 3

Hermanos Flores Magón en el programa del *Partido Liberal Mexicano*, en julio de 1906, como el *Plan de San Luis* de Madero en octubre de 1910, se plantearon devolver y robustecer la libertad de los ayuntamientos. De esta forma, al estallido de la revolución mexicana el anhelo de establecer al municipio como entidad autónoma y básica para la vida del país era ya un importante objetivo del movimiento.

Es por ello que el proceso histórico del municipio en México encuentra en la revolución el más significativo intento por conducir al “despertar de la iniciativa vecinal, para la superación moral, cívica y material de la comunidad y una poderosa corriente federal de auxilio a la vida local para la ejecución de obras de beneficio propiamente local, regional o intervecinal, así como de una estructura nacional.”<sup>50</sup>

Y ante la dificultad para lograr inmediatamente tal objetivo, la lucha continuó presente. Pascual Orozco por ejemplo, inconforme con las acciones de Madero ya en el poder, realzó la importancia del municipio como institución de gobierno en el *Pacto de la Empacadora* que dio a conocer en marzo de 1912; Venustiano Carranza en diciembre de 1914 emitió el *Decreto de Creación del Municipio Libre*, y Emiliano Zapata promulgó en 1916 la *Ley General Sobre Libertades Municipales*.

Precisamente en 1916, fecha que marca el fin de la lucha armada, Carranza como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista convocó a la conformación del Congreso Constituyente para definir el proyecto de nación y en el cual cabría la oportunidad de consolidar plenamente al municipio libre. En los primeros días de

---

<sup>50</sup> Ochoa Campos Moisés. Op. Cit. p. 483

1917, y después de un amplio debate que incidió fundamentalmente en el aspecto de la autonomía política municipal, este objetivo de instituir al municipio como célula de la organización político-administrativa del país, quedó concretado en el Artículo 115 de la Constitución Política.

La propuesta del Artículo 115 sometida a consideración del Constituyente de Querétaro fue la misma que Venustiano Carranza presentara -e inclusive decretara dos años atrás- y que determina: “Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado cada uno por un ayuntamiento de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre este y el gobierno del Estado.”<sup>51</sup>

La concordancia de los congresistas con estas ideas hizo que al respecto no hubiera discusión. Pero fue la fracción II agregada al texto propuesto, la que suscitó polémica entre los diputados, pues contenía en su esencia el ejercicio de la cuestión económica para el municipio libre:

“Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y términos que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el

---

<sup>51</sup> Palavicini, Félix, F. **Historia de la Constitución de 1917. Tomo II.** Consejo Editorial del Estado de Tabasco. México 1980. p. 499.

municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de la Nación en los términos que establezca la Ley.”<sup>52</sup>

En el debate que propició este agregado participaron diputados como Heriberto Jara, José Alvarez, Alberto M. González, Rafael Martínez de Escobar, Cayetano Andrade, Fernando Lizardi, Hilario Medina, Cándido Avilés y Esteban Baca Calderón.

Con 86 votos a favor y 62 en contra, luego de la ardua y prolongada discusión, el Congreso Constituyente determinó que el texto de la fracción II sería: “Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se conformará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados que, en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades.”<sup>53</sup> Con esta lectura, la intención de establecer al municipio libre “al final no tuvo el efecto esperado de fortalecer económicamente al municipio, pues quedó sujeto a lo que determinaran las legislaturas locales.”<sup>54</sup>

El texto estableció la libertad municipal pero en una forma incompleta y no del todo clara; porque “no reglamentó su ejercicio. El tiempo ha venido a decidir el camino en el sentido de hacer necesaria la expedición de los ordenamientos reglamentarios del Artículo 115 Constitucional.”<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> Ibidem.

<sup>53</sup> Ibidem p. 548.

<sup>54</sup> Acosta Romero, Miguel. “El Espíritu del Municipio Mexicano.” En **El Municipio Mexicano**. Cedemun-Segob. México, 1996. p. 38

<sup>55</sup> Ochoa Campos Moisés. Op. Cit. p. 345

## **2.2 Marco Jurídico del Municipio**

El marco jurídico del municipio mexicano se compone básicamente de los siguientes ordenamientos legales, los cuales emanan del nivel constitucional y en su conjunto ubican a la figura municipal dentro del entramado político-institucional del país y de cada Estado de la República. Estos preceptos guardan las atribuciones, facultades, prerrogativas, derechos y obligaciones que asume como parte fundamental del Estado Mexicano en el ejercicio del poder público.

### **En el Nivel Federal**

- Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Artículos 3º., 31, 36, 73, 108, 117, 123 y 130 de la misma Constitución Federal.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Legislación Federal Secundaria: Ley de Planeación, Ley General de Educación, Ley General de Salud, Ley General de Asentamientos Humanos, Ley Agraria, como las principales.
- Planes y Programas Federales cuya normatividad implica acciones de coordinación con los demás órdenes de gobierno.

### **En el Nivel Estatal**

- Constitución Política de cada uno de los Estados Libres y Soberanos que conforman el país;
- Ley Orgánica Municipal del Estado;



- Ley de Hacienda Municipal (o Código Financiero del Estado, en su defecto), Ley de Coordinación Fiscal, Ley Estatal de Planeación, Ley de Obras Públicas, Ley Estatal de Adquisiciones, Ley del Órgano Superior de Fiscalización, como las principales.

### **En el Nivel Municipal**

- Bando de Policía y Gobierno
- Ley de Ingresos Municipales y;
- Los Reglamentos, Circulares y demás disposiciones administrativas de carácter general emanadas del propio gobierno municipal.

La Constitución Política de cada Estado interpreta en un apartado especial, las disposiciones de la Constitución Federal en observancia de su carácter soberano, delimitando y acotando en términos generales las acciones del municipio. La Ley Orgánica Municipal da lugar de manera más amplia y detallada a la reglamentación del municipio; ahí quedan asentadas las facultades y obligaciones de su régimen interior, como también la forma en que éstos se integran.

La Ley de Hacienda Municipal establece y crea legalmente los elementos económicos para el sostenimiento y la prestación de los servicios públicos locales. Al igual que la Constitución Local y la Ley Orgánica Municipal, la Ley de Hacienda Municipal tiene vigencia y aplicación en todo el territorio del Estado.

Elaborado por el propio ayuntamiento, el Bando de Policía y Gobierno establece las disposiciones de índole interna para el ejercicio del gobierno municipal, al regular efectivamente las funciones de la autoridad y sus relaciones

con la sociedad local. Se aprueba en el Cabildo –reunión del Ayuntamiento en pleno- en concordancia con las facultades legislativas que se confieren al Ayuntamiento en la Ley Orgánica Municipal.

Los reglamentos y disposiciones administrativas comprenden el total de la normatividad que regula todos los asuntos municipales. Se hacen de acuerdo con las facultades del Bando de Policía y Gobierno, que por obiedad, son vigentes solamente en el ámbito territorial donde se expiden. Con su creación y aplicación permiten el desenvolvimiento de la administración y el gobierno municipal.

### **2.3 Reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional**

El municipio mexicano está ligado a la transformación en todos los aspectos de la vida nacional. Es inherente al carácter plural y complejo de la sociedad mexicana, al grado de que resulta necesario ajustarlo a las coyunturas para que pueda desenvolverse sin distanciarse del proyecto nacional que rija. La realidad del país exige la evolución del municipio, lo cual implica tomar en cuenta sus condiciones para ajustarlas a las necesidades sociales y a un determinado objetivo político e institucional.

Es por estas razones que de 1917 hasta antes de 1999, el artículo 115 constitucional se había reformado en nueve ocasiones:

## REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL ANTERIORES A 1999\*

Año	Reforma y/o Adición	Finalidad
1928	Párrafo cuarto de la fracción III.	Se estipuló que el número de representantes de las legislaturas de los estados debía ser proporcional al número de habitantes del estado; fijando como número mínimo siete u once si la población era superior a 800 mil habitantes.
1933	Se adicionaron y reformaron los incisos a) y b) y 5 párrafos del Artículo.	Plantear que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, de la misma manera que aquellas personas electas indirectamente.
1943	Párrafo tercero de la fracción III.	Se estableció que los gobernadores no pueden durar más de seis años en el cargo.
1947	Se adicionó un segundo párrafo a la fracción I.	Conceder a las mujeres participar en las elecciones municipales con el derecho de votar y ser votadas.
1953	Se derogó el segundo párrafo de la fracción I y se reformó el tercer párrafo.	Estipular que los presidentes, regidores y síndicos no pueden ser reelectos para un periodo inmediato, pudiendo ser electos únicamente para el periodo inmediato los que tengan el carácter de suplentes.
1976	Se adicionaron las fracciones IV y V.	Adecuar el 115 a lo establecido en el párrafo tercero del Artículo 27 constitucional en materia de regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano, involucrando a dos o más entidades federativas, cuando algunos de sus municipios conformen un centro urbano, en el trabajo conjunto con la Federación, para la planear el desarrollo de dicho centro urbano en apego a la Ley Federal de la materia.

\* Fuente: ***El Municipio en México***, Cedemun-Segob- AGN. México 1986.

Año	Reforma y/o Adición	Finalidad
1977	Se adicionó la fracción III, con un último párrafo	Plantea la introducción del sistema de diputados de minoría de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes.
1983	Se reformaron y se adicionaron cinco fracciones.	<p>En la primera de ellas se establecen reglas para la desaparición de los poderes municipales y su nueva integración; se extiende, además, el funcionamiento del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos para todos los municipios.</p> <p>La fracción II faculta a los municipios para administrar algunos servicios públicos básicos, para realizar convenios con la Federación y los estados con el fin de prestar un servicio antes de competencia estatal o federal.</p> <p>La fracción V, por su parte, plantea la posibilidad de los municipios para participar en todo el proceso de urbanización.</p> <p>Asimismo, la adición de las fracciones fijó –en materia hacendaria-, la libertad del municipio para administrar sus recursos, que se conformaban exclusivamente por las aportaciones determinadas por las legislaturas estatales. Las reformas facultaron también a los municipios para recaudar contribuciones por propiedad de inmuebles, los ingresos obtenidos por la prestación de servicios públicos, además de las aportaciones federales.</p>
1987	Deroga las fracciones IX y X y modifica la fracción VIII	Se introduce el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios. Se plantea además, que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores quedarán regidas bajo lo estipulado en el artículo 123 constitucional.

## **2.4 Evolución del Municipio a partir del México posrevolucionario.**

Pero con todo y estas reformas que como se observa, fueron de carácter político, el periodo comprendido entre 1917 y 1982 experimentó en el municipio mexicano, predominante y originariamente rural, serias dificultades para su desarrollo. “A pesar de los propósitos revolucionarios por fortalecer al municipio en el aspecto financiero y político, la tendencia económica vivida por México en el presente siglo generó su empobrecimiento.”<sup>56</sup>

La causa principal de ello fue la centralización económica. Impulsados por la problemática nacional e internacional, la centralización y el intervencionismo estatal fueron tomando fuerza hasta abarcar prácticamente todo el terreno de la actividad productiva nacional.

Ante la depresión de los años 30 y los efectos económicos generados por la Segunda Guerra Mundial, el gobierno mexicano aplicó la sustitución de importaciones como eje de la política económica y con ello un marcado proteccionismo en favor de la producción nacional.

Comenzó entonces un creciente proceso de industrialización que desfavoreció notoriamente al campo, tanto por las dificultades tecnológicas para la producción como por la migración hacia la ciudad y la demanda excesiva de sus productos. Este mismo proceso de industrialización marcó el inicio de la enorme brecha que separa a los centros urbanos de los rurales.<sup>57</sup> La población urbana creció en forma considerable, principalmente entre los años 70 y 80; la rural disminuyó en número, pero aumentó en cuanto a su nivel de pobreza.

---

<sup>56</sup> **Historia del Municipio en México**, p. 50

<sup>57</sup> Véase **La desigualdad en México**, Rolando Cordera y Carlos Tello, compiladores. Siglo Veintiuno Editores. 1ª. Edición. México 1984. 334 pp.

Primero en forma paulatina, la industrialización desplazó la ocupación en el sector primario, luego, durante la década de los 70's de manera vertiginosa, el sector terciario creció y comenzó a preponderar en la actividad económica de las ya conformadas zonas urbanas.

Ante las desventajas de la economía nacional frente al mercado internacional, el Estado intervino para favorecer su funcionamiento y compatibilidad, mediante los subsidios y el empleo creciente del gasto público. Con ese modelo participativo se comportaría el Estado mexicano recurriendo a estrategias fiscales, ya fuere mediante el aumento de impuestos o el control de la deuda (de 1940 a 1970); o bien, gracias a la venta de petróleo (en 1979); o por medio de reformas fiscales (en 1980).<sup>58</sup> Pero las medidas adoptadas no tuvieron efectos positivos ni en el mediano ni en el largo plazo. Las consecuencias más significativas fueron las devaluaciones del peso en 1976 y 1982, que generaron una etapa de crisis profunda en la economía mexicana.

En el fondo de todo, el municipio como célula del desarrollo y primer ámbito de la vida en comunidad fue la entidad más afectada, al grado de que, maniatado, hacia 1982 su estructura era insípida y su imagen decadente.

En la historia reciente, el municipio jugó como institución política un papel poco considerable dentro del Estado mexicano: "Sean cual fuere el texto y el tono de ciertas reivindicaciones revolucionarias, jamás ha sido para él otra cosa que ciervo despreciable y explotable. Este es el pecado capital y error básico de nuestra realidad política, el secreto de nuestros desastres orgánicos y funcionales."<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Véase, Olmedo, Raúl. **México: Economía de la Ficción**. Editorial Grijalbo. 1ª Edición. México 1983.

<sup>59</sup> González Luna, Efraín. **El Municipio Mexicano y otros ensayos**. Editorial Jus-México. 1974. p. 51

El municipio mexicano fue la institución que resintió directamente las consecuencias de las políticas económicas que los gobiernos posrevolucionarios aplicaron, cuya directriz fue la aplicación del modelo federalista que en la práctica reprodujo un centralismo y un autoritarismo totales. Esto dio presencia y participación casi absolutas a la administración pública federal por vía de las numerosas entidades paraestatales, sin considerar a la administración pública de los estados ni mucho menos a la administración pública municipal. En cuanto al control político, eran comúnmente los gobernadores quienes se encargaban de los presidentes municipales.

Aún a finales del gobierno de José López Portillo (1976-1982), el municipio mexicano estuvo marcado por las desigualdades políticas, económicas y sociales. Los cacicazgos, la distribución de la riqueza nacional y las condiciones de vida, principalmente en la sociedad de los municipios rurales, siguieron agudizándose, la sociedad mexicana de esos tiempos no conoció de la toma de decisiones ni de la participación que le hicieran mejorar desde el ámbito local.

## **2.5 Diversidad y clasificación de los Municipios en México.**

“Los municipios se parecen en que todos son diferentes, ninguno es igual,”<sup>60</sup> por eso resulta básica la necesidad de clasificarlos.

“La diversidad no sólo está en la población, sino en las condiciones, en las características, (...) en cuestión financiera, en materia económica. (...) la diversidad se expresa en todos los aspectos.”<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Guerrero Amparán, Juan Pablo y Tonatiuh Guillén López. **Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional.** CIDE-Editorial Porrúa. México, Noviembre de 2000 p. 70

Son 2,438 los municipios que existen hoy en el país. Así puede apreciarse la compleja diversidad de características físicas, geográficas, económicas, demográficas, sociopolíticas y culturales en todos ellos; por lo que su clasificación es un medio de suma importancia para interpretar y confrontar la realidad que les aqueja.

Además se debe tomar en cuenta que bajo un esquema federalista de organización “en gran medida, la asignación o reasignación de los recursos que son distribuidos de la Federación a los estados y de estos a los municipios se basa en sistemas de estratificación y clasificación, involucrando los intereses particulares de los actores relacionados”<sup>62</sup>, y esto aumenta la importancia de clasificar la heterogeneidad municipal.

Pero en México no existe un tipo único de clasificación o tipología de los municipios. La exigencia de clasificar al municipio “se ha convertido en manía o moda coyuntural, donde la clasificación, más que corresponder a una diferenciación natural de los diversos hechos presentes en la realidad local, se conforma bajo categorías arbitrarias, emergiendo con frecuencia clasificaciones “para” y “desde” el centro que la desvirtúan”.<sup>63</sup>

Aunque pueden encontrarse en gran número, actualmente predominan tres criterios de clasificación del ámbito municipal. Están elaborados desde concepciones distintas y casi siempre se inclinan en favor de algunas variables. Lo

---

<sup>61</sup> Ibidem. p. 71.

<sup>62</sup> Medina Giopp, Alejandro. Experiencias Relevantes sobre Tipología Municipal. Documento de Trabajo No. 11. Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE. México 1992. pp. 6-7.

<sup>63</sup> Ibidem. p. 6.



anterior se convierte en un obstáculo para interpretar lo más objetivamente posible la realidad municipal.

Hay tipologías políticas, económicas, sociales, geográficas, administrativas, y de ellas se derivan otras más, hasta el punto de encontrar agregados de clasificación; tal es el caso de la tipología que establece la marginación como criterio genérico, adoptado en un principio por el programa Coplamar (Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, creado en 1976) y que hoy rige las políticas federales de desarrollo social.

### TIPOLOGÍAS MUNICIPALES EXISTENTES\*

Tipología	Criterio Genérico	Indicadores Específicos	Clasificación Municipal Resultante	
<b>De Marginación.</b>  (Propuesta en 1977 por Coplamar)	Marginación.	• Bajos Ingresos PEA.	Marginación Muy alta.	
		• Subempleo.		
		• Población Rural.		
		• Ocupación Agrícola.		
		• Incomunicación Rural.		
		• Subconsumo de Leche.		
		• Subconsumo de Carne.		Marginación Alta.
		• Subconsumo de Huevo.		Marginación Media.
		• Analfabetismo.		Marginación media baja.
		• Población sin primaria.		Marginación Baja.
• Mortalidad general.				
• Mortalidad Preescolar.				
• Habitantes por médico.				
• Vivienda sin agua.				
• Hacinamiento.				
• Vivienda sin				

\* Fuente: Medina Giopp, Alejandro. **Experiencias Relevantes sobre Tipología Municipal.** Documento de Trabajo No. 11. Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE. México 1992.

Tipología	Criterio Genérico	Indicadores Específicos	Clasificación Municipal Resultante
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• electricidad.</li> <li>• Vivienda sin drenaje.</li> <li>• No disponen de radio y/o televisión.</li> <li>• Población que no usa calzado.</li> </ul>	
<b>Administrativa</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Población.</li> <li>• Servicios Públicos.</li> <li>• Principales Actividades Económicas.</li> <li>• Servicios Educativos.</li> <li>• Presupuestos Anuales de Ingresos.</li> <li>• Características de los asentamientos Humanos.</li> <li>• Estructura Administrativa.</li> </ul>	<p>Rural.</p> <p>Semiurbano.</p> <p>Urbano.</p> <p>Metropolitano.</p>
(Manual de Administración Municipal. Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. 1981)	Múltiple (Geográfico, administrativo, económico y financiero)		
<b>Económica</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valor de la producción agrícola e industrial.</li> <li>• Dispersión de la Población en el territorio municipal.</li> <li>• Movimientos Migratorios.</li> <li>• Mínimos de Bienestar.</li> <li>• Ingreso Fiscal e ingreso total municipal por habitante.</li> <li>• Presupuesto municipal por habitante.</li> <li>• Tipo de funcionario y empleado administrativo por habitante.</li> </ul>	<p>De mayor desarrollo.</p> <p>De mediano desarrollo.</p> <p>De menor desarrollo.</p>
(Propuesta en 1982 por el Instituto de Estudios Económicos, Políticos y Sociales del PRI)	Nivel de Desarrollo Económico		
<b>Demográfica</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Población urbana.</li> <li>• Población rural.</li> <li>• Densidad de.</li> </ul>	<p>Fuerte expulsión.</p> <p>Expulsión moderada.</p> <p>Equilibrio.</p> <p>Atracción Ligera.</p>
(Tomada de Julián Salazar, Et. Al. Desarrollo, administración y planeación municipal.	Movimientos de población por municipio.		

Tipología	Criterio Genérico	Indicadores Específicos	Clasificación Municipal Resultante
La experiencia del Estado de México, México, UAM, IAPEM - UAEM, 1990)		<ul style="list-style-type: none"> <li>• población.</li> <li>• Corriente migratoria</li> </ul>	Fuerte atracción.
<b>De Criterios Múltiples.</b> (Propuesta por el Centro Nacional de Desarrollo Municipal, CEDEMUN, en 1990)	Múltiple (Económico, geográfico, étnico, político)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades primarias.</li> <li>• Actividades Industriales.</li> <li>• Servicios al turismo</li> <li>• Cercanía a la frontera.</li> <li>• Infraestructura portuaria.</li> <li>• Con grupos étnicos.</li> <li>• Con distritos federales electorales.</li> <li>• Población.</li> <li>• Servicios públicos.</li> <li>• Servicios educativos.</li> <li>• Estructura administrativa.</li> <li>• Dentro del Programa Nacional de Solidaridad.</li> </ul>	<p>Con actividades primarias.</p> <p>Industriales.</p> <p>Turísticos.</p> <p>Fronterizos y portuarios.</p> <p>Metropolitanos y conurbados.</p> <p>En PRONASOL.</p> <p>Con grupos étnicos.</p> <p>Con distritos electorales federales.</p> <p>Con distritos electorales locales.</p>
<b>Política</b> (Propuesta por Mario Camacho Salas, del Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Seminario de Tipología Municipal, CIDE. 1991)	Conflictos políticos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Origen Reivindicativos Contestatarios Estructurales</li> <li>• Temporalidad Coyunturales Mediano Plazo Permanentes</li> <li>• Expresión Activas Pasivas</li> <li>• Organización Espontáneas Independientes Afiliadas</li> <li>• Alcance Local Regional Nacional</li> </ul>	Municipios con conflictos tipificados de acuerdo con los indicadores.

De las clasificaciones presentadas tres son aquellas cuya utilización es más frecuente: administrativa, de marginación y de criterios múltiples, siendo así que **para los efectos de esta tesis es prudente adoptar el uso de la clasificación administrativa, en la cual queda plenamente identificado el municipio rural.**

Los argumentos que motivan esta elección son fundamentalmente que:

1.-La interpretación y la determinación de su criterio, sus variables e indicadores son aceptados en el ámbito de gobierno, así como en el académico, por ser la clasificación más apegada a la realidad municipal y estar orientada a los principios del campo de la administración pública (por ejemplo, desde la base de la planeación).

2.- Los indicadores establecidos para esta clasificación reflejan objetivamente los rasgos más significativos del municipio mexicano, son suficientes y permiten un fácil y menos enredoso acceso a la catalogación del mismo.

3.- La orientación de esta propuesta se reconoce como administrativa en el sentido de que a través del análisis de sus indicadores se podrían definir la mejor estructura y la organización para cada tipo de municipio.

Y aunque desde el plano federal hoy se utiliza con mayor frecuencia la clasificación por grados de marginación, al respecto es prudente señalar que esta tipología presenta algunos inconvenientes primordiales:

a). El concepto de marginación se emplea para caracterizar a los grupos que han quedado al margen de los beneficios del desarrollo nacional y de la riqueza generada, pero no necesariamente al margen de la generación de esa riqueza ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible.

b). La mayoría de los estudios sobre marginación no se circunscriben al municipio, delimitan zonas geográficas multiestatales según el grado de marginación. Inclusive, casi todos los municipios del país contienen, a pesar de sus zonas desarrolladas, zonas con distintos niveles de marginación. Es decir, aún dentro de cada municipio pueden localizarse con frecuencia diferentes niveles de marginación, lo que implica dificultades para definirle formalmente con un grado determinado.

Así pues, en el marco de esa heterogeneidad, y de acuerdo con los más destacados especialistas en materia de estudios municipales, se distinguen en la clasificación administrativa cuatro grandes tipos de municipios en México: Rural, Semiurbano, Urbano y Metropolitano.

## CAPÍTULO 3.

### EL MUNICIPIO RURAL EN MÉXICO

#### 3.1 Caracterización del Municipio Rural en México.

Cuando se habla del municipio rural se tiene frecuentemente la idea de las comunidades pequeñas y dispersas que conforman tanto la provincia como el campo mexicano, en donde indudablemente incluimos la parte indígena de nuestro país. Sin embargo, el municipio rural es un espacio que aloja temas de consideración e importancia dadas sus condiciones geográficas, ambientales, socioeconómicas, políticas y culturales.

De la misma manera, abordando al municipio rural resaltan las características de la marginación y la pobreza, todo lo contrario de cuando se refiere a municipios de otra clase. No obstante debe reflexionarse sobre lo que en verdad representa al relacionársele directamente con el campo: Es en este espacio donde se trabaja la tierra y de donde provienen los alimentos básicos de la población; en él se encuentran mayoritariamente los recursos naturales y sus habitantes guardan la esencia y la diversidad cultural del país.

“Los municipios rurales del país siempre han estado presentes, iniciando desde la colonia, pasando por la independencia, la Revolución hasta nuestros días, aunque el papel que han jugado ha cambiado aún siendo el mayor número de municipios y los que concentran la mayor población, su presencia es cada vez menor.”<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Espinosa Aramburu, Rodrigo. Consideraciones sobre los Municipios Rurales de México 1989-1994. Tesis Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. México 1999. p. 151

Aún dentro de su caracterización tienen un estilo de vida propio que lleva a no generalizar la idea de que todos son iguales, entre ellos difieren en sus tradiciones, prácticas religiosas, alimentación, artesanías, organización del trabajo e indumentaria. La forma de vida o el modo de organización social en estos municipios depende mucho de su medio físico y geográfico.

De tal manera que para comprenderlos deben conocerse diversos aspectos que les caracterizan, a saber: su historia, su comportamiento en los ámbitos económico, político y cultural, así como su administración pública.

La realidad económica del municipio rural se determina fundamentalmente por la situación física y geográfica. En este plano resaltan más las condiciones poco favorables en donde –salvo por algunas excepciones-, las actividades productivas sólo se destinan al autoconsumo.

El medio natural de las actividades económicas es el campo y aquí la intensidad productiva ya sea agrícola o ganadera depende de la explotación de tierras de riego o de temporal. Cuando predominan los sistemas de riego se garantiza la producción o pastoreo tanto para el autoconsumo como para la venta, que será mayor si se emplean mejores herramientas y técnicas, aunque también existe la propensión a ser afectados por los fenómenos naturales y la problemática ambiental.

“Entre los problemas ambientales más comunes están; la erosión de los suelos por la producción en monocultivos; la quema de los campos; la utilización de productos químicos (como fertilizantes, plaguicidas, etc.) (...) la tala inmoderada y la falta de forestación; la contaminación del agua por descargas orgánicas

residuales, contamina a su vez los alimentos si el agua es utilizada para consumo o riego.”<sup>65</sup>

La producción basada en tierras de temporal depende casi en su totalidad de lo efectivo que sean las temporadas de lluvia y esto hace suponer un rendimiento para la subsistencia mínima.

Hay municipios rurales que cuentan con litoral, por lo que en estos se da la posibilidad de obtener beneficios adicionales por la actividad pesquera, de la misma manera en algunos persiste la minería, cuyos productos se utilizan mayoritariamente en las artesanías. En todo caso los excedentes de cualquier actividad económica son para la venta en menor o mayor escala, aunque independientemente del producto, al comercialarlo o distribuirlo participan los intermediarios alterando su valor de producción y su valor de mercado, lo que afecta directamente la economía del productor.

En estos tiempos referir a los municipios rurales no incluye exclusivamente tratar al campo, a lo agropecuario, los servicios y el comercio van incrementándose como actividades propias en un municipio rural puesto que lo agrícola y lo ganadero, aún siendo actividades básicas, no son del todo rentables. El avance de estos servicios y de la actividad comercial repercute en la vida económica del municipio.

“Actualmente los municipios rurales han cambiado por los nuevos patrones económicos que se han dado en el país, indicando con esto que el estilo de vida se ha modificado y no propiamente para mejorar.”<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Ibidem. p. 142

<sup>66</sup> Ibidem. p. 69



Por su parte la dispersión poblacional es un rasgo que aunado a factores históricos y educativos, define sociopolítica y culturalmente al municipio rural.

“La extrema dispersión se puede aplicar en dos términos; primero extrema dispersión del municipio rural con otro municipio o con la capital de la entidad; segundo, extrema dispersión de las comunidades que conforman al propio municipio rural.”<sup>67</sup> Además, dentro de las mismas comunidades está la dispersión poblacional, lo que impide desde el punto de vista costo-beneficio llevar los servicios públicos básicos: agua potable, caminos y electrificación.

Al encontrarse físicamente distantes conservan a su interior lazos solidarios que les unifican para atender problemas comunes, aunque puede ser que paradójicamente la dispersión genere cotos de poder en caciques y figuras representativas de la comunidad, a modo de que esta participación sea inducida mediante la subordinación.

“El 90% de la participación comunitaria en los municipios rurales se asocia principalmente con aspectos culturales y religiosos, lo que hace que las áreas de participación sobre desarrollo queden en segundo plano, lo que es lamentable porque condiciona el progreso del municipio.”<sup>68</sup>

Junto a los niveles educativos, la manera en cómo los habitantes de un municipio rural asimilan e interpretan la información determina la conciencia política: Los servicios de educación en su mayoría sólo cubren el nivel básico con escuelas de preescolar así como primarias y en la cabecera municipal educación

---

<sup>67</sup> Ibidem. p. 141

<sup>68</sup> Ibidem. p 141

secundaria, con avances en el nivel medio superior ante la existencia de alguna preparatoria o centro de bachillerato.

Como se observó en el capítulo anterior, la administración pública de los municipios rurales se basa ante todo en las relaciones sociales pero no recurre a la aplicación adecuada de los procesos administrativos. “Para ello, la capacidad del municipio en la utilización de sus recursos y formas de organización para la producción son un punto fundamental.”<sup>69</sup>

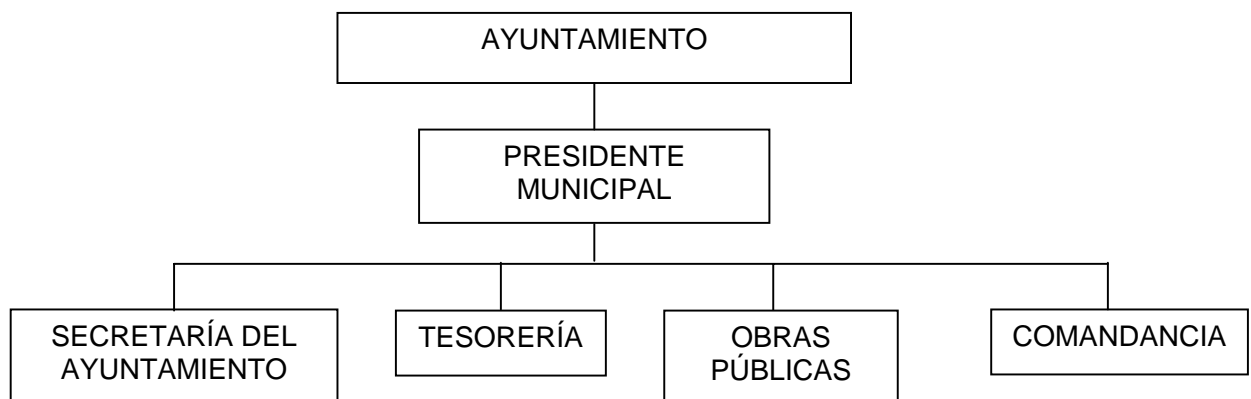
Atendida por la fórmula hacendaria de asignación de recursos, la escasez de estos más la dispersión que les caracteriza, motivan fuertes insuficiencias al grado de no contar “con vías ni medios de comunicación entre unos y otros, tal situación se ve agravada por la carencia en algunos casos total de infraestructura urbana, es decir calles pavimentadas, banquetas, alumbrado público, agua potable, drenaje y de instalaciones para servicios públicos como: mercados, rastros, escuelas y clínicas entre otros, lo cual muestra los bajos niveles de desarrollo económico y de calidad de vida que tiene la mayoría de los municipios rurales del país.”<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> Ibidem. p. 136

<sup>70</sup> Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México., Serie Libros de Texto INAP, México 1985. p. 231

## ORGANIGRAMA TIPO DE LOS MUNICIPIOS RURALES\*



Funciones:

- Secretario de Actas del Ayuntamiento
- Atención de Audiencia
- Asuntos Políticos
- Reclutamiento
- Acción Cívica
- Jurídico y Aplicación de Reglamentos
- Archivo y Correspondencia
- Educación, Cultura y Deportes
- Salud
- Trabajo Social
- Panteones
- Limpia
- Centro de Rehabilitación Municipal

Funciones:

- Ingresos
- Egresos
- Contabilidad
- Coordinación Fiscal
- Personal
- Adquisiciones
- Servicios Generales
- Almacenes
- Inventarios
- Mercados
- Rastros

Funciones:

- Obras Públicas
- Desarrollo Urbano

Funciones:

- Seguridad Pública

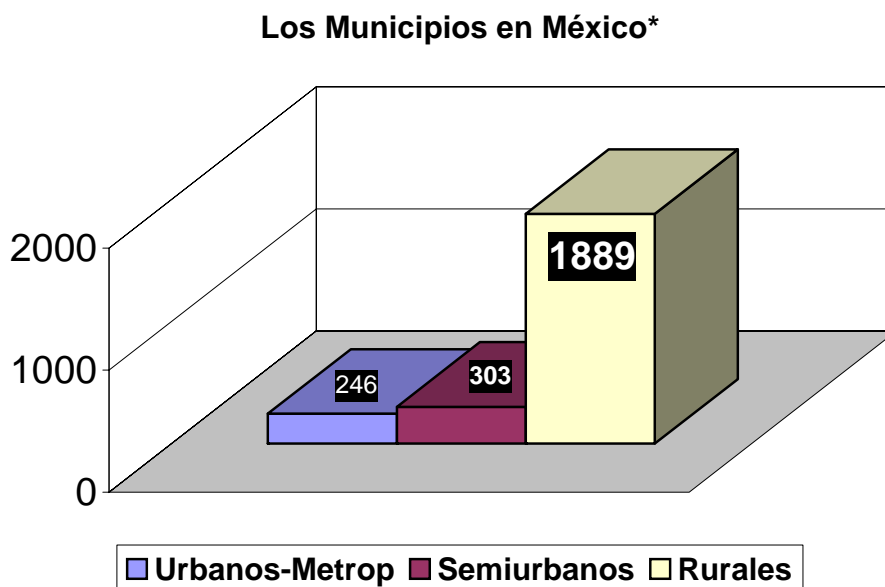
También el cumplimiento de las funciones públicas (seguridad, protección civil, etc.) es mínimo, lo que se suma a las limitantes tanto de capacidad como de recursos en su administración pública.

---

\* Elaborado con base en la asesoría del Profr. Humberto Polo Martínez.

“Sin duda la infraestructura con que cuentan los municipios rurales es decisiva para definir los alcances de éstos; aunque el desarrollo de los municipios depende aún más del equilibrio que exista en la producción y la distribución local.”<sup>71</sup>

De acuerdo al estudio publicado en el INEGI en el año 2000, titulado Niveles de Bienestar en México”, y tomando en consideración los criterios que distinguen al municipio rural según la clasificación administrativa, el país cuenta con 2,438 municipios, de los cuales 1889 son rurales, que representan el 77% de éstos y en los cuales se asienta un tercio de la población nacional.



\*Gráfica realizada con base en el estudio **Niveles de Bienestar en México** (INEGI 2000) y Datos del **INCA Rural**, año 2002.

<sup>71</sup> Espinosa Aramburu, Rodrigo. **Consideraciones sobre los Municipios Rurales de México 1989-1994**. Tesis Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. México 1999. p. 137

### TIPOS DE MUNICIPIOS POR ESTADO\*

Estado	Tipo de Municipios			Total
	Urbanos- Metrop.	Suburbanos	Rurales	
Aguascalientes	1	2	8	11
Baja California	1	3	1	5
Baja California Sur	1	1	3	5
Campeche	2	2	7	11
Coahuila de Zaragoza	9	5	24	38
Colima	3	2	5	10
Chiapas	11	13	87	118
Chihuahua	5	6	56	67
Durango	2	9	28	39
Guanajuato	7	5	34	46
Guerrero	5	10	61	81
Hidalgo	6	15	63	84
Jalisco	9	21	94	124
México	36	21	65	125
Michoacán de Ocampo	16	23	74	113
Morelos	4	3	26	33
Nayarit	2	3	15	20
Nuevo León	7	5	39	51
Oaxaca	21	83	466	570
Puebla	10	6	200	217
Querétaro de Arteaga	1	2	15	18
Quintana Roo	2	2	4	8
San Luis Potosí	7	7	44	58
Sinaloa	3	1	14	18
Sonora	8	5	59	72
Tabasco	1	1	15	17
Tamaulipas	6	6	31	43
Tlaxcala	10	6	44	60
Veracruz Llave	18	24	168	212
Yucatán	12	3	91	106
Zacatecas	9	5	43	58
<b>Total</b>	<b>246</b>	<b>303</b>	<b>1889</b>	<b>2438</b>

\*Con datos del estudio *Niveles de Bienestar en México, INEGI 2000* y *Sistema Nacional de Información Municipal 2006*

### **3.2 Situación actual del municipio rural mexicano.**

La situación actual del municipio rural mexicano no puede comprenderse sin el contexto del mundo contemporáneo, aún más si se trata del análisis científico-social es éste un referente obligatorio.

En el caso que nos ocupa es necesario remitirse a revisar no solo la reforma municipal de 1983, que si bien determina esta coyuntura, no es la única que ha definido las condiciones del municipio rural. Aunque el punto central de nuestro análisis es una reforma constitucional, esta se da en función de las fuerzas políticas y de los intereses que prevalecen dentro y fuera del Estado. Debido a esto la actualidad del municipio rural en México se encuentra sujeta a lo emanado del artículo 115 de la Constitución Política, pero también a los procesos sociales, políticos, económicos y culturales tanto internos como externos del país.

Desde un punto de vista particular, es importante analizar al federalismo, la democracia y la globalización, dado que son los procesos que definen el perfil del México contemporáneo y mantienen una relación inobjetable que involucra forzosamente al municipio, pues impacta en cualquier aspecto de la vida municipal.

Junto con las consecuencias de la reforma municipal de 1983, estos tres procesos demuestran que la evolución del municipio en México ha sido lenta, pese a que en años recientes el movimiento municipalista se torna cada vez más amplio y ubica al municipio en un lugar importante de la realidad nacional.

### 3.2.1 La Reforma de 1983.

La reforma de 1983 que estuvo contemplada en el proyecto presidencial de Miguel de la Madrid, tuvo como fin propiciar mayor grado de autonomía al municipio para que este contara con los recursos precisos y así atender las necesidades básicas de la comunidad en el marco del proyecto de Descentralización de la Vida Nacional.

La expansión del poder político del Estado sentó condiciones para que el municipio perdiera autonomía, esta es la constante de su existencia. Pero a partir de 1983 se abrieron las posibilidades de recuperarla; la reforma al artículo 115 constitucional de ese año marca una etapa nueva en la vida de los municipios de México. Con ella se amplió el campo de actividad municipal –y por ende, de sus capacidades- en los aspectos económico<sup>72</sup> y social, principalmente.

Para ese año, el mosaico municipal mexicano se conformaba en un 90% de municipios rurales, donde habitaba cerca del 32% de la población nacional –22 millones-, un 6% constituido por municipios transitivos de lo rural a lo urbano que asentaban a 6 millones de habitantes y un 4% conformado ya de municipios urbanos que concentraban al 45% de la población nacional -30 millones de habitantes-, constituyendo un total de 2,377 municipios.<sup>73</sup>

Dada la coyuntura política y el impulso que desde la Presidencia de la República se le dio a las reformas, la mayoría de los analistas del municipio

---

<sup>72</sup> La situación en el sentido económico era tal, que el municipio en 1982 sólo percibía el 1.0% de los recursos participables, en tanto que la Federación acumulaba el 90.7%, y los Estados el 8.3% restante. Fuente: **El Desafío Municipal**. Anexo. Cenem-Segob. México 1985.

<sup>73</sup> Fuente. **El Desafío Municipal**. Cenem- Segob. México 1985.

consideraron en aquellos momentos el carácter de dichas reformas de indudable trascendencia histórica.

A raíz de esa reforma, el municipio contó con facultades que pueden distinguirse de la siguiente manera:

#### FACULTADES MUNICIPALES OTORGADAS POR LA REFORMA DE 1983\*

<p>Jurídicas.</p>	<p>Relativas a su personalidad y facultad reglamentaria.</p>	<p>Esta reforma intentó garantizar la seguridad jurídica a los ayuntamientos en los casos relacionados con la desaparición y suspensión de ayuntamientos, al normar específicamente estos supuestos de sanción, pero otorgando a las Legislaturas locales la atribución de aplicarlos. Es pertinente remarcar que esta situación denotó el riesgo constante de que los Congresos Locales atentaran contra la libertad del municipio, porque les permitió entrometerse en el régimen interior de los ayuntamientos.</p> <p>El ayuntamiento quedó facultado para generar en el ámbito de su competencia, las disposiciones jurídicas que sirvieran de sustento a su actividad de derecho público, (bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de carácter general dentro de su jurisdicción), esta situación implicó el desarrollo de una facultad reglamentaria, la que debió estar sujeta, sin embargo, a las bases normativas que en su caso establecieran las legislaturas de los estados.</p>
-------------------	--	---

\* Fuente: *El Municipio en México*, Cedemun-Segob- AGN. México 1986



## FACULTADES MUNICIPALES OTORGADAS POR LA REFORMA DE 1983

<p>Hacendarias.</p>	<p>Respecto al régimen financiero (ingresos y egresos)</p>	<p>El artículo 115 de 1983 en su fracción IV determinó que los municipios administrarían libremente su hacienda, la cual se formaría de los rendimientos de los bienes que les pertenecieran, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establecieran a su favor.</p>
<p>Administrativas.</p>	<p>Se refieren a la prestación de los servicios públicos y a la promoción del desarrollo urbano.</p>	<p>En materia de servicios públicos, se atribuyó al municipio la responsabilidad de ser prestador originario de dichos servicios (Agua potable y alcantarillado; Alumbrado público; Mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines; Seguridad pública y Tránsito; y aquellos que, a criterio de la legislatura local estableciera, dependiendo de la capacidad financiera y administrativa municipal), al señalar que estos estarían a su cargo y sólo por excepción se aplicarían con el concurso de los estados, cuando así fuere necesario y lo dispusieran las leyes. Así lo marcó la fracción III del artículo 115 Constitucional. Como una facultad administrativa más, se dotó al municipio de facultades para formular, aprobar y administrar sus zonificaciones y planes de desarrollo urbano municipal, para participar en la creación de reservas territoriales y para intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Esta facultad permitió al municipio contar con fuentes de ingreso por actividades relacionadas con el desarrollo urbano.</p>

El Municipio y la Planeación en 1983.

La planeación se consideró parte esencial de la política de descentralización de la vida nacional y del fortalecimiento municipal; dio sustento al Plan Nacional de Desarrollo y estableció líneas de coordinación con planes de desarrollo estatal. En este sentido, se contempló la participación de los municipios del país en todos los campos de la vida nacional, ya fuere que esta participación quedara regulada por leyes o bien, quedara formalizada a través de convenios de coordinación.

A partir de este papel del municipio en la escena del desarrollo nacional, actividades tradicionalmente desempeñadas por la Federación o por las entidades federativas comenzaron a transferirse paulatinamente a los municipios. Sin embargo, persistió el hecho de que esta transferencia de actividades no fue acompañada en todos los casos de una transferencia de recursos que permitieran el pleno desempeño de estas nuevas responsabilidades.

A consecuencia de las reformas de 1983, los Convenios Únicos de Coordinación creados en los años setenta, se transformaron en Convenios Únicos de Desarrollo (CUD's) que adicionaron al instrumento anterior la participación de los municipios y de los sectores social y privado en la planeación del desarrollo, a través de los Comités de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE's) y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN).

### **3.2.2 Consecuencias de la reforma de 1983.**

El espíritu de la reforma fue incumplida dado que en algunos estados la Ley Orgánica Municipal no mencionó con precisión cuáles eran las bases normativas y los ayuntamientos quedaron sujetos a una tutela estatal en su facultad reglamentaria, poniendo en entredicho su seguridad jurídica.

El tema de las facultades reglamentarias del municipio continuó marcado por las controversias que mantiene desde la Constitución de 1917, ya que si bien se dejó establecido que los municipios estarían investidos de personalidad jurídica propia para todos los efectos legales, no se definieron ciertamente los alcances de

dicha personalidad, más aún, se reconoció su facultad reglamentaria, pero quedó sin resolverse el alcance de la libertad y autonomía municipal en el ejercicio de la misma.<sup>74</sup> Esto hizo que persistiera un rezago notable que afectó al municipio en materia normativa y consecuentemente en su relación con los ciudadanos.

“Respecto de los municipios rurales, estos tienen problemas en cuanto al conocimiento de la estructura jurídica que rige al municipio, esto implica la relación entre niveles jurídicos que definen la legislación y reglamentación municipal, lo que se vuelve un obstáculo para garantizar la libertad, la justicia, la paz y el bienestar social de sus habitantes.”<sup>75</sup>

Los aspectos relativos al presupuesto, la contabilidad y el gasto público tuvieron trascendencia en la hacienda municipal; pero si bien los municipios tienen la facultad de aprobar su propio presupuesto de egresos, carecen de atribuciones en áreas fundamentales como los ingresos y el endeudamiento que están reservadas a las legislaturas locales. Es menester aclarar que el municipio mexicano no obtuvo potestad tributaria, sólo competencia; por lo que estas reformas fortalecieron la capacidad financiera municipal, pero no otorgaron la autonomía financiera.

Los COPLADES Y COPLADEMUN´S se volvieron inoperantes, estos últimos, cuyo objetivo era democratizar la planeación del desarrollo, en buena medida se convirtieron en grupos elitistas o en mecanismos que dan marco formal a los intereses de grupos o personas poderosas en la región.

---

<sup>74</sup> Véase apartado 2.1.2 del este trabajo.

<sup>75</sup> Espinosa Aramburu, Rodrigo. Op- Cit. p. 60

Aún en estas circunstancias los cambios de 1983 estimularon la consolidación del municipio ante las condiciones críticas del desarrollo en el país. Sin embargo, es evidente que a lo largo de los años esta consolidación no fue homogénea. No pasó lo mismo con los municipios urbanos, semiurbanos o metropolitanos, que con los rurales. Los primeros desplegaron todas sus potencialidades, vieron incrementadas sus funciones y sus dimensiones, multiplicaron sus recursos y capacidades. Por ende, sus ingresos también se incrementaron. Se elevó el costo de la administración municipal porque se hizo más compleja. Los municipios urbanos por el cúmulo de actividades que ahora tienen, mejoran sus relaciones intergubernamentales, son actores políticos porque incrementan su capacidad de negociar con los otros niveles de gobierno.

En contraparte, en el municipio rural de hoy persisten las mismas necesidades públicas que en 1983, sólo que ahora se distingue con facilidad la diferencia que los separa de los urbanos, semiurbanos y metropolitanos. Aquí aumenta paulatinamente y sin ser cubierta de forma satisfactoria la demanda de servicios de salud, vivienda, regulación de la tenencia de la tierra, agua, drenaje y alumbrado público.

“Los planes y programas sobre mecanismos de planeación, organización y financiamiento del desarrollo nacional están apartados del contexto de los municipios rurales, ya que los objetivos y metas no corresponden con el medio rural, postergando así el posible crecimiento de estos municipios.”<sup>76</sup>

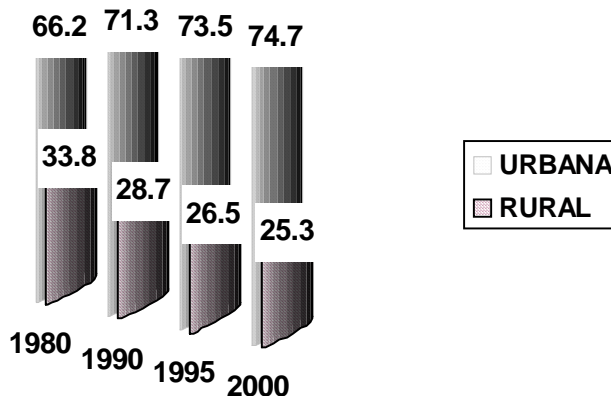
---

<sup>76</sup> Espinosa Aramburu, Rodrigo. Op. Cit. p. 146

Por lo tanto, “es importante destacar que en esa medida, y juzgando por sus resultados, el marco legal establecido por el artículo 115 ha favorecido solamente (o casi exclusivamente) a los municipios urbanos de grandes dimensiones.”<sup>77</sup>

A diferencia de las condiciones demográficas y municipales de los años ochenta, oficialmente para el año 2000 la población mexicana ascendía a 97, 361, 711 habitantes, de los cuales, 72, 710, 286 vivían en municipios urbanos y 24, 651, 425 en municipios de carácter rural. Todo ello demuestra una transformación estructural en las condiciones de vida desde el ámbito municipal en el país, como apéndice de lo anterior cabe mencionar que el número de municipios va en aumento en tanto que la población en los municipios rurales está disminuyendo.

#### POBLACIÓN EN MÉXICO\* Distribución en porcentajes



\*Fuente INEGI, Censos de Población 1980, 1990 y 2000

No puede desmeritarse totalmente la obra del artículo 115 reformado en 1983, los logros permitidos demuestran un significativo avance en las localidades

<sup>77</sup> Guillén López, Tonatiuh. “El Marco Legal del Municipio en México.” En El Municipio en México. Cedemun-Segob-AGN. México 1996. p. 104

urbanas que se asumen hoy como polos importantes del desarrollo a consecuencia de la descentralización socioeconómica que proyectó. Pero las evidencias del desequilibrio social y regional saltan puntualmente en el escenario nacional y aún al interior de cada entidad federativa.

El camino a seguir en un principio se mostró grande. La descentralización no sería cosa fácil teniendo como oposición principal el estilo de gobernar presente durante varios años; las reformas de 1983 no tuvieron efectos inmediatos.

El marco jurídico del municipio, comenzando por el artículo 115 “ha estimulado la desigualdad regional del país, subordinando las funciones redistributivas (sociales y espaciales) de la riqueza nacional que eventualmente pudieran ser contempladas en esta legislación, es decir, de manera independiente de los programas inherentes al gobierno federal (gasto social, por ejemplo) que tienen ese propósito de conseguir equilibrios regionales y sociales”<sup>78</sup> que aplacan el problema pero no lo eliminan.

Para una parte considerable del total de los ayuntamientos del país, los alcances que se propusieron en el artículo 115 constitucional en su última importante reforma se encuentran distantes.

A parte del desarrollo local y regional imparcial que este marco normativo generó, también consumó la frágil capacidad fiscal de los municipios rurales. Aunque la Constitución Política establece la libertad hacendaria de los municipios, en los hechos no conservan las características reales de entes autónomos. En la mayoría de sus actos se muestra evidente la dependencia con el gobierno local y las legislaturas. El municipio aprueba su presupuesto de egresos, pero

---

<sup>78</sup> Ibidem. p. 105.

corresponde a los diputados locales aprobar su Ley de Ingresos, en consecuencia, el municipio actúa y gasta únicamente con base en lo que se le está autorizado a gastar; su presupuesto parte de los ingresos permitidos.

Es debido a este comportamiento de las instancias consideradas superiores que “la condición de rezago social y económico que se vive en los municipios rurales es el reflejo del atraso de la administración en estos municipios.”<sup>79</sup>

“El atraso que registra la administración municipal en México, principalmente en los municipios rurales, se debe a la postergación histórica que ha tenido el propio municipio, (ello involucra a la población) lo cual lleva consigo la falta de una cultura administrativa y voluntad política, que se refleja al minimizar a esta rama de la administración pública.”<sup>80</sup> Pero esta postergación histórica que involucra la falta de una cultura administrativa y de voluntad política guarda una relación directa con el nivel educativo de la población, aspectos todos que no atendió completamente la reforma de 1983.

### **3.2.3 El Municipio y la Globalización**

Ya la globalización rige el comportamiento económico, político, social y cultural del mundo, es parte del lenguaje común, tema de conversación y el argumento final y más contundente con el cual -afirman los teóricos-, puede explicarse todo.

Como proceso histórico basado en las relaciones económicas que tiene en el comercio internacional su principal eje, la globalización comprende inicialmente la “interrelación compleja entre diversos mercados, generalmente por conducto de

---

<sup>79</sup> Espinosa Aramburu, Rodrigo. Op- Cit. p. 146

<sup>80</sup> Ibidem. p.30

agentes privados cuyo objetivo primordial consiste en ensanchar su escala de ganancias por la venta de productos y servicios o el establecimiento directo de filiales con el fin de reducir costos o el de competir en mercados protegidos.”<sup>81</sup>

El intercambio comercial en el mundo crece al grado de ser cada vez más intenso, involucra un cúmulo de bienes y servicios mucho más amplio. “Pero la mayor diferencia está en el nivel de flujos financieros y de capitales”<sup>82</sup>, cuyas directrices de comportamiento son la especulación y el pánico.

Hoy todo depende del mercado mundial. El rumbo de la economía es determinado por las grandes transnacionales y los organismos político-financieros internacionales (Organización Mundial del Comercio, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, principalmente). Y aunque es básicamente en el campo económico donde la globalización se expresa y determina las conductas de la sociedad -entre las cuales predomina de manera estricta la incertidumbre-, éste mismo fenómeno ahora trastoca esos límites para encontrarse en cualquier aspecto de las manifestaciones humanas.

La dinámica de los mercados financieros, los avances tecnológicos y las transformaciones organizativas son señales de la acelerada expansión de los intercambios de todo tipo, ante ello la globalización conduce a estadios de integración económica como forma de internacionalizar los mercados de manera más sofisticada y competente, de dichos estadios el más común es el proceso de regionalización.

---

<sup>81</sup> López Villafañe, Víctor. **Globalización y Regionalización Desigual**. Siglo Veintiuno Editores. 1ª. Edición. México 1997. pp. 13-14

<sup>82</sup> Giddens, Anthony. **Un Mundo Desbocado. Los Efectos de la Globalización en Nuestras Vidas**. Ed. Taurus. Madrid, España. 1999. p. 22



La regionalización se da entre países de un mismo marco geográfico que deriva en un esquema depurado donde organizan sus relaciones económicas para competir ante otros bloques instituidos de igual manera. Este proceso de integración se funda en razones tanto políticas como económicas.

La regionalización de los mercados tiene diferentes efectos en las distintas sociedades, del mismo modo que su significación es variable para cada una de ellas. Prevalcen los intereses de aquellos países con mayor grado de desarrollo sobre los que representan un potencial de explotación de todo tipo de recursos y apropiación de su riqueza, en donde pueden experimentarse riesgos de concesión de soberanía que complican la integración económica al despertar sentimientos de nacionalismo.<sup>83</sup>

Vía la regionalización, la irrupción del mercado internacional modifica las economías nacionales, ello implica ajustar los proyectos y estilos de crecimiento para armonizar con el mercado mundial.

Es precisamente este proceso de regionalización que nos da el marco para abordar los efectos de los procesos globalizadores y sus repercusiones en los municipios rurales de México.

Enmarcada en los terrenos de la actividad económica, la globalización se introdujo gradual e históricamente como un proceso respaldado por una ideología política. Y es que a finales de los años setenta el modelo de estado benefactor quedó agotado en el mundo. Resultaba necesario aplicar una propuesta viable para el desarrollo, por lo que la liberalización de los mercados fue respaldada y

---

<sup>83</sup> Flores Macías, Fernando. **La Factibilidad del Desarrollo Municipal. El Caso de Huamantla.** Tesis Maestría en Administración Pública. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. México 2000.

ampliamente recomendada por los organismos financieros internacionales como el camino a seguir, sugiriendo paralelamente el Fondo Monetario Internacional un proceso de adelgazamiento del estado mediante la descentralización de instituciones y la desconcentración de tareas gubernamentales.

El Estado Mexicano no fue la excepción. Al tenor de esta complejidad modificó sus proyectos de tal forma que a partir de 1982 se inició la instauración de un nuevo estilo de desarrollo que se sustenta en la reactivación y liberalización del mercado procurando adecuar las líneas básicas de este enfoque a la realidad económica y social del país. Fue en el periodo presidencial de Carlos Salinas donde se concretó la aplicación del llamado Liberalismo Social o Neoliberalismo como política del desarrollo.

La teoría económica neoliberal consiste en estimular la producción u oferta para reactivar el consumo y la economía, procurando en todo momento una libertad de acción en los mercados así como de los individuos, reduciendo el papel del Estado a procurar las garantías necesarias para su desempeño, al tiempo de manejar un discurso que apela a la democracia y al progreso.

El proceso de globalización encontró en México el mejor respaldo con la doctrina neoliberal, de la cual estaba provista la nueva burocracia tecnócrata. El Estado pretendió “fundar sus decisiones políticas como técnicas creyendo fortalecerse.”<sup>84</sup>.

Con más intensidad que en los otros municipios, para los de carácter rural esto trajo repercusiones políticas, sociales e indudablemente económicas. Por una parte están las consecuencias externas del fenómeno globalizador y por otra, las

---

<sup>84</sup> Reyes Heróles, Federico. Anclajes. Editorial Oceano. 1ª. Edición. México 1985 p. 230

consecuencias internas de las políticas gubernamentales emanadas del pensamiento tecnocrático neoliberal.

### **A) Consecuencias Exógenas**

Desde su influencia externa la globalización inhibe cualquier capacidad de desarrollo en los estratos más vulnerables de la sociedad.

Los organismos mundiales promueven la liberalización y la apertura de fronteras para el comercio y la inversión. Casi todos los gobiernos del mundo en mayor o menor medida desregulan y liberalizan la economía, catalizan el proceso con la apertura de sus fronteras para favorecer el libre comercio y la integración regional o la formación de bloques económicos.

“A nivel mundial – y México no es la excepción- las tendencias a la concentración y centralización de la riqueza y el poder siguen siendo predominantes. La globalización ha acelerado los flujos concentradores y centralizadores en las últimas dos décadas. La causa de este fenómeno radica en las diferencias y desigualdades de la productividad entre unos países y otros y, dentro de un país, entre regiones y unidades productivas.”<sup>85</sup>

La firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá en 1991 estableció una regionalización desigual. En particular para México los beneficios económicos no son tanto como lo son para los vecinos del norte. El país quedó integrado con desventajas estructurales sin capacidad de reacción para el largo

---

<sup>85</sup> Olmedo Carranza, Raúl. “Teoría y Práctica de la Descentralización y el Federalismo.” En **El Municipio en México**. Cedemun-Segob- AGN. México 1996 p. 26.

plazo. El daño mayor que esto contrajo son las oscilaciones financieras que dieron continuidad al prolongado período de crisis en México. A esto sumamos que México es el único país del mundo que ha signado acuerdos y tratados con todo el resto del mundo (Unión Europea y Japón, por ejemplo) y al remitirse al análisis de cada uno de ellos, salvo por la relación con países de iguales o menores condiciones que el nuestro, los resultados son lesivos siempre para el productor rural que no esté incorporado a las firmas empresariales que extraen los productos agrícolas mexicanos.

“Mientras que el México de hoy camina bajo tendencias económicas que en cierto momento llegan a colapsar el crecimiento de otros sectores, el dilema se acentúa en los municipios rurales.”<sup>86</sup>

Ante las dificultades económicas la dinámica poblacional se agrandó en los centros urbanos, agilizando la tendencia migratoria del campo hacia la ciudad. Hoy a diferencia de veinte años atrás, la economía del país depende en gran parte de la actividad manufacturera, sin más opciones de industrialización que el establecimiento de maquiladoras y con la marcada dependencia financiera del exterior. En contraste el sector rural continúa perdiendo su valor y despoblándose notoriamente porque sus habitantes buscan polos de desarrollo donde mejoren sus condiciones de vida.

“La economía en los municipios rurales se ha caracterizado por la falta de actividades productivas capaces de generar ingresos acordes con sus

---

<sup>86</sup> Espinosa Aramburu, Rodrigo. Op. Cit. p.83

necesidades; así también, la falta de recursos (humanos, técnicos, materiales y financieros) ha condicionado su crecimiento económico.”<sup>87</sup>

Los movimientos migratorios del campo a la ciudad o dicho de otra forma, de los municipios rurales a los municipios urbanos se han convertido en una constante con claras repercusiones en los cambios económicos de los últimos tiempos.

“Por lo tanto, se puede observar que el desarrollo de los municipios rurales se ve condicionado por la pérdida de su población activa, así como de su actividad económica básica, si sumamos estas dos situaciones tenemos un resultado de empobrecimiento para estos municipios, aunque cabe señalar que los municipios rurales también van absorbiendo las nuevas tendencias económicas pero no por cuestiones de desarrollo sino de subsistencia.”<sup>88</sup>

En el sector rural solamente el 44% del ingreso total<sup>89</sup> que se percibe es propiamente agropecuario, el resto proviene de una mezcla de actividades no agropecuarias.

De tal manera que “la globalización ha significado un tremendo proceso de concentración económica y por lo tanto, de mayor desigualdad no solo entre países, sino entre estos y las empresas multinacionales”<sup>90</sup> y más que beneficiar al país, le afecta e inhibe en forma directa las posibilidades de superar el atraso del municipio rural. En general, “México ha tenido enormes dificultades para entender

---

<sup>87</sup> Ibidem. p.136

<sup>88</sup> Ibidem. p.86

<sup>89</sup> INCA Rural. SAGARPA. [www.inca.gob.mx](http://www.inca.gob.mx)

<sup>90</sup> López Villafañe, Victor. Op. Cit. p. 15

y adaptarse a las condiciones del entorno mundial que cambiaron rápidamente desde los años setenta. Quizá en esto radica la peor falla del país.”<sup>91</sup>

## **B) Consecuencias de las Políticas Neoliberales**

Las consecuencias por aplicar políticas basadas en el pensamiento tecnocrático liberal devinieron en forma de crisis económica, con un alto costo social y político.

La toma de decisiones políticas en el manejo de la economía genera hoy en el país una serie de cuestionamientos puesto que en términos generales no se ve una repercusión favorable en las condiciones de vida de la sociedad. La apertura económica en México tuvo un efecto de arrastre de las exportaciones sobre las importaciones, lo que desencadenó las severas crisis económicas que azotaron a México en poco menos de doce años.

A partir de la crisis suscitada a finales de 1994 se mostraron con más severidad: El campo descapitalizado; una lenta recuperación de la inversión directa, la planta industrial con dificultades para sobreponerse y una banca nacional absorbida por el capital extranjero. De esta manera se arraigó al liberalismo social para asegurar el paso del centralismo nacional a un centralismo internacional en el cual otras latitudes determinan las políticas económicas que han de aplicarse al interior del país.

En el caso de los municipios rurales fue en la tierra donde se observaron estas implicaciones. Con este enfoque de liberalismo social el añejo problema de la tierra intentó solucionarse al individualizar su dominio para un usufructo más efectivo que condujera mejorar la calidad y la producción, alternativa que fue

---

<sup>91</sup> Ibidem. p. 65

llevada al texto del artículo 27 constitucional en 1991, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Pero luego de estas transformaciones en el sistema de propiedad (y consecuentemente de organización y de producción campesina), se registra que “de los 24.6 millones de personas que conforman el sector rural en el país existen 6.6 millones de trabajadores que no poseen tierra; 0.9 millones de productores sin tierra y 3.1 millones de productores que sí cuentan con el recurso de la tierra.”<sup>92</sup>

Por lo tanto, la solución que se propuso para el problema no tuvo las consecuencias favorables que se argumentaban, la propiedad de la tierra continúa propensa cuando no al conflicto, al abandono.

“En México hay una falta de claridad sobre los derechos de propiedad y usufructo que hay que superar como una precondition para avanzar en el desarrollo rural. México es un país de una economía de mercado, de propiedad, de legalidad y donde no terminó de cuajar ese modelo fue en el sector rural. Lo rural quedó en una forma de pre-legalidad, pre-mercado, pre-propiedad. Es como una falta de sincronía y esto generó un gran retraso.”<sup>93</sup>

Una consecuencia más para los habitantes de los municipios rurales es la que tiene que ver con la relación entre producción y distribución de la riqueza:

“Sólo el 35.6% del valor terminal de los productos es de ingreso al productor. Esto es disfuncional. En México se inhibió a que los productores primarios se integraran al valor agregado, asumiendo esta función el Estado que se encargaba

---

<sup>92</sup> Ruiz García Antonio. Conferencia Las políticas Públicas Federales para el Desarrollo Rural. **Primer encuentro de Presidentes Municipales: El Municipio y el Desarrollo Rural**. México D.F., 27 y 28 de noviembre de 2001. Resumen del evento p. 8

<sup>93</sup> Ibidem. p. 10

de comercializar, proveía los insumos, resolvía el puente de la comercialización. Desde hace 10 años a la fecha, se dismanteló buena parte de este puente y ha sido ocupado por agentes intermediarios que significan poca transferencia de valor a los productores directos.”<sup>94</sup>

Los proyectos macroeconómicos impactaron en la forma de vida y organización de los productores rurales obligándolos a llevar un manejo poco rentable de su trabajo: debido a sus condiciones compran y venden poco, le compran sus insumos al último eslabón de la cadena comercial y con el mayor valor agregado; y venden su producción al primer eslabón de esta cadena y con el menor valor agregado; en tanto que al ubicarse geográficamente distantes y al no contar con la preparación adecuada, pocas veces tienen acceso al financiamiento o a mecanismos de ahorro.

La atención que la corriente política tecnocrática dedicó a los problemas de la administración pública comprendió la integración de nuevos conceptos –Gerencia, Gestión, Reingeniería, Políticas Públicas-, pero la atención a los municipios tuvo más eficacia en catalogarlos según sus grados de pobreza que en atender debidamente sus causas. Se clasificó la pobreza pero la estrategia para enfrentarla no produjo ni ha producido resultados favorables.

Al interior del país también se reprodujo con mayor intensidad el esquema de regionalización, concentrando la riqueza y agudizando las diferencias regionales. Ahora la población de 1, 304 municipios (41% del total nacional)<sup>95</sup> subsiste con

---

<sup>94</sup> Ibidem. p. 9

<sup>95</sup> Aportado por el Inca Rural en el **Primer encuentro de Presidentes Municipales: El Municipio y el Desarrollo Rural**. México D.F., 27 y 28 de noviembre de 2001.



menos de dos salarios mínimos y en su mayoría estos municipios marginados se concentran en el sur y el sureste de México.

“Algunas políticas sectoriales de fomento al medio rural pueden provocar un mayor estancamiento del que se pretende abatir. La falta de representatividad del sector primario en la toma de decisiones ha desfavorecido a los mexicanos y se ha visto cómo se abre un abismo inmenso donde se ve a personas muy ricas y por el otro lado a personas muy pobres,”<sup>96</sup>

En el marco del modelo neoliberal que se vive, desde mediados de los años ochenta México no consolida un crecimiento económico importante, lo que sí sucede es un agrandamiento de las diferencias sociales; las medidas económicas que toma el Estado Mexicano no traen efectos positivos en la estructura del país, se sirve de políticas de apertura, desregulación y privatización, no sólo para legitimar sino también para imponer cada uno de los requerimientos que acompañan los procesos de integración subordinada y dependiente de la economía mundial.

### **3.2.4 La Democracia y los Municipios rurales.**

La efectividad de la democracia en las comunidades rurales se determina por la trascendencia y el papel que juegan las instituciones democráticas en sus territorios, el nivel de cultura política en sus habitantes y los resultados del sistema democrático en afinidad con las aspiraciones que contiene el proyecto constitucional del país.

---

<sup>96</sup> Retolaza, Luis Carlos. Conferencia Una Experiencia de Desarrollo Municipal Rural en Zapotlán el Grande, Jalisco. **Primer encuentro de Presidentes Municipales: El Municipio y el Desarrollo Rural**. México D.F., 27 y 28 de noviembre de 2001. Resumen del evento p. 39

El municipio como parte integrante del Estado Mexicano -constituido en una república representativa, democrática y federal-, participa insoslayablemente del proceso de su reforma. Este proceso depende fundamentalmente de un sustento principal: aquel que comprende el ejercicio de la democracia.<sup>97</sup>

Distante de su acepción etimológica (las raíces griegas *demos* y *kratos*: gobierno del pueblo), en su concepto actual la democracia “es un sistema que implica competencia efectiva entre partidos políticos que buscan puestos de poder. En una democracia hay elecciones regulares y limpias, en las que toman parte todos los miembros de la población. Estos derechos de participación democrática van acompañados de libertades civiles: libertad de expresión y discusión junto con la libertad de formar y afiliarse a grupos o asociaciones políticas.”<sup>98</sup>

Según Robert Dahl la democracia se fundamenta en dos componentes: la participación (elección) y la oposición (pluralismo). La transición a la democracia supone una competencia libre y pluralista de partidos políticos y la celebración de elecciones universales para ocupar mandatos y funciones públicas.

La forma republicana de gobierno induce la participación de los ciudadanos en la vida del Estado, y es en este sentido que cabe concebir al municipio como

---

<sup>97</sup> No debemos perder de vista que detrás del discurso democrático respecto de la Reforma del Estado, está la utilidad práctica de la democracia para los fines del proyecto ideológico del Estado, impulsado por las condicionantes del exterior. Inmerso en el modelo capitalista, el Estado liberal debe limitar su propio campo de acción, para dar total vigencia a los derechos fundamentales del hombre. Dado que por medio del ejercicio democrático se salvaguardan estos derechos, que son la base del Estado liberal, y que la salvaguarda es esencial para que este ejercicio democrático funcione, Liberalismo y democracia se encuentran totalmente relacionados.

<sup>98</sup> Giddens, Anthony. Op. Cit. p.94

“forma natural y política a la vez, de organización de vida colectiva capaz de asegurar bajo una forma drástica, el ejercicio de la soberanía popular.”<sup>99</sup>

El municipio es el ámbito privilegiado donde los ciudadanos necesitan desarrollar y fortalecer a la democracia por ser el primer espacio de contacto directo entre gobernantes y gobernados; donde éstos legitiman a aquellos. Esta cercanía brinda la posibilidad de que los ciudadanos participen activamente en la toma de decisiones concernientes a la vida de su municipalidad, mediante un ejercicio equilibrado de sus derechos y deberes.

De tal manera que “si los Ciudadanos son la esencia de la democracia, esta será tan rica como lo sea su participación activa y comprometida en su comunidad, pues no es la democracia una concesión del gobierno, ni tampoco un fenómeno espontáneo, ni ajeno a la voluntad del pueblo.”<sup>100</sup> Al menos en los municipios urbanos y metropolitanos la democracia se produce cuando los ciudadanos hacen valer sus derechos políticos y sociales, aún contra las medidas que pudiera tomar el régimen político autoritario.

Al introducirse el principio de representación proporcional para todos los municipios en la reforma de 1983<sup>101</sup> referida, se instauró en los municipios de México una ampliación de la democracia en el sentido electoral como avance fundamental; este se convierte en el principal logro democrático. La sociedad mexicana comenzó a vivir desde entonces momentos de efervescencia ante la

---

<sup>99</sup> Ochoa Campos, Moises. Op. Cit. p.43.

<sup>100</sup> Vega Marín, José Oscar. Director de la Asociación de Municipios de México, Asociación Civil. **Ponencia presentada durante el Congreso Nacional de Gobiernos Locales y Democracia**. México D.F., Octubre de 1998.

<sup>101</sup> Hasta 1983 el principio de representación proporcional aplicaba sólo a municipios de 300 mil o más habitantes, conforme a la reforma de 1977 al artículo 115 constitucional.

cada vez más nombrada apertura democrática confirmando pues, que “uno de los rasgos más importantes de la cultura política mexicana sea la persistencia del ideal democrático.”<sup>102</sup> Esta persistencia justificó la tendencia hacia el perfeccionamiento de leyes e instituciones electorales y concedió “la creencia de que las instituciones políticas vigentes en México son potencialmente democráticas. Ambas cosas otorgan a las elecciones una fuerza didáctica suficiente para transformar al sistema a largo plazo.”<sup>103</sup>

De esta manera se afirma la democracia como una permanente aspiración nacional que para concretarse ha requerido del establecimiento de instituciones idóneas primero, para después (y gracias a la labor de estas instituciones) involucrar a la sociedad mexicana en un proceso de asimilación de la cultura democrática, de sus valores. Este último es un proceso más tardío y complicado que el de instituir organismos que legitimen a la propia democracia.

Con esta aspiración democrática es que en México despuntó el conocimiento y el crecimiento de opciones políticas, lo que propició la alternancia en el poder. Esta alternancia comenzó a manifestarse desde las presidencias municipales y sus alcances se vieron en los gobiernos de los estados al conformar en 1999 un mapa geopolítico plural, que se consolidó en las elecciones federales del 2 de julio del año 2000.

---

<sup>102</sup> Loeza, Soledad. “El Llamado de las Urnas. ¿Para qué Sirven las Elecciones en México?” en **Poder Local, Poder Regional**. Colmex-Cemca. 2a. Edición. México 1993. p.80

<sup>103</sup> Ibidem. p.80

La alternancia política es hoy un denominador común en casi toda la geografía política del país, quedando exentas de ella ciertas regiones que se afirman como bastiones de dominio casi absoluto para determinados partidos políticos.

**COMPOSICIÓN POLÍTICA DE LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO, AÑO 2005\***

ESTADO	PAN		PRI		PRD		PT		PVEM		COALICION		OTROS		TOTAL	
	No.	Población	No.	Población	No.	Población	No.	Población	No.	Población	No.	Población	No.	Población	No.	Población
AGUASCALIENTES	10	902,630									1	41,655			11	944,285
BAJA CALIFORNIA	2	434,150	1	1,210,820							2	842,397			5	2,487,367
BAJA CALIFORNIA SUR	1	11,812									3	366,240	1	45,989	5	424,041
CAMPECHE	6	396,195	5	294,494											11	690,689
COAHUILA DE ZARAGOZA	2	531,122	29	1,512,625	2	90,349					5	163,974			38	2,298,070
COLIMA	5	379,252	4	134,801	1	28,574									10	542,627
CHIAPAS	11	154,390	52	1,645,249	14	491,926	3	19,795	4	113,578	32	1,479,068	2	16,886	118	3,920,892
CHIHUAHUA					1	10,032				1	1,746	65	3,041,129		67	3,052,907
DURANGO	13	312,556	22	1,097,859							3	31,698	1	6,548	39	1,448,661
GUANAJUATO	24	3,558,715	14	668,940	3	192,468	1	34,088	2	85,422			2	123,399	46	4,663,032
GUERRERO	3	151,566	35	1,023,877	41	1,891,146				1	13,060			1	81	3,079,649
HIDALGO	18	316,372	38	1,199,199	24	681,195	2	19,989	2	18,836					84	2,235,591
JALISCO	51	2,942,409	60	3,026,454	5	106,690				8	246,449				124	6,322,002
MEXICO	24	4,402,602	1	6,170	23	3,100,481	4	66,648					73	5,520,785	125	13,096,686
MICHOACÁN DE OCAMPO	13	1,027,715			53	1,449,677	1	18,804			45	1,464,079	1	25,392	113	3,985,667
MORELOS	9	844,083	12	237,208	9	420,887			2	39,373			1	13,745	33	1,555,296
NAYARIT	3	67,790	16	821,193									1	31,202	20	920,185
NUEVO LEÓN	8	723,623			1	11,321	1	3,185					41	3,096,012	51	3,834,141
OAXACA	20	269,425	74	1,128,817	46	641,914			5	63,375			425**	1,335,234	570	3,438,765
PUEBLA	59	1,540,823	134	3,265,486	16	125,308	3	54,397	2	24,728			3	65,944	217	5,076,686
QUERÉTARO DE ARTEAGA	5	866,729	2	44,105	1	49,969							10	443,503	18	1,404,306
QUINTANA ROO											8	874,963			8	874,963
SAN LUIS POTOSÍ	24	1,139,166	19	457,277	3	218,337	2	47,187			3	194,079	7	243,214	58	2,299,260
SINALOA	6	716,335	11	1,793,747							1	26,762			18	2,536,844
SONORA	23	1,307,668	39	714,756	5	88,081					4	84,651	1	21,813	72	2,216,969
TABASCO			6	841,744	11	1,050,085									17	1,891,829
TAMAULIPAS	4	529,497	34	1,401,463							5	822,262			43	2,753,222
TLAXCALA	8	120,975	4	46,857	20	258,022	4	91,372	2	51,482			22	393,938	60	962,646
VERACRUZ-LLAVE	90	3,414,571											122	3,494,404	212	6,908,975
YUCATÁN	50	1,191,531	49	319,711	5	93,041					2	53,927			106	1,658,210
ZACATECAS	6	138,384	16	178,861	31	892,582	2	15,331			3	128,452			58	1,353,610
<b>TOTAL</b>	<b>498</b>	<b>28,392,086</b>	<b>677</b>	<b>23,071,713</b>	<b>315</b>	<b>11,892,085</b>	<b>23</b>	<b>370,796</b>	<b>29</b>	<b>658,049</b>	<b>182</b>	<b>9,615,336</b>	<b>714</b>	<b>14,878,008</b>	<b>2438</b>	<b>88,878,073</b>

\*Fuente: **Sistema de Nacional de Información Municipal, 2006** Inafed-Segob. \*\*Se incluyen 421 municipios regidos por el sistema de Usos y Costumbres en Oaxaca.

Pero no se pierda de vista entonces que los máximos logros de la democracia en el sentido electoral son producto de un trabajo en las localidades donde el principio de vecindad unifica los proyectos de sus integrantes y conduce a buscar la mejor alternativa de gobierno. Por esta razón, “los escrutinios mexicanos también han desempeñado una función estabilizadora. Son expresión –si se quiere limitada- de reivindicaciones políticas y válvula de escape de tensiones sociales.”<sup>104</sup>

Gracias a la emisión del voto los Ciudadanos dan el paso inicial para catalizar los procesos de transformación o desarrollo de su comunidad. Encauzan en éste acto sus inconformidades ante el orden y las circunstancias prevalecientes, al mismo tiempo dan validez, ya sea a la continuidad de ese mismo gobierno, o la llegada de una opción mejor.

Debido al comportamiento y desempeño del régimen político en los últimos años sucede que “a diferencia de los periodos anteriores en los que el voto era en sí mismo una adhesión al sistema en su conjunto, que se sumaba a los efectos de otras fuentes de legitimación, las elecciones locales recientes se han convertido en puntos deslegitimadores del sistema.”<sup>105</sup> Los resultados de las votaciones recientes se relacionan con la pérdida de legitimidad del Estado Mexicano como agente eficaz del desarrollo íntegro de la nación.

Lo que hoy observamos es el avance generalizado de aspectos que tienden a consagrar una vida democrática en el país, pero continúan anomalías que no permiten concretarla.

---

<sup>104</sup> Ibidem. p.75

<sup>105</sup> Ibidem. p.76

Los críticos de la democracia abundan en sus análisis para aclarar que esta no sólo se concluye con las reglas de acceso al poder que se resumen en las elecciones. Sugieren una conceptualización más acabada que comprende a la democracia también como el ejercicio del poder para que esta sea integral. Una democracia a la cual son inherentes los aspectos políticos, sociales y económicos, porque organiza y coordina a la sociedad buscando su prosperidad económica, social y cultural, pues en esencia “a la sociedad le interesa resolver sus necesidades básicas para elevar su nivel de vida, más que integrarse a un proceso político.”<sup>106</sup> La Constitución Política refuerza y justifica esta forma de pensar al definir a la democracia “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.”<sup>107</sup>

Por eso, si bien se argumenta el arribo de México al nuevo siglo como un pueblo democrático, baste decir que esta democracia es plena sólo si se le reduce al ámbito electoral, más no como un modo de vida. Si fuera así probablemente la permanencia de los mecanismos autoritarios y centralistas estaría asegurada en el poder, puesto que no sería necesario pensar en otras opciones para el bienestar, al existir un Estado que siguiendo uno u otro modelo ideológico mitigaría con efectividad la escasez y los conflictos.

En las municipalidades rurales, los cacicazgos y las administraciones infructíferas que el régimen auspició viciaron esta legitimidad, sembraron el

---

<sup>106</sup> Espinosa Aramburu, Rodrigo. Op. Cit. p.32

<sup>107</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Artículo 3°. Poder Ejecutivo Federal. Edición. México 2000. p. 10.



encono y simultáneamente les dejaron sumergidas en el abandono. La habilidad política para su permanencia existió y perduró mientras los mecanismos de la democracia lo permitieron, mientras también el marco jurídico les amparaba; mientras la comunidad se equipaba con el voto como su arma principal; aún así, con la efectividad de la práctica electoral no es suficiente.

El proceso democrático en los municipios rurales de México experimenta aún las marcadas resistencias del oficialismo, de los cacicazgos regionales, del centralismo económico y de sus actores políticos.

Actores políticos del municipio rural:
1.- Partidos políticos.
2.- Orden Federal y Estatal.
3.- Organizaciones Gremiales. (CNC, CTM, UCD, etc.)
4.- El cacique, el cura, el maestro, el comisariado y el líder natural.

La alternancia en el poder que ahora se extiende, en el municipio rural no lleva el ritmo observado en los otros tipos de municipios, razones suficientes existen para ello. En el primero se concentran esas condiciones estructurales donde la mayor parte de la población no sabe aún de una cultura política plena (ni mucho menos democrática); y en consecuencia no la aplica<sup>108</sup>. Los dominios políticos opuestos al ideal democrático que hoy prevalece en la mayoría de la sociedad

---

<sup>108</sup> Para Jaqueline Peschard, la cultura política es el conjunto de “valores, concepciones y actitudes que se orientan hacia el ámbito político, es decir, el conjunto de elementos que configuran la percepción subjetiva que tiene una población respecto del poder.” Peschard, Jaqueline. **La Cultura Política Democrática.** Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. IFE. México, Julio de 1996. p.9.

mexicana encuentran en estos espacios su mejor soporte para persistir en la escena del poder.

Es cierto y comprobable el hecho de que los ciudadanos de los municipios rurales son aún pasivos. Se concretan solamente en votar para elegir a sus gobernantes, sin avanzar hacia un acto de participación total y consciente. “En este momento la sociedad entra a un juego político donde los partidos y las organizaciones gremiales determinan la dirección que tomará el municipio mientras que la población sólo se convierte en un protagonista pasivo, dejando a la suerte su propio progreso.”<sup>109</sup>

Pero aún cuando se reconoce que en los municipios rurales se resisten a desaparecer el paternalismo y el clientelismo político bien fomentados por anteriores regímenes (los cuales invocan a los ciudadanos a preguntar si algo habrán de recibir a cambio), la participación ciudadana se va extendiendo paulatinamente a otros aspectos como la cultura, educación cívica, salud o asistencia social, pese a que dicha participación actualmente corresponde casi de manera exclusiva a la integración de los llamados Comités de Obra Pública-

Sería poco responsable desconocer los méritos democráticos en transformación de los municipios mexicanos, pero los tiempos en que surgió, se dio apertura y se generalizó el discurso democrático en la sociedad mexicana coinciden con los tiempos donde el país ha experimentado agudas y prolongadas crisis económicas.

---

<sup>109</sup> Espinosa Aramburu, Rodrigo. Op. Cit. p.32

La democracia no llega plena en aquellos que son señaladamente rurales y no podrá llegar si esta es dirigida en forma lineal sin involucrarlos en tanto primer espacio político de contacto con la ciudadanía. En un número considerable no tienen una plataforma de organización social para emprender su desarrollo.

Cabe recordar que “las instituciones de la democracia han precedido a la cultura democrática, y que la socialización política de la población se ha efectuado, en su mayor parte, bajo regímenes autoritarios.”<sup>110</sup> Estas instituciones se instalaron en el país (inclusive por presiones del exterior para asentar el programa neoliberal) en un lapso de tiempo breve en comparación con el que se necesita para la creación de una cultura democrática, que en el caso de los municipios rurales implicará un periodo más prolongado.

Para contribuir al establecimiento formal y activo de la vida democrática en los municipios rurales, “es necesario que la sociedad tenga una visión del sentido que tiene la política y la administración en el desarrollo de sus comunidades, ya que mediante esta puede influir aún de manera básica en el acontecer de su municipio. Asimismo, las autoridades y los funcionarios deben tener presente cuál es el papel político y administrativo que juegan.”<sup>111</sup>

Visto así, la democracia no es la completa responsable de la realidad que guarda el municipio rural en el país, y sin embargo es una forma de gobierno fundada en la esencia republicana del pueblo mexicano con la cual se ejerce un

---

<sup>110</sup> Nolhem, Dieter. Democracia, “Transición y Gobernabilidad en América Latina.” En **Quehacer Municipal**. Instituto de Desarrollo Municipal de Texcoco, Estado de México. No. 2, Mayo-Agosto de 2001. p. 7.

<sup>111</sup> Espinosa Aramburu, Rodrigo. Op. Cit., p.34

poder político legal y legítimo para cumplir con las tareas básicas del Estado, o al menos intentarlo.

### **3.2.5 Municipio Rural y Federalismo**

Debido a sus condiciones los municipios rurales más que los otros no son realmente autónomos, pues como causa principal el federalismo mexicano “se ha caracterizado por no hacer una distribución expresa de competencias y potestades entre niveles de gobierno.”<sup>112</sup>

Se trata de una autonomía municipal que el modelo federalista mexicano continuó limitando –e inclusive recrudesciendo- a lo largo de tres sexenios, paralelamente con la puesta en marcha de la transformación legal más amplia en favor del municipio.

Dado que el pacto federal se sustenta en las aspiraciones de justicia y equidad, en el proceso que buscó el nuevo federalismo de 1995 a 2000, fueron precisamente estas aspiraciones las que condujeron a fortalecer el modelo redistributivo, procurando el equilibrio entre autonomía política y la libertad de asociación.

Durante los recientes años la relación entre federación y municipio se ubica, más que en el terreno político o social, en el plano económico con el llamado federalismo fiscal.

Al gobierno de la República le quedó claro que ante las circunstancias económicas y sociopolíticas de México, otorgar más recursos a los municipios –

---

<sup>112</sup> Zarzoza Escobedo, José Antonio. “El Nuevo Federalismo y la Autonomía Municipal: Un Enfoque Hacendario.” En **El Municipio en México**. Cedemun- Segob- AGN. México 1996. p. 114

que no es lo mismo que dar más autonomía financiera-, pesaría más que otorgar autonomía política o administrativa. Ambas estando en un paulatino proceso de afirmación, sin recursos económicos no definirían el rumbo de los gobiernos locales.

El federalismo fiscal se expresa básicamente en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuyo marco legal se concreta en la Ley de Coordinación Fiscal surgida en 1979. Sus directrices y criterios se manifiestan cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Con el federalismo fiscal se evita la doble o triple imposición sobre una misma actividad y se procura que la Federación, los estados y los municipios obtengan recursos, en tanto que la Ley a la que se alude, rige la distribución de estas participaciones y las aportaciones entre los miembros de la Federación.

Su aplicación a lo largo del periodo 1988-1994 demostró que las demandas y necesidades sociales relativas a obras y servicios públicos se incrementaron más que los ingresos. El crecimiento de infraestructura pública y la oferta de nuevos servicios generaron grandes presiones presupuestales para su conservación o mantenimiento, lo que junto a programas de desarrollo implementados desde la cúpula de la Federación, como el PRONASOL -que abarcó aspectos y competencias propias de las comunidades-, afectó la capacidad de respuesta de los gobiernos municipales.

Las realidades distan de las versiones y de las cifras oficiales dejando entrever que en su aplicación, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal contrajo “serias implicaciones negativas para la relación entre los distintos ámbitos de gobierno y

problemas más importantes derivados de su misma concepción y del marco del federalismo en el cual existe.”<sup>113</sup>

Ante este panorama, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal fue objeto de una transformación en 1997, elementalmente con una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal en el marco del nuevo federalismo. Desde la óptica del ejecutivo federal, la opción de un Federalismo Hacendario manifestaba claramente los espacios de participación de cada nivel de gobierno.

Esta transformación pretendió apoyar el proceso de descentralización, mediante la conversión del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en el Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria el cual contempla los rubros de ingreso (participaciones federales, convenios de participación administrativa y potestades tributarias); egresos (Aportaciones Federales para Estados y Municipios) y crédito (deuda pública).

Según la administración federal del sexenio 1994-2000, el municipio del nuevo milenio tendría como ejes fundamentales, la democracia participativa, la eficiencia de servicios y el federalismo real. Todo, bajo la premisa de que fortalecer al federalismo equivaldría a fortalecer al municipio.

Con la conversión del Federalismo Fiscal en Federalismo Hacendario debe reconocerse que hasta el año 2000 “se promovió un importante proceso de redistribución de facultades y responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno, que ha generado una mayor participación de los gobiernos estatales y

---

<sup>113</sup> Zermeño Nuñez Fabiola. “El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal” en **Autonomía Local y Reforma Municipal**. Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Cámara de Diputados LVII Legislatura. Congreso de la Unión. México 1998 p. 161

municipales (...) por lo que el ejercicio de los recursos federales se ha transformado de manera significativa.”<sup>114</sup>

En el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1998 apareció el Ramo 33 como consecuencia de las nuevas políticas redistributivas. A partir de su creación, el Ramo 33 se evoca como el principal conducto de repartición de los recursos entre los miembros de la Federación. Contiene siete Fondos de Aportaciones federales a entidades federativas y municipios:

- 1.- Fondo de Aportaciones para el Educación Básica y Normal (FAEB)
- 2.- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
- 3.- Fondo para la Infraestructura Social (FAIS)
  - a) Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE)
  - b) Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM)
- 4.- Fondo de Aportaciones Para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal (FAFM y DF)
- 5.- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
- 6.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); agregado en 1999
- 7.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP), agregado en 1999.

---

<sup>114</sup> Presidencia de la República. **Programa para un Nuevo Federalismo. Balance Sexenal**. México. Poder Ejecutivo Federal. 2000. p. 10

**RECURSOS FEDERALIZADOS POR NIVEL DE GOBIERNO ESTATAL Y  
MUNICIPAL 1994-2005\*  
MILLONES DE PESOS**

CONCEPTO	1994	1998	2000	2001	2002	2005***
Total Gasto Primario Federalizado	80,426.3	260,796.2	403,468.0	457,684.8	-----	----
Gobiernos Estatales	72,108.8	222,206.1	338,758.6	382,575.2	-----	----
Participaciones Federales	33,270.0	90,862.6	142,509.0	155,267.8	-----	----
Ramo 33	----	98,826.3	152,527.0	163,285.5	214,389	19,797.6
FAEB	----	79,997.9	115,263.7	121,511.6	134,848.0	13,564.0
FASSA	----	13,846.4	22,832.4	25,144.7	26,759.0	2,546.2
FAIS/FISE	----	1,261.1	1,938.0	2,310.6	24,424.0	2,663.9
FAM	----	3,720.9	5,227.4	6,207.2	7,093.0	270.3
FAETA	----	----	2,051.6	2,589.8	18,265.0	252.4
FASP	----	----	5,213.9	5,521.6	3,000.0	500.0
Convenios de Descentralización	38,838.8	32,517.2	36,852.7	64,021.9	-----	----
Gobiernos Municipales	8,317.5	38,590.1	64,709.3	75,109.6	-----	----
Participaciones Federales	8,317.5	22,715.7	35,627.2	38,816.9	-----	----
Ramo 33	----	15,514.4	29,082.1	36,292.7	41,471.0	2,200.5
FAIS/FISM	----	9,142.3	14,051.8	16,753.5	19,144.0	2,200.5
FORTAMUN	----	6,372.1	15,030.3	19,539.2	22,327.0	----

\*FUENTE: Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006. Segob-INAFED

\*\*Excluye aportaciones ISSSTE/FOVISSSTE, adicionalmente para el 2000 se incluye el paquete salarial del Ramo 33 y de los convenios de descentralización en educación.

\*\*\*Datos hasta el mes de febrero de 2005

Desde la creación de este Ramo, la Cámara de Diputados tuvo el propósito de incrementar y ampliar los recursos destinados a los municipios en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Paradójicamente uno de los problemas que preocupa y ocupa desde 1998 a los presidentes municipales es la forma de distribución de los recursos que lo componen.

La experiencia desde su primer año de vigencia reveló que, “en la aplicación de la fórmula que se propuso, lamentablemente los beneficios no llegaron para todos, y algunos municipios, las ciudades medias y grandes nos vimos



favorecidos, pero una gran cantidad de municipios, los más pequeños en el país, y quizás también donde los índices de marginación son los más elevados, algunos de ellos se vieron drásticamente afectados con esta medida.”<sup>115</sup>

Por las características de los fondos componentes del Ramo 33, se distingue que el gobierno federal “prioriza una estrategia basada en la descentralización del gasto con planificación y control central, por encima de una estrategia basada en el fortalecimiento estatal y municipal y en la división real de facultades y responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno.”<sup>116</sup>

Si es que el Nuevo Federalismo por la vía del Federalismo Hacendario buscó ser efectivo, no contó con el respaldo adecuado de La Ley de Coordinación Fiscal. Por su expresión en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos, esta Ley no responde a los objetivos de financiamiento municipal, debido a lo etiquetados y la especificidad con que son destinados los recursos, lo cual limita la capacidad de repuesta en los presidentes municipales.

Es preciso señalar las características funcionales del Federalismo Hacendario, para comprobar cómo su forma de aplicación repercute directamente en el nivel de autonomía financiera del municipio rural.

- La participación de los Estados en el Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria es voluntaria, pero todos participan, puesto que si no lo hacen pierden la mayor parte de sus ingresos fiscales.
- Se distribuye a los Estados el 24% del total de la Recaudación Federal Participable.

---

<sup>115</sup> Luebbert Gutiérrez, Oscar. **Discurso Sobre el Federalismo Fiscal y el Municipio**. Pronunciado en la Segunda Asamblea General de la Asociación de Presidentes Municipales del Centro de México, A.C. Pachuca, Hgo. Marzo de 1998.

<sup>116</sup> Zermeño Nuñez Fabiola. Op. Cit. p. 168

- La Recaudación Federal Participable también implica una cantidad importante de recursos para pagar la deuda. Es un gasto no programable que no pueden tocar.
- La dependencia estatal genera la pérdida de la autonomía municipal. No hay un federalismo real porque las decisiones en materia de política fiscal, tanto de ingreso como de egresos, son tomadas básicamente desde el gobierno central.
- En términos per cápita, los Estados más desarrollados reciben un monto mayor de participaciones que los más pobres, contraviniendo el principio de logro de equidad interregional por medio de la canalización paulatina y constante de recursos de los Estados más ricos a los menos desarrollados, establecido como principio fundamental del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La fórmula de distribución de participaciones prioriza fundamentalmente a la población, las entidades mayores en función del número de habitantes son las que más participaciones reciben. El Sistema Nacional de Coordinación enfrenta los intereses de los Estados de la Federación: Los grandes quieren ser retribuidos por aportar más y los menos desarrollados abogan por la redistribución.

Este modelo vigente de federalismo fiscal no cumple cabalmente el texto del Artículo 115 que establece la necesidad de que el municipio tenga recursos suficientes para atender sus necesidades.

“Los ingresos del erario municipal, continúan siendo insuficientes, aún a pesar de la descentralización y el aumento de recursos hacia estados y municipios en los últimos años.”<sup>117</sup>

---

<sup>117</sup> Díaz Moll, José Luis. **La Reforma del Estado y el Municipio**. Discurso pronunciado en la Segunda Asamblea General de la Asociación de Presidentes Municipales del Centro de México, A.C. Pachuca, Hgo. Marzo de 1998.

Aún con los cambios establecidos a la Ley de Coordinación Fiscal no hubo un aumento notable de recursos, argumento básico de su reforma. Se dejaron de atacar los problemas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que siguen vigentes, continuando con la limitación de la autonomía.<sup>118</sup>

A pesar de esfuerzos realizados por vías del federalismo hacendario la autonomía fiscal y económica de los municipios rurales es una cuestión pendiente. Continúan enfrentando problemas de atención a las necesidades básicas de su población y perciben contribuciones insuficientes, lo que hace endeble su autonomía frente a los otros dos niveles de gobierno.

En consecuencia el municipio rural tiene como su principal función financiera depender estrictamente de los recursos que le vienen de la federación o del estado. Es altamente dependiente; el municipio y su gobierno en el momento que quieren convertirse en promotores del desarrollo, sólo deben definir las obras con base en el recurso previamente asignado y bajo la normatividad impuesta.

Las marcadas aspiraciones de justicia y equidad retomadas por el Nuevo Federalismo, al final de la administración de Ernesto Zedillo quedaron sólo en eso, en aspiraciones. En el renglón del fortalecimiento municipal, el mencionado Programa Federal pretendió actualizar al municipio como instancia de gobierno al transferirle recursos financieros para así tener capacidad de respuesta a la ciudadanía. Sin embargo, en la aplicación concreta del federalismo hacendario se comprueban las limitantes de participación. La inversión financiera destinada al

---

<sup>118</sup> En los últimos años esta situación trata de ser revertida mediante la unión de los gobiernos locales y la organización de espacios de discusión, tales como la Convención Nacional de Gobernadores y la Convención Nacional Hacendaria, pero el cúmulo de propuestas ahí generadas no ha surtido efectos positivos para los municipios, dado que continúan en el debate legislativo.

desarrollo de los municipios rurales depende directamente de la federación y en menor proporción de las entidades, restando capacidad de autogestión en planes y programas locales. El proceso es gradual y debido a factores políticos y a criterios de política económica -que atienden en su mayoría los aspectos macroeconómicos o externos del país-, la descentralización de recursos y responsabilidades es un proceso inconcluso.

### **3.2.6 La Autonomía Municipal**

En el estricto sentido de aplicación para la institución municipal, el concepto de autonomía significa “el derecho y la capacidad efectiva de las colectividades locales para regular y administrar una parte importante de los asuntos públicos, bajo su propia responsabilidad y para el provecho de sus poblaciones.”<sup>119</sup>

La autonomía municipal se disgrega en tres ámbitos fundamentales: política, administración y finanzas, por lo que al hacer referencia en particular a cada uno de ellos, es común distinguirlos como autonomía política, autonomía administrativa y autonomía financiera.

Dice Manuel González Oropeza que “la autonomía financiera es el derecho a obtener recursos financieros propios, suficientes y distintos de los otros niveles de gobierno”<sup>120</sup>, pero no es sólo el derecho a obtener recursos financieros propios, sino también lo es el derecho de manejarlos sin ataduras ni directrices superiores más que las que imponga la voluntad de la comunidad gobernada.

---

<sup>119</sup> Carta Europea de la Autonomía Local, aprobada en 1981. Citada por Manuel González Oropeza en *El Municipio en México*. Cedemun-Segob- AGN. México 1996.

<sup>120</sup> González, Oropeza, Manuel. “La Reforma Jurídica del Municipio.” En **El Municipio en México**. Cedemun-Segob-AGN. México 1996 p. 239.

La autonomía financiera es entonces el derecho que tienen los municipios a obtener y manejar recursos financieros propios, procurando siempre que estos sean suficientes para su desenvolvimiento y garantizando la no dependencia de los recursos exclusivos del estado y de la federación, ni de los criterios impuestos por estos mismos niveles para su aprovechamiento.

La autonomía financiera reviste una importancia total en los estudios municipales porque “en la gran mayoría de los municipios, este es precisamente uno de los renglones que mayor interés y mayor problemática presenta, debido a que este tipo de recurso generalmente resulta insuficiente.”<sup>121</sup>

Es necesario contemplar la diversidad de realidades y los contrastes que guardan las regiones y los municipios de México como punto de partida en el aspecto de la autonomía financiera para comprobar que a diferencia de los demás, en el municipio rural los ayuntamientos cuentan con recursos insuficientes a la vez que carecen de sistemas administrativos adecuados. Las economías locales no se desarrollan plenamente de acuerdo a las exigencias sociales; los satisfactores básicos no responden a las expectativas de la gente.

“El origen del problema subyace en una autonomía municipal que aún confronta, por un lado, la falta de recursos económicos y, por otro, la condición de un acotado marco de decisión y acción que atrapa al municipio en una compleja red de relaciones intergubernamentales que distorsiona las necesidades, las

---

<sup>121</sup> Mejía Lira, José. Compilador. **Problemática y Desarrollo Municipal**. UIA-Plaza y Valdez Editores. 1ª. Edición. México 1994. p. 15

aspiraciones y la iniciativa social, que retrasa las decisiones y retarda las acciones de gobierno que para la comunidad son urgentes.”<sup>122</sup>

La autonomía financiera es el sustento de la autonomía política y de la autonomía administrativa. “Los recursos municipales pueden determinar en mucho, la capacidad de decisión y autogestión, o sea, el nivel de autonomía y la capacidad real de descentralización.”<sup>123</sup> Así se demuestra cuando se observa la mayor disponibilidad de recursos en municipios urbanos, que con base en la cantidad de su población perciben participaciones y aportaciones no comparadas con aquellas reservadas a los municipios menos desarrollados, donde son las actividades primarias y un menor número de habitantes los factores que determinan la capacidad de sus ingresos.

Tal como lo establece el Profesor Gustavo Martínez Cabañas, un obstáculo fuerte para el desarrollo de la planeación, herramienta primaria para el funcionamiento de la administración municipal, lo representa el orden económico, pues el municipio “no cuenta con los recursos fiscales para instrumentar un desarrollo autónomo.”<sup>124</sup> Y siendo que “la planeación democrática traducida en hechos concretos no ha llegado a la gran mayoría de los municipios rurales, debido a que el desarrollo de éstos carece de solidez, dinamismo, permanencia, equidad y en algunos casos no existe la tendencia de crecimiento económico, lo cual trae consigo dependencia con la entidad estatal o federal; y la democratización en lo político, social y cultural, se convierten en una panacea.”<sup>125</sup>

---

<sup>122</sup> Maldonado Venegas, Luis. “El Impulso al Federalismo y el Desarrollo Municipal. En **El Municipio en México**. Cedemun-Segob-AGN. México 1997 p. 171.

<sup>123</sup> Mejía Lira, José. Compilador. Op. Cit. p. 15

<sup>124</sup> Martínez Cabañas, Gustavo. Op. Cit. p. 210

<sup>125</sup> Espinosa Aramburu, Rodrigo. Op. Cit. p.90

La consolidación de la autonomía financiera en el municipio rural es una tarea por cumplirse y en ese cumplimiento debe vencer obstáculos arraigados en la esencia política e institucional de los tres niveles de gobierno.

Hasta 1999 con todo y las reformas de 1983, estos municipios persistieron demandando autonomía y libertad para decidir en cuanto a lo político, económico y administrativo, motivando al debate ineludible para adecuar la realidad de los municipios en la búsqueda del desarrollo nacional homogéneo.

## **CAPÍTULO 4.**

### **LA REFORMA DE 1999 AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL Y SUS REPERCUSIONES EN EL MUNICIPIO RURAL**

A mediados de los años noventa en los distintos sectores del movimiento municipalista (presidentes municipales, regidores, gobernadores, legisladores federales y locales, dirigentes de partidos políticos, investigadores y estudiosos del municipio), comenzó a adquirir fuerza la idea de hacer cambios sustanciales al artículo 115 constitucional. La motivación principal fue sentar las bases que mejoraran las condiciones económicas del municipio, identificadas como el principal lastre de su realidad.

Hizo eco una idea central: el municipio, por su concepto y su naturaleza debe contar con los elementos y recursos propios para satisfacer las necesidades de su población, contribuyendo así a la superación del principal problema que frena el desarrollo nacional, la desigualdad económica del país.

Desde su promulgación en 1917, la Constitución Política, pese a reconocer al municipio, no le da la libertad y la fuerza económica suficientes; tampoco fueron suficientes nueve reformas para dotarle de tal libertad y fortaleza. Es así como se concibe la necesidad de una nueva reforma a su artículo 115.

Esta convicción quedó incrustada en los tiempos del “Nuevo Federalismo” como política de gobierno, por lo que la discusión de la reforma al artículo 115 se pretendió como parte de una transformación mucho más importante que es la del sistema federal mexicano. En este sentido, se interpretó a la reforma municipal, como punto de partida de un proceso mayor. Aún más, para referirse al municipio



no sólo en su relación con la Carta Magna, es fundamental ubicarlo desde el marco de organización que representa el modelo federal.

“Una reforma integral del municipio –dice el Doctor Raúl Olmedo- implica una reforma integral de todo el pacto federal. Si el municipio ha permanecido rezagado es porque la Constitución redistribuye las funciones de esa manera. (...) Una reforma integral al municipio implicará una reforma de la Constitución, una redistribución de competencias. Hacer *tábula rasa* de lo anterior y pensar en un nuevo modelo que permita al país resolver muchos problemas que pueden conducir a una gran crisis (...) Las facultades que le otorga el 115 a los municipios y que estos están lejos todavía de ejercer plenamente, son el producto de decisiones de la federación.”<sup>126</sup>

Ello condujo a razonar que “reformar al artículo 115 es necesario pero es claramente insuficiente. Porque es necesaria una reorganización constitucional mayor, hay desorden, hay que rearticular el pacto federal desde el punto de vista constitucional. Además de los problemas de prácticas del gobierno que igual dificultan cualquier reforma.”<sup>127</sup> Así pues, fueron tanto la estructura como la coyuntura políticas el primer obstáculo para lograr una modificación adecuada al marco constitucional del municipio.

La revisión total del federalismo es pertinente sólo en condiciones políticas especiales y de la existencia de instituciones comprometidas a su cuidado; pero siempre se carece de ambos factores y por esta razón habría que conformarse

---

<sup>126</sup> Intervención del Dr. Raúl Olmedo Carranza en el *Seminario* organizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas en 1999. En Guerrero Amparán, Juan Pablo y Tonatiuh Guillén López. **Reflexiones en torno a la reforma municipal del Artículo 115 Constitucional**. México, Noviembre del año 2000. CIDE-Editorial Porrúa. p. 40.

<sup>127</sup> Intervención Enrique Cabrero Mendoza en el *Seminario organizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas* en mayo de 1999. Idem. pp. 61-62

con el avance que pudiera lograrse “en el plano de la modificación del artículo 115, en la espera de que ese avance se constituya en la primera piedra de una reforma integral del sistema federal.”<sup>128</sup>

Fue en estas condiciones que se definió la oportunidad política para efectuar la reforma constitucional que no debía desaprovecharse, reforma que ahora corresponde analizar en cuanto a su contenido y sus alcances, concretándonos en su relación e impacto con el municipio rural mexicano.

#### **4.1 La idea de reconocer constitucionalmente la diversidad municipal de México.**

Debe aceptarse que el tema de la diversidad municipal no es aquel que más llame la atención de quienes atienden la problemática del municipio. La llamada *Agenda para la reforma municipal*, documento promovido por diversas organizaciones sociales e instituciones públicas con el fin de recabar las propuestas más avanzadas en favor de la transformación del municipio, sirve para comprobar inicialmente que la idea de distinguir a los municipios mexicanos por sus características socioeconómicas, todavía no es ampliamente valorada en gran parte del movimiento municipalista.

A diferencia de la autonomía financiera y de la redistribución de competencias, que son los dos temas más álgidos y de mayor impulso en la agenda municipal, la diversidad no reviste la importancia trascendental para el mejoramiento de las condiciones del municipio en México; en la mayoría de los casos, cuando se

---

<sup>128</sup> Intervención de Juan Pablo Guerrero en el *Seminario organizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas* en mayo de 1999. Idem. p. 25.

pretende realizar un acercamiento al mosaico de realidades en el país, la percepción de la heterogeneidad social, económica y cultural, atiende a un análisis de regiones, mas no a un análisis concreto del municipio.

Pero lo anterior no implica que el asunto de la distinción entre los municipios de México deje de manifestarse como una preocupación fundamental y mucho menos que sea una cuestión relegada en el ánimo de algunos especialistas.

En foros, consultas, reuniones, opiniones aisladas, seminarios, etc., destacaron la necesidad de actualizar el marco legal del municipio, corrigiéndole omisiones de las cuales resaltaba la diferenciación interna entre los municipios. Resultaba evidente que una causa principal del rezago en muchos de ellos se debía al hecho de que el artículo 115 asignaba competencias a los ayuntamientos pero no tomaba en consideración las distintas características de ellos.

Esta idea por reconocer a los municipios mexicanos como demarcaciones política, cultural, económica y hasta socialmente diferentes continuó y logró tener el eco suficiente para que al final, entre las expectativas generadas por el proceso de reformas y adiciones al artículo 115, se encontrara la posibilidad de establecer en la Constitución Política que México cuenta con una gran pluralidad de municipios y por ende, que son diferentes los grados de atención que requieren en vista de su desarrollo.

Revalorando esta diversidad vemos que mientras un poco más de doscientos municipios del país son asiento del casi 60% de la población (contamos aquí las delegaciones del Distrito Federal), existe una enorme cantidad de municipios rurales con población altamente dispersa: Cerca de la mitad de los municipios

contienen aproximadamente 27 millones de habitantes que viven en condiciones de pobreza y aislamiento.

Vistos estos datos, Juan Pablo Guerrero se pregunta: “¿Cómo puede tratarse en un mismo marco legal a universos tan distintos? El riesgo es de producir uno de los excesos de la reforma de 1983, la cual se diseñó para municipios urbanos. Aunque algunos de estos problemas podrían ser atacados desde las constituciones estatales, sugerimos que de alguna forma, la Constitución tome en cuenta esta realidad, que parece ser perdurable en los albores del milenio: habrá grandes ciudades, ciudades medias y comunidades esparcidas territorialmente.”<sup>129</sup> Ahora, la cuestión radicaría en saber si las nuevas reformas y adiciones al citado artículo tendrían el mismo impacto en el total de los municipios mexicanos pese a su polarización. En este sentido, el asunto de una diferenciación municipal que partiera desde la Constitución Política revestía una importancia tal, que destacados municipalistas llegaron a considerar que “el principio general de las reformas en el artículo 115 es si debe aceptarse la diversidad o no.”<sup>130</sup>

Según datos del INEGI, México cuenta con el 75% de municipios rurales<sup>131</sup>, en donde habitan cerca de 27 millones de habitantes, inmersos en el aislamiento y la pobreza. Surgió entonces la disyuntiva: ¿Sería conveniente que desde la Constitución Política se continúe tratando de igual manera a quienes estructuralmente son diferentes y dar prioridad a otras materias del quehacer

---

<sup>129</sup> Guerrero Amparán Juan Pablo y Guillén López, Tonatiuh. Op. Cit. p. 29.

<sup>130</sup> Ibidem p. 36.

<sup>131</sup> Después del año 2000, fecha del XII Censo General de Población y Vivienda, este porcentaje se ha incrementado al 77%, debido a que los municipios creados a partir de ese entonces, son en su totalidad rurales. Fuente: INAFED 2005.

municipal, o debía atenderse y reconocer inicialmente el asunto de la diversidad sociopolítica y económica de México desde sus municipios?.

El hecho de que hacia 1999 aún no se contemplara la diversidad municipal en el marco legal, es causa primordial de que hoy en día al municipio le aquejen numerosos problemas y sea campo de tensiones sociales.

La heterogeneidad municipal se hace a un lado, sin contemplar que la variedad de realidades locales se relaciona y afecta en todos los asuntos pendientes, problemas y situaciones que viven los municipios.

Lo anterior puede identificarse fácilmente en el aspecto económico, precisamente desde los efectos del federalismo hacendario en la vida municipal, pues no contempla las condiciones estructurales del municipio, permitiendo que se reproduzca la atención a las desigualdades con programas sectoriales que se pierden ante las dimensiones del problema.

En el federalismo hacendario, el aspecto de la diversidad pasa a segundo término cuando las entidades del norte del país reclaman proporcionalidad, las del sur justicia y al final, el gobierno central limita y etiqueta los recursos.

También la importancia de la heterogeneidad municipal se encuentra en la relación entre gobernabilidad y participación.

Dice Rodolfo García del Castillo: “El tipo de gobierno para cada municipio responde, en buena medida a condiciones socioeconómicas, al perfil municipal e incluso a lo que podríamos llamar la vocación de las regiones o zonas. (...) La condición heterogénea nos lleva a los graves problemas de la administración actual, entonces colocar la presión en un juicio ciudadano (una calificación al desempeño) sobre los gobernantes decisores municipales sin antes tener en

cuenta otro tipo de reformas que conduzcan a una mayor equidad, por ejemplo en la distribución de los recursos, la ampliación de la capacidad y decisión y la consolidación de unas relaciones intergubernamentales transparentes y justas, es casi como colocarles una pistola en la sien.”<sup>132</sup>

Y continúa: “Entonces, la tensión entre gobernabilidad y participación debe ser cubierta partiendo del reconocimiento de la diversidad y la necesidad de un federalismo basado en criterios más justos y mucho más participativos. (...) Al aceptar a los municipios como son, con un alto grado de diferenciación, no podemos hacer normas homogéneas para situaciones heterogéneas. No podemos crear reglas del juego que ignoren el mosaico que nos ofrece la realidad local.”<sup>133</sup>

En este sentido, no contemplar la diversidad socioeconómica de los municipios pondría en dificultades los demás avances que pudieran establecerse en el artículo 115 Constitucional, pues “suponiendo que hubiera un reparto muy preciso, claro y amplio de facultades para los municipios o para los estados, la propia heterogeneidad del país haría imposible o difícil que se cumplieran estas dificultades en todos los casos.”<sup>134</sup>

De ahí la importancia del asunto. La situación social y económica del país está directamente relacionada con la diferenciación en sus municipios. Mientras no se reconozca, se acepte y se ataquen de manera frontal las incidencias que el hecho representa, difícilmente los demás proyectos que se den a favor del municipio tendrán los efectos esperados. La mejor manera de iniciar sería su reconocimiento

---

<sup>132</sup> Ibidem. p. 69.

<sup>133</sup> Ibidem. p. 70.

<sup>134</sup> Ibidem p. 50.

desde el máximo estatuto legal del país, en este caso, desde el artículo 115 Constitucional.

“La diversidad municipal es una verdad absoluta. (...) Es muy importante que esta diversidad se tome en cuenta precisamente con relación al marco económico y social, pero sobre todo en relación con el marco político. Estas reformas constitucionales se deberían bajar al ámbito de competencia dentro de un pacto federal que es ley, pero que no existe.”<sup>135</sup>

O probablemente, si se acepta que existe, continua mostrando las inercias que no permiten avanzar o mejorar en aspectos básicos de las partes fundamentales del mencionado pacto: “...no es lógico, no es posible, no es coherente que tengamos un artículo 115 que hable de los municipios como si todos fueran iguales. Aspiramos a un federalismo que reconozca la diversidad y me parece que queremos construir el federalismo, la democracia, pero desde acciones centralizadas.”<sup>136</sup>

De esta manera quedó demostrado que la diversidad municipal estaba como condición primera para poder avanzar en las demás materias pretendidas para la reforma de 1999 al artículo 115, “Hay principios que deben introducirse inicialmente, uno de ellos es el de la diversidad municipal, eso debe quedar explícito.”<sup>137</sup>

Enrique Cabrero recalca cuán importante es plasmar desde el ordenamiento constitucional la diferenciación de los municipios, que no significa más que el

---

<sup>135</sup> Ibidem. p. 77.

<sup>136</sup> Ibidem. p. 73.

<sup>137</sup> Ibidem. p. 93.

reconocimiento de una viva realidad. Avizora al mismo tiempo, las consecuencias de pasar por alto una cuestión tan esencial:

“Si en las reformas no se abre al menos la posibilidad de que los congresos locales hagan una distinción por tipos de municipios, lo más probable es que los congresos estatales no lo hagan. (...) Ocurre que los congresos estatales tratan de esquivar ese punto, no quieren entrarle al asunto. Si el artículo 115 no induce a que le entren, entonces es muy difícil que se haga, con todo y la autonomía que se debe dejar a los congresos estatales.”<sup>138</sup>

A pesar de este sólido argumento, para los diputados federales más allá del tema de la diversidad municipal la discusión por un nuevo texto del artículo 115 serían la autonomía municipal y la reelección de los alcaldes, los asuntos de mayor importancia y dificultad para el consenso y su formulación en la norma constitucional.

#### **4.2 El contexto de las reformas**

Desde luego las condiciones sociopolíticas y económicas nacionales que envolvieron a la reforma municipal de 1999 no son las mismas que aquellas en las que se produjo la de 1983. De hecho, gracias a la reforma municipal de 1983 el contexto no fue igual. A lo largo de los 17 años que las separan se desarrollaron con amplitud procesos sociales y económicos que a la par de los acontecimientos políticos, hacen que de ninguna manera haya similitud entre los tiempos de una reforma y otra. Lo que sí tienen en común es su ubicación en la prolongada etapa de crisis económicas que arrastra al país.

---

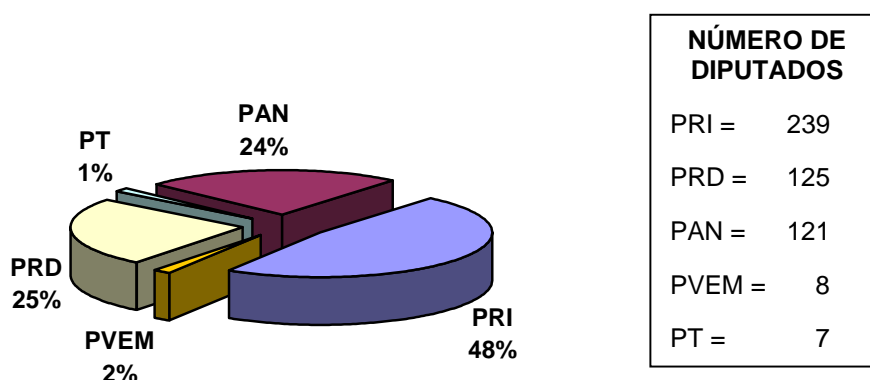
<sup>138</sup> Ibidem. p. 95.



La de 1983 fue una crisis desencadenada por los excesos del centralismo económico y gubernamental, que generó su propia decadencia. En cambio para 1999, a las inercias del centralismo se encontraban unidos nuevos factores que tuvieron como marco el proceso de lenta recuperación ante la aguda crisis generada a partir de los acontecimientos sociopolíticos de 1994 y los económicos de 1995. En términos generales, el panorama político, económico y social de México en 1999 presentaba hechos significativos que no pueden entenderse sin las repercusiones inexorables del proceso de globalización mundial y de la pretendida reforma del Estado a través del Nuevo Federalismo como una herramienta principal.

**En primer lugar**, de ese entonces puede hablarse de una mayor pluralidad política caracterizada por el ejercicio de formas diferentes de gobernar y por la disminución hegemónica del Partido Revolucionario Institucional en el mapa geopolítico nacional. El PRI perdió espacios significativos en municipios y en ambas cámaras del Congreso, esto último representó que el Poder Legislativo ganara autonomía ante el jefe del Ejecutivo.

#### CONFORMACIÓN DE LA LVII LEGISLATURA \*



\* Fuente, Revista **Crónica Legislativa No. 23**. Cámara de Diputados. Julio de 1998.

Esa pluralidad representó una base para que el ámbito municipal incrementara su capital político: Permitió la innovación en los estilos de administrar los ayuntamientos ganados por la oposición y consecuentemente se revaloró la competitividad por el ascenso al poder local; permitió también una reflexión muy profunda en torno a temas como el federalismo hacendario, la administración municipal y el pluralismo. Los alcaldes y los ayuntamientos buscaron cohesionarse, organizarse, produciendo un movimiento de identificación partidista entre ellos, para dar origen a la asociación de municipios del PAN Asociación de Municipios de México (AMMAC, en 1996), a la del PRD Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC, 1997) y a la del PRI, Federación Nacional de Municipios (FENAM en 1999).

Las anomalías en el trato que tanto gobiernos estatales como gobierno federal daban a los municipios dieron pie a que los reclamos por la autonomía y la libertad municipal aumentaran. El empoderamiento de facultades por parte de las autoridades federales se ejercía al grado de que las delegaciones de las Secretarías de Estado actuaran y decidieran en la jurisdicción del municipio sin que éste pudiera imponer o reclamar el respeto a sus derechos y libertades.

Además, en la mayoría de los municipios se reconoció el desfase entre la Ley y la realidad; en la misma proporción del crecimiento poblacional se dio un aumento en la agenda de reclamos porque iban surgiendo nuevas demandas y necesidades que las alcaldías debían atender.

**En segundo lugar,** el contexto económico no se mostraba del todo alentador, con todo y que los momentos más agudos de la crisis ya habían pasado y que las medidas tomadas (como el otorgamiento de autonomía al Banco de México en

1998) garantizaban la recuperación económica del país. En la escena nacional el asunto del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) puso en suspenso la estabilidad económica y financiera del país.

Concretamente en la vida municipal, las dificultades para el buen funcionamiento económico continuaban siendo determinadas por la cantidad de recursos federales. El gobierno federal se encontraba en fuertes problemas económicos por lo que procuró conducirse con austeridad y controlar el gasto público; pero las afectaciones más graves de estas políticas recayeron en la institución municipal. Así, la tendencia en los presupuestos de egresos anuales mostraba un aumento significativo en los fondos federales, pero con un estancamiento en el nivel de las participaciones federales y en los recortes al gasto público que afectaban principalmente los recursos destinados a Estados y municipios.

En 1999 se llegó a tener el presupuesto más reducido de las tres décadas anteriores. “En este contexto histórico se intensifica la lucha del movimiento municipalista por una distribución menos desigual de los recursos presupuestales, bajo la bandera del federalismo fiscal y hacendario. (...) la lucha por la repartición del presupuesto federal se intensifica en un contexto en que ese presupuesto se reduce.”<sup>139</sup>

**En tercer lugar**, para 1999 la sociedad mexicana se mostraba más crítica y propositiva, lo que implicó que iniciara una lenta pero notable etapa de apertura gubernamental para que la sociedad participara de los asuntos públicos. Esta

---

<sup>139</sup> Olmedo Carranza, Raúl. *El Federalismo Fiscal y Hacendario*. En **Memoria del Foro sobre Reformas al Artículo 115 Constitucional**. H. Ayuntamiento Constitucional de Puebla. Puebla, Pue. 2002. p. 10.

participación –más notoria en las zonas urbanas que en las rurales- fue interpretada como un avance democratizador al que correspondió la creación del Instituto Federal Electoral en 1990 como organismo ciudadanizado y con la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) de 1996, para instituir al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En el ánimo político y social lo anterior significó un avance positivo para el futuro del país.

“Esto es evidente hoy en la vida de los partidos políticos; en la reestructuración de las instituciones y de los procesos electorales; en el surgimiento de numerosas organizaciones sociales que se preocupan e intervienen en diferentes aspectos de la vida nacional. Estas son expresiones de una sociedad más madura, cada vez más atenta e informada y en consecuencia, más exigente con la tarea gubernamental.”<sup>140</sup>

Por estas razones, el año 1999 se caracterizó por ubicar a México en una etapa conocida desde el discurso como *la transición democrática de México*, en la cual se procuraría avanzar como país hacia estadios superiores de desarrollo y convivencia social. Con este marco de transición democrática implicado por la necesidad de reformar al Estado, se estableció en la Constitución Política el producto del debate y del pensamiento en torno a la actualidad de los municipios en México. Corresponde ahora saber si dicho debate que culminó en la reforma al artículo 115, fue consecuente con las formas democráticas y los intereses y necesidades que exigía la realidad municipal.

---

<sup>140</sup> Velázquez Cruz, Ricardo. *Conclusiones Jurídicas*. En **Memoria del Foro sobre Reformas al Artículo 115 Constitucional**, p. 79-80.

### **4.3 El proceso legislativo de la reforma**

Fueron nueve las iniciativas de reforma analizadas para la realización de los cambios al texto del Artículo 115 Constitucional.

Todas ellas se turnaron a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y a la Comisión de Fortalecimiento Municipal de la Cámara de Diputados (como Cámara de Origen). A la primera de estas comisiones correspondió el estudio de las propuestas y realizar el dictamen correspondiente, en tanto que la segunda evaluó y emitió solamente su opinión respecto de dichas iniciativas.

El dictamen que contenía el *Proyecto de Decreto por el que se reforma y adiciona el Artículo 115 Constitucional*, fue presentado para su lectura, debate y aprobación en el pleno de la Cámara de Diputados el 17 de junio de 1999, durante un periodo extraordinario de sesiones.

El Dictamen establecía, entre sus consideraciones varios aspectos relevantes:

“Diversas circunstancias de orden político y económico han propiciado que el Municipio presente carencias de tipo financiero, así como debilidad política y jurídica en relación con los órganos federales y de las entidades federativas, que han impedido su funcionamiento autónomo y libre.

“Por ello, esta Comisión está de acuerdo con los autores de las iniciativas que se dictaminan, en la necesidad de reformar el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para propiciar el fortalecimiento del Municipio en México. En este sentido, coincidimos también con el titular del Ejecutivo Federal, quien ha sostenido que “el compromiso con la renovación del federalismo también implica la promoción del municipio como espacio de gobierno,

vinculado a las necesidades cotidianas de la población; y que la integración plural de los ayuntamientos y la fuerza de la participación ciudadana constituyen un gran activo para lograrlo. Municipios con mayor libertad y autonomía serán fuentes de creatividad y de nuevas iniciativas; municipios con mayores responsabilidades públicas serán fuente de mayores gobiernos.

“(…) todas las iniciativas analizadas con motivo del presente dictamen coinciden en que el municipio sea el eje del desarrollo nacional. Ya que a través de la consolidación del municipio se logrará el impulso al desarrollo regional y urbano en concordancia con los objetivos del crecimiento económico.”<sup>141</sup>

Ya durante el debate, las posturas de las diferentes fracciones parlamentarias fueron en general, de aprobación y aceptación al nuevo texto del artículo 115 Constitucional. La mayor parte de las intervenciones estaban cargadas de retórica y abanderamientos partidistas hacia la causa municipal. Cada partido político realizó su pronunciamiento ante esta reforma, en donde los asuntos de mayor preocupación se mostraron según los intereses y principios de cada uno de ellos:

Para el Partido del Trabajo tuvo relevancia el cobro del impuesto predial a las entidades paraestatales. Esta fracción votó a favor en general el dictamen, aunque consideró estas reformas insuficientes.

“Tenemos la oportunidad de generar cambios fundamentales de fondo y estos cambios aún no se concretan. Estamos desaprovechando la oportunidad que

---

<sup>141</sup> *Consideraciones del Dictamen a las iniciativas de reformas al Artículo 115* en **Artículo 115 Constitucional: Historia y Reformas de 1999**, H. Cámara de Diputados, LVII Legislatura. México, Noviembre de 1999. p. 26.

como representantes de la Nación la ciudadanía nos puso aquí, en la Cámara de Diputados.”<sup>142</sup>

Para el Partido Revolucionario Institucional, los puntos de mayor preocupación se centraron en precisar sobre algunas nuevas determinaciones del artículo, principalmente en lo que respecta a las nuevas funciones y servicios municipales, en el manejo de la hacienda municipal. Al respecto, esta bancada propuso corregir el texto del dictamen para que, con mayor precisión quedara establecido que “los recursos que integran la hacienda municipal, serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quienes ellos autoricen, conforme a la Ley.”<sup>143</sup>

El mismo partido político se pronunció a favor de hacer más estrecha la relación entre el campo y el municipio:

“(…) consideramos que al municipio se le debe concebir no solo como un eficiente prestador de servicios públicos, sino también como un genuino promotor del desarrollo económico y social. Y para tal efecto, de conformidad con la propuesta de diputados del grupo parlamentario del PRI, pedimos que la incorporación del municipio se haga a las políticas públicas referente al campo, como proveedor y sostén de la alimentación de nuestro pueblo.

“Se hace prudente, pues, que se recomiende la creación de organismos que instrumenten la participación de los municipios en la solución de la grave problemática agropecuaria en México.”<sup>144</sup>

El Partido Verde Ecologista de México se manifestó porque “la postura del fortalecimiento municipal junto con la consolidación de su autonomía, que debe

---

<sup>142</sup> Ibidem. p. 51.

<sup>143</sup> Ibidem p. 34.

<sup>144</sup> Ibidem. p. 49.

ser reconocida expresamente en el texto constitucional, es simplemente una tendencia irreversible para la creación de las condiciones mínimas de desarrollo nacional”<sup>145</sup>; Manifestó además su preocupación por el nuevo “desaire a los pueblos indígenas. No se pretende promover partidas especiales, pero sí la obligación del Estado de Reconocer la especificidad indígena y sus propias formas de elección de gobierno, a través de sus usos y costumbres. Claro, para el sistema político no es importante tomar en cuenta cerca de 900 ayuntamientos indígenas, sólo que no pasemos por alto que suman más de la tercera parte del total de municipios en el país.”<sup>146</sup>

El Partido Acción Nacional en su papel de principal impulsor de la reforma, se concretó a reafirmar los argumentos que hacen, desde la postura de esta fracción, que dicha reforma sea la respuesta al urgente llamado que desde años atrás suplicaba “restituir al municipio la conciencia de su ser, su dignidad, de su misión.”<sup>147</sup> Se explicó con detalle cada uno de los cambios dados, resaltando aquellos puntos donde se manifiestan los principios doctrinarios de Acción Nacional como el bien común y la subsidiariedad.

Pero a pesar de ello, los diputados del PAN reconocieron que “son varios los avances en beneficios que en materia municipal advertimos en la iniciativa en comento. Pero aún tenemos tareas pendientes. Reconocemos que en ámbito municipal, todavía hay mucho que avanzar pero paso a paso construiremos el municipio que nuestro país demanda.”<sup>148</sup>

---

<sup>145</sup> Ibidem. p. 38.

<sup>146</sup> Ibidem. p. 39.

<sup>147</sup> Ibidem. p. 44.

<sup>148</sup> Ibidem. p. 53.



No obstante haber aprobado en lo general esta reforma, el Partido de la Revolución Democrática la objetó, tanto por el contenido, como por la manera en que se dio el proceso, exponiendo para ello distintas razones y hechos.

Basados en las estadísticas que arroja la realidad municipal de país, los diputados perredistas argumentaron que era esta la ocasión propicia para consolidar importantes avances a favor del municipio, pero no fue así, y en consecuencia quedaron de lado aspectos fundamentales que se traducen en los reclamos más agudos del propio municipio:

- La conceptualización del municipio.
- Replanteamiento de la relación entre el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios, así como la revisión de sus facultades constitucionales y sus ámbitos de competencia.
- Las políticas de descentralización y desarrollo regional.
- Las relaciones gubernamentales concurrentes, contractuales y de cooperación.
- La inserción del municipio en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- **El reconocimiento de la diversidad municipal (los municipios urbanos, rurales, fronterizos).**
- Los derechos de las comunidades indígenas.
- Las instancias de cooperación y participación y en particular, la participación y representación política de las comunidades indígenas y su relación con los poderes públicos.
- El mando de la policía preventiva en las capitales de los Estados.
- La elevación del periodo de gobierno a cuatro años.
- La repartición de los recursos federales, según la fórmula 60% a la Federación, 20% a los Estados y 20% a los Municipios.

Y todos estos son asuntos que desde la perspectiva del PRD, el dictamen no resuelve a favor del municipio, lamentando la incapacidad legislativa para superar la realidad municipal que aqueja:

“El atraso en el que están sumidos los municipios es un hecho patente que esta LVII legislatura debe corregir. Hoy se discute una reforma municipal light, una reforma municipal que es un atraso y una regresión para las propias propuestas del Partido Acción Nacional.”<sup>149</sup>

Pero la inconformidad mayor de esta fracción parlamentaria consistió en la manera como fueron negociadas y consensuadas las adecuaciones al texto del artículo 115, evidenciando también el control que ejerció el Poder Ejecutivo:

“En este año el gobierno de Ernesto Zedillo, demostró con hechos que no le interesaba llevar a cabo una reforma política profunda. Esta reforma al marco constitucional del Municipio es una muestra evidente de ello. (...) Se rompieron todas las formas y prácticas parlamentarias. La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales no tuvo su sesión respectiva para aprobarlo.

“Tampoco, como dice el proyecto de dictamen, la Comisión de Fortalecimiento Municipal se reunió para opinar. Falso. Nunca se reunió. Sólo un grupo reducido del PRI y del PAN en Gobernación, se reunieron, al grado de que el dictamen circuló para su firma el día en que el pleno la debatiría. Tan burda fue la maniobra, que esta serie de torpezas políticas provocaron desconcierto y oposición incluso entre los diputados de Acción Nacional y del PRI.

“La forma atropellada, casi secreta de elaborar el dictamen, debe quedar atrás como un signo ominoso de la sumisión del poder legislativo que lo caracterizó en otros tiempos cuando el PRI era mayoría absoluta en esta Cámara. Este proceso

---

<sup>149</sup> Ibidem. p. 37.

ha resultado un acto de gran indignidad para todos los diputados que pertenecemos a esta Legislatura.”<sup>150</sup>

Y fue el Partido de la Revolución Democrática el único partido político en la Cámara de Diputados que tras criticar la forma en cómo se llevó a cabo el proceso legislativo, reconoció que la LVII Legislatura excluyó lamentablemente a las voces e ideas de los protagonistas más importantes en todo este acontecimiento:

“Pero al final de cuentas no es lo más importante, lo más grave, la gran omisión cometida se hizo en contra de los más interesados: en contra de los ciudadanos y aquellos directamente interesados, los propios gobiernos municipales a quienes no se tomó en cuenta en las decisiones centrales de esta reforma.”<sup>151</sup>

El *Proyecto de Decreto por el que se reforma y adiciona el Artículo 115 Constitucional*, fue aprobado en lo general y en lo particular, con 387 votos a favor, 17 en contra y 24 abstenciones. La siguiente etapa del proceso legislativo fue su debate en la Cámara de Senadores, que se llevó a cabo el 25 de junio del mismo año, 1999.

El Senado de la República aprobó el *Proyecto de Decreto* por unanimidad (sin hacerle modificación alguna), con 86 votos a favor y ninguno en contra. Destacó nuevamente la crítica realizada por los integrantes del PRD en el sentido de que estas reformas y adiciones se muestran limitadas.

---

<sup>150</sup> Ibidem. p. 45.

<sup>151</sup> Ibidem. p. 45.

En consecuencia de su aprobación, este Proyecto de Decreto se remitió a las legislaturas de los Estados para los efectos de ser aprobada por la mayoría de éstas, tal como lo indica el artículo 135 de la Constitución.

“La aprobación de por lo menos la mitad más una de las legislaturas de los Estados de una reforma ya aprobada por ambas cámaras del Congreso de la Unión constituye un elemento que no sólo cumple el procedimiento señalado para modificar la Constitución sino que tiene un doble efecto adicional de legitimación y divulgación de la correspondiente actualización constitucional.”<sup>152</sup>

Finalmente, el 23 de diciembre de 1999, el Decreto de Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional fue publicado en el Diario Oficial de la Federación.

---

<sup>152</sup> Quirós Pérez, Miguel. *La Reforma Municipal de 1999*. En **Memoria del Foro sobre Reformas al Artículo 115 Constitucional**, p.33.

4.4 TEXTO DE ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL, COMPARADO EN SUS REFORMAS DE 1983 y 1999<sup>180</sup>

Texto vigente hasta 1983	Texto aprobado en 1999	Cambios
<p><b>Artículo 115.-</b> Los gobiernos de 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 siguientes bases:</p>	<p><b>Artículo 115.-</b> ...</p>	
<p>I. Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Gobierno del Estado.</p> <p>Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo</p>	<p>I. Cada municipio será <b>gobernado</b> por un Ayuntamiento de elección popular directa <b>integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Las competencias que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerán por el Ayuntamiento de manera exclusiva</b> y no habrá autoridad intermedia <b>alguna</b> entre este y el Gobierno del Estado.</p> <p>...</p>	<p>Se reconoce al municipio como orden de gobierno</p> <p><b>Se especifica el Marco exclusivo de competencia.</b></p>

<sup>180</sup> **Artículo 115 Constitucional: Historia y Reformas de 1999** Apéndice. Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Comisión de Fortalecimiento Municipal. México, Noviembre de 1999.

<p>inmediato. Las personas que por elección indirecta o por el 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.</p> <p>Las legislaturas locales, por acuerdo de las ... dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y</p>		
--	--	--

<p>cuando sus miembros hayan tenido la oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.</p> <p>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 procediere que entraren en sus funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejos Locales Municipales que concluirán los periodos respectivos.</p> <p>Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, serán sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.</p>	<p><b>Si alguno de los miembros del ayuntamiento dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.</b></p> <p>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 procediere que entraren en sus funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejos Locales Municipales que concluirán los periodos respectivos; <b>estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.</b></p>	
<p>II. Los municipios estarán investidos de</p>	<p>II. ...</p>	

<p>personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.</p> <p>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;</p>	<p>Los ayuntamientos <b>tendrán</b> facultades para <b>aprobar</b>, de acuerdo con <b>las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados</b>, los bandos de policía y gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, <b>que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.</b></p> <p><b>El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:</b></p> <p><b>a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;</b></p>	<p><b><i>Se crea la figura de las Leyes Marco Estatales en materia municipal.</i></b></p> <p><b><i>Mecanismo de participación ciudadana.</i></b></p> <p><b><i>Medios de defensa de los particulares</i></b></p> <p><b><i>La autonomía del</i></b></p>
--	---	---



	<p>b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar las resoluciones administrativas que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un periodo mayor al plazo del Ayuntamiento;</p> <p>c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;</p> <p>d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlo o prestarlo; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y</p> <p>e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.</p> <p>Las legislaturas estatales emitirán las normas que</p>	<p><i>ayuntamiento en la aprobación por mayoría calificada de sus dos terceras partes para la celebración de actos que comprometan al municipio más allá del periodo.</i></p> <p><i>Marco de convenios.</i></p> <p><b>Subsidiariedad</b></p> <p><i>Previsiones suplementarias</i></p> <p><i>Previsiones de</i></p>
--	--	--

	<p>establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del Estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.</p>	<p><b>conflictos Municipio-Estado.</b></p>
<p>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:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Agua potable y alcantarillado</li> <li>b) Alumbrado público</li> <li>c) Limpia</li> <li>d) Mercados y centrales de abasto</li> <li>e) Panteones</li> <li>f) Rastro</li> <li>g) Calles, parques y jardines</li> <li>h) Seguridad pública y tránsito; e</li> <li>i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su</li> </ul>	<p>III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Agua potable, <b>drenaje</b>, alcantarillado, <b>tratamiento y disposición de sus aguas residuales;</b></li> <li>b) ...</li> <li>c) Limpia, recolección, traslado, <b>tratamiento y disposición final de sus residuos;</b></li> <li>d) ...</li> <li>e) ...</li> <li>f) ...</li> <li>g) Calles, parques y jardines y su equipamiento</li> <li>h) Seguridad pública, <b>en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal</b> y tránsito; e</li> <li>i) ...</li> </ul>	<p><b>Competencia exclusiva del municipio sobre el catálogo de servicios y funciones.</b></p> <p><b>Se extiende su competencia a las funciones derivadas de los servicios.</b></p>

<p>capacidad administrativa y financiera.</p> <p>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;</p>	<p><b>Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de sus funciones o en la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.</b></p> <p>Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos <b>o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Asimismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que este, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de alguno de ellos, o bien, se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.</b></p>	<p>Asociación de municipios de distintos estados.</p> <p><b><i>Mecanismo de subsidiariedad</i></b></p>
<p>IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les</p>	<p>IV. ...</p>	

<p>pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:</p> <p>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 las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.</p> <p>Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.</p> <p>b) Las participaciones federales, que</p>	<p>a) ...</p> <p>b) ...</p>	
---	-----------------------------	--

<p>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.</p> <p>c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.</p> <p>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 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 los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.</p>	<p>c) ...</p> <p>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 o en relación con las mismas, <b>a favor de persona o institución alguna</b> respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o los municipios, <b>salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.</b></p> <p><b>Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia,</b></p>	<p><b><i>Pago de predial por sector paraestatal y por los bienes públicos utilizados por los particulares.</i></b></p> <p><b><i>Iniciativa en materia</i></b></p>
---	--	---

<p>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;</p>	<p><b>propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.</b></p> <p>Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los <b>municipios, revisarán y fiscalizarán</b> sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles;</p> <p>Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quienes ellos autoricen conforme a la ley.</p>	<p><i>fiscal.</i></p> <p><b><i>Ejercicio directo de la hacienda municipal por los ayuntamientos o por quienes autoricen.</i></b></p>
<p>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</p>	<p>V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:</p> <p>a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;</p> <p>b) participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;</p> <p>c) <b>Participar en la formulación de planes de desarrollo</b></p>	<p><b><i>Actualización de las materias concurrentes con los estados.</i></b></p> <p><b><i>Desarrollo regional y la</i></b></p>

<p>urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación de zonas federales 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;</p>	<p><b>regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;</b></p> <p>d) <b>Autorizar</b>, controlar y vigilar la utilización del suelo <b>en el ámbito de su competencia</b>, en sus jurisdicciones territoriales;</p> <p>e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;</p> <p>f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;</p> <p>g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas <b>y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;</b></p> <p>h) <b>Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial;</b> e</p> <p>i) <b>Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.</b></p> <p><b>En lo conducente</b> y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que</p>	<p><b><i>participación del municipio en proyectos de carácter nacional o estatal.</i></b></p> <p><b><i>Se faculta al municipio para autorizar el uso de suelo, facultad que se atribuía exclusivamente el gobierno del estado.</i></b></p> <p><b><i>Transporte público de pasajeros.</i></b></p> <p><b><i>Concurrencia en zonas federales.</i></b></p>
---	--	--

	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;	VI. ...	
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; y	VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que este juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.  El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente; y	<b><i>Devolución al Alcalde de capitales el mando de la policía.</i></b>  <b><i>Se otorga al presidente municipal el mando de la policía preventiva municipal.</i></b>
VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los	VIII. ...	



<p>ayuntamientos de todos los municipios.</p> <p>Las relaciones de trabajo entre municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expedirán las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.</p>	<p>...</p>	
<p>IX. Derogada.</p>	<p>IX. ...</p>	
<p>X. Derogada.</p>	<p>X. ...</p>	
	<p style="text-align: center;"><b>TRANSITORIOS</b></p> <p>PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación en el Diarios Oficial de la Federación, salvo lo previsto en los artículos siguientes:</p> <p>SEGUNDO.- Los estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme lo dispuesto en este Decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001.</p> <p>TERCERO.- Tratándose de funciones y servicios que conforme al presente Decreto sean competencia de los</p>	<p><b><i>Inicio de vigencia general</i></b></p> <p><b><i>Solicitud del Ayuntamiento</i></b></p>

	<p>municipios y que a la entrada en vigor de la reformas a que se refiere el artículo transitorio anterior sean prestados por los gobiernos estatales, o de manera coordinada con los municipios, estos podrán asumirlos, previa aprobación del ayuntamiento. Los gobiernos de los estados dispondrán lo necesario para que la función o servicio público de que se trate se transfiera al municipio de manera más ordenada, conforme al programa de transferencia que presente el gobierno del estado, en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.</p> <p>En el caso del inciso a) de la fracción III del artículo 115, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, los gobiernos estatales podrán solicitar a la legislatura correspondiente, conservar en su ámbito de competencia los servicios a que se refiere el citado inciso, cuando la transferencia de estado a municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación. La legislatura estatal resolverá lo conducente.</p> <p>En tanto se realiza la transferencia a que se refiere el primer párrafo, las funciones y servicios públicos seguirán ejerciéndose o prestándose en los términos o condiciones vigentes.</p> <p>CUARTO.- Los estados y municipios realizarán los actos</p>	<p><b><i>Programa estatal de transferencia.</i></b></p> <p><b><i>Caso de agua potable, drenaje y aguas residuales.</i></b></p> <p><b><i>Continuidad de servicios</i></b></p>
--	---	--

	<p>conducentes a efecto de que los convenios que, en su caso, hubiesen celebrado con anterioridad, se ajusten a lo establecido en este Decreto y en las constituciones y leyes estatales.</p> <p>QUINTO.- Antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, las legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios del suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad, y procederán, en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones, a fin de garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad.</p> <p>SEXTO.- En la realización de las acciones conducentes al cumplimiento del presente Decreto, se respetarán los derechos y obligaciones contraídos previamente con terceros, así como los derechos de los trabajadores estatales y municipales.</p>	<p><b><i>Adecuación de convenios</i></b></p> <p><b><i>Carga a la legislatura de equiparación de valores catastrales con valores comerciales.</i></b></p> <p><b><i>Derechos laborales, crediticios y otros.</i></b></p>
--	---	--

#### 4.5 Análisis general de la reforma

En su mayoría, quienes se encuentran interesados y directamente relacionados con la reforma al Artículo 115, expresan que los avances conseguidos en ella no son todos los que en su momento se esperaban.

Inicialmente pareciera ser que con los cambios dados los municipios incrementan las posibilidades de fortalecerse, esto tiene su principal sustento en haber establecido al ayuntamiento como un orden de gobierno, como ente político y no solamente público, preparado ahora para asumir facultades de poder público; pero también hay retrocesos y se dejan asuntos pendientes que en su momento además de ser deseables, eran posibles, figurando desde luego el tema de la diversidad, que traería beneficios amplios para los municipios rurales.

El cuadro siguiente muestra los avances más significativos de la reforma de 1999 en relación con el texto constitucional vigente desde 1983, texto indiscutible pero insuficiente que le da rostro al actual panorama municipal de México.

<b>Cambio</b>	<b>Observaciones</b>
<b>I.- Queda reconocido el municipio como orden de gobierno, pues se le confiere al ayuntamiento la capacidad no solo de administrar, sino de gobernar.</b>	El avance principal de la reforma municipal de 1999 consistió en considerar desde ahora al municipio no sólo como una entidad administrativa de coordinación. Pasa a ser un órgano de poder político con la capacidad de ser autónomo en el ejercicio de sus derechos públicos, para poder constituirse en el instrumento capaz de promover el desarrollo local y regional.  Al respecto, surgen algunos cuestionamientos en torno a lo que implica para el municipio trascender de nivel administrativo a orden de gobierno.

	<p>“La función fundamental del ayuntamiento es gobernar, y gobernar implica también administrar, como ocurre en los órdenes federal y estatal: tienen un órgano de representación que gobierna (decide, traza estrategias y tácticas, resuelve conflictos entre los intereses diversos de los grupos sociales, etc.) y un aparato administrativo público para ejecutar la acción de gobierno.</p> <p>En la medida en que el ayuntamiento tenía señalada explícitamente en la Constitución la sola función de administrar al municipio lo consideraban (lo siguen considerando) como una entidad administrativa desconcentrada del gobierno estatal, e incluso del gobierno federal. Esta situación se ilustra muy bien con el caso del Ramo 33 del presupuesto federal. Se trata de un fondo federal administrado por el ayuntamiento bajo los lineamientos y el control federales. (...) que violentan el principio de la autonomía municipal.”<sup>182</sup></p>
<p><b>II.- Se determina que el Ayuntamiento ejercerá de manera exclusiva las competencias otorgadas por la Constitución.</b></p>	<p>Tal especificación contribuye a fortalecer la idea de que el municipio recibe el reconocimiento de orden de gobierno con un marco exclusivo a respetar y apunta que no debe existir autoridad alguna entre estado y municipio. Pero en estricto apego a la realidad, este postulado no se acata en la muchos casos. Persisten mecanismos de influencia y control hacia los municipios, que trasgreden esta disposición. Como ejemplo, en el estado de Hidalgo el Gobierno Estatal ha dispuesto de las llamadas Coordinaciones Regionales, que no son sino filtros de poder que se manifiestan en muchos aspectos de la vida municipal, al grado de imponer disposiciones paralelas al gobierno del municipio. Este acto de inconstitucionalidad, aunado al control de la legislación local no contribuye a que este marco de exclusividad sea enteramente</p>

<sup>182</sup> Olmedo Carranza, Raúl. “Después de la Reforma del 115, ¿Es autónomo o soberano el municipio?” En **Periódico El Municipal**. México, D.F., 26 de Julio de 1999. p. 9

	realizable.
<b>III.- Se hace mención a la figura de leyes estatales en materia municipal.</b>	<p>Esta disposición obliga a legislaturas estatales a crear un cuerpo legislativo exclusivo del ámbito municipal, que regule, tanto las disposiciones generales que emanan de la Constitución Política, como de cada Constitución local. Esta determinación representa el inicio de un amplio proceso de revisión y de creación de leyes, que difícilmente podría concretarse en el mediano y largo plazos, en vista de que los procesos legislativos atienden a coyunturas específicas y en cada entidad federativa la correlación de fuerzas políticas es diferente. Desde el decreto de la Reforma, los artículos primero y segundo transitorios, establecieron el periodo de noventa días más un año para cumplir tal disposición.</p> <p>La pretensión de que existan leyes estatales en materia municipal implica esfuerzos con los que pocas legislaturas habrían de comprometerse. Inclusive, en los tiempos recientes se reconoce desde el Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006, que la falta de adecuación de las leyes locales a la reforma de 1999 al artículo 115, es hoy una debilidad para avanzar en propuestas de mejoramiento de los municipios.<sup>183</sup></p> <p>Esta figura en caso de concretarse representa un control más sobre los municipios, puesto que se supeditan a lo que cada mandamiento estatal establezca. En este sentido, leyendo con atención el texto constitucional, cada ayuntamiento puede aprobar su Bando de Policía y sus reglamentos, pero sometidos a lo dispuesto en la normatividad estatal.</p> <p>La afectación a la autonomía del municipio es el punto más sensible de las relaciones intergubernamentales, por eso, cuando las presidencias municipales se encuentran</p>

<sup>183</sup> **Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006**, México, Presidencia de la República. Secretaría de Gobernación. p. 36

	<p>sujetas por lo legalmente dispuesto desde el orden estatal, los reclamos por el respeto a la autonomía se ven más acentuados.</p>
<p><b>IV.-Se complementa la disposición de crear Bandos, reglamentos, circulares y disposiciones para que éstas además de organizar la administración municipal y regular la prestación de funciones y servicios públicos, aseguren la participación ciudadana y vecinal.</b></p>	<p>Es la disposición constitucional de fomentar la participación de los ciudadanos en los procesos de gobierno desde el municipio. En este sentido, las características de los municipios (sean urbanos, sean rurales) se convierte en factor determinante para promover esta participación, pues los medios para su promoción son diferentes en unos y en otros.</p> <p>La participación ciudadana en los municipios urbanizados es algo continuo y más amplio, en tanto que en los municipios rurales aún es algo que obedece a coyunturas específicas y limitadas, por ejemplo la realización de obra pública. Por tanto, el nivel de participación ciudadana en los municipios quedará sujeta a la capacidad que los ayuntamientos tengan para promoverla.</p>
<p><b>V.- Se actualiza el listado de funciones y servicios públicos que ahora serán competencia exclusiva de los municipios y ya no habrá concurrencia con el gobierno del estado. Al respecto se establece la posibilidad de que los municipios transfieran al estado funciones y servicios, siempre y cuando se apruebe por mayoría calificada del ayuntamiento.</b></p>	<p>En la fracción III se establecieron las materias de competencia exclusiva del municipio, lo cual implica que ya no son concurrentes con el Estado, a excepción del mecanismo de subsidiariedad. Esto implica que un orden de gobierno más complejo (estatal), no haga lo que puede y debe hacer uno más simplificado (municipal), a menos que éste último no pueda cumplir con sus fines. La intervención del gobierno del Estado estará justificada toda vez que ayude a fortalecer al municipio para que este realice sus tareas por sí mismo.</p> <p>Al actualizar este listado de funciones y servicios exclusivos, destaca el hecho de que ahora los municipios asumirán como nuevos los servicios de drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales, así como el tratamiento y disposición de los residuos, y en cuanto a las funciones públicas, se establece la policía preventiva municipal.</p>

	<p>Así pues, la constitución política les atribuye más cargos de atención rigurosa, principalmente en municipios urbanos, y que necesariamente inciden en las condiciones presupuestales de cada uno de ellos.</p> <p>Cabe también mencionar, que una función publica importante, la Protección Civil no fue incluida y reviste singular importancia, no obstante que es una tarea aplicada desde un sistema de coordinación, pero es en el municipio donde se requiere impulsar dándole mayor importancia.</p> <p>Esta fracción determina también el carácter de coordinación y respeto que el cumplimiento de las funciones y servicios públicos municipales debe tener ante la legislación federal y estatal. Al respecto, esta legislación debe ser objeto de una revisión con el fin de no obstaculizar el pleno cumplimiento de los cargos municipales, siendo flexibles en las medidas únicas e innovaciones que los municipios aporten, sin ser trasgredidas en lo sustancial.</p>
<p><b>VI.- Se estipula que el sector paraestatal y los bienes concesionados están sujetos del pago del impuesto predial – importante fuente de ingresos para el municipio-, sobre aquellas propiedades no utilizadas específicamente para su objeto de bien público.</b></p>	<p>Con esta disposición el beneficio no es amplio, pero no puede omitirse que el cobro del impuesto a las empresas paraestatales era uno de los más amplios reclamos de los municipios donde se asientan dichas empresas.</p> <p>Es de resaltar que sólo algunas instalaciones de empresas paraestatales pagarán impuesto predial, porque este nuevo texto sólo hace referencia a los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados y los municipios utilizados por entidades paraestatales o particulares <i>“para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público”</i>. De esta manera, la parte de las instalaciones con altos valores catastrales – que opera, genera y produce-, continúa exenta de pagar predial, simplemente porque no está destinada a fines administrativos.</p>



	<p>En contraste con la cantidad de municipios en el país, son pocos aquellos donde se asientan instalaciones administrativas de las mismas y es mucho menor la cantidad de municipios rurales con alguna oportunidad al respecto. Se concluye que el cambio es de efecto limitado y excepto algunos casos, el nivel de recaudación no será tan significativo.</p>
<p><b>VII.- Queda facultado el municipio para proponer ante la legislatura local, los elementos de sus ingresos fiscales.</b></p>	<p>Esta parte del nuevo texto del Artículo 115 constitucional, disfrazó la idea de la autonomía financiera para los municipios, pues únicamente <i>se reconoce la capacidad de los municipios para proponer</i> a las Legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones de mejoras, además de las tablas de valores unitarios para cobrar el impuesto predial.</p> <p>Con sólo conferir al municipio la facultad de proponer los montos de sus ingresos en los diferentes rubros que integran su hacienda municipal, se perpetua el control de las legislaturas locales y de los gobiernos estatales, puesto que la propuesta únicamente se convierte en una guía (si así lo quieren) para tomar una decisión final en torno al manejo de los ingresos fiscales de una municipalidad.</p> <p>Este facultamiento para proponer no reviste un acto trascendente, por el contrario, permite que tanto gobiernos como congresos estatales decidan en función de otro tipo de valoraciones que bien pueden ser positivas (como una evaluación de las condiciones propias de cada municipio) o negativas, (como la clasificación de filiaciones políticas de los gobierno municipales).</p>
<p><b>VIII.- Los congresos estatales ya no sólo revisarán las cuentas públicas del municipio, sino que tendrán la facultad de</b></p>	<p>La implementación de un nuevo mecanismo de fiscalización es un avance favorable para la transparencia en el manejo de los recursos públicos municipales, el cual requiere de una adecuada instrumentación para que la rendición de cuentas no se traduzca en un desmesurado</p>

<p><b>fiscalizarlas.</b></p>	<p>control hacia la instancia municipal.</p> <p>Sin embargo, no se avanzó hacia una mayor libertad hacendaria, clamor de una inmensa mayoría, pues las legislaturas locales continúan aprobando los ingresos al municipio, para que éste se desarrolle en función de los ingresos disponibles. Sólo se hace la acotación de que es el ayuntamiento quien de manera directa ejercerá la hacienda municipal o quien éste determine, algo meramente enunciativo, pues en el aspecto fundamental, origen y manejo de los ingresos municipales, las cosas seguirán igual.</p>
<p><b>IX.- Se actualizaron las materias de concurrencia con los estados y la Federación.</b></p>	<p>La fracción V amplía los ámbitos de concurrencia en los que está facultado el municipio, y es aquí donde se presentan importantes áreas de oportunidad para todo tipo de municipios, pero predominando las ventajas para aquellos de carácter urbano.</p> <p>Aunadas a las materias ya estipuladas, ahora puede formular planes de desarrollo regional y tanto la federación como los estados están obligados a tomarlo en cuenta cuando impulsen este tipo de planes. Depende ahora de los gobiernos municipales hacer uso de esta facultad y ser vistos como los directos involucrados en el proceso de planeación. Por lo que hace a los municipios rurales, esta es una oportunidad de asumirse como factores decisivos en el desarrollo regional, pues por sus condiciones estructurales requieren mayor apoyo, pero al ser involucrados de manera directa en la planeación, los alcances serán más acertados.</p> <p>La misma fracción en su inciso d) establece ahora que el municipio puede, a parte de controlar y vigilar, <i>autorizar el uso de suelo</i> en el ámbito de su competencia. Anterior a esta reforma, los gobiernos estatales controlaban esta importante situación, dejando a los municipios la responsabilidad de vigilar y controlar algo que no habían</p>

	<p>autorizado y de lo que no percibían ingreso alguno. Depende ahora del reclamo que los municipios hagan para ejercer esta facultad, pues autorizar el uso de suelo es fundamental para dar congruencia los demás incisos que la misma fracción establece a favor del gobierno municipal.</p> <p>Como una fuente de ingresos, el uso de suelo tiene una importancia básica y el municipio no tenía acceso a ella. Le correspondía únicamente proporcionar servicios públicos a los distintos tipos de suelo autorizados a distancia por el gobierno del estado.</p> <p>En el mismo sentido, el inciso g) de la fracción mencionada fue complementada con la finalidad de involucrar al municipio en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento ecológico.</p> <p>Destaca también el nuevo inciso h), que permite ahora al municipio intervenir en lo concerniente al transporte público de pasajeros. Esta facultad favorece a municipios urbanos y semiurbanos, pues el transporte público es una actividad necesaria y fundamental en ellos. En este ámbito el gobierno estatal ejerce el control -que no siempre es el más adecuado-, y percibe para sí los beneficios en cuestión de ingresos, sin que el municipio participe de ellos, pero quedando a su cargo la responsabilidad de proporcionar servicios básicos como la seguridad pública y el bacheo.</p>
<p><b>X.- Los presidentes municipales habrán de ejercer el mando de la policía preventiva municipal, y sólo en caso de fuerza mayor o de alteración grave del orden público, podrá intervenir el gobernador de la entidad.</b></p>	

Siendo estos puntos los más destacables, y pese a los argumentos expuestos en la presentación del dictamen respectivo, hoy en día se reconoce desde las instituciones políticas y académicas, así como desde las presidencias municipales

y las asociaciones de municipios, que después de aprobada la reforma municipal de 1999, ésta no culmina con las expectativas generadas en un principio. Por lo tanto indica que el debate en torno al precepto constitucional requiere de más elementos para su perfeccionamiento.

Así pues, es posible identificar cuatro aspectos que denotan a esta reforma, como una reforma limitada, de poca contribución al propósito de mejorar el esquema federal aplicado en México:

- 1o. La exclusión de los directamente afectados en el tema municipal al momento de concretar los cambios constitucionales.
- 2o. El carácter político que coyunturalmente adquirió la reforma.
- 3o. El sentido de los cambios más favorable a los municipios urbanos que a los rurales y,
- 4o. El nulo avance en materia de autonomía hacendaria.

Una de las principales inconsistencias que manifiesta la reforma es que se demuestra la falta de un proceso más amplio de discusión. Debió abrirse a la expresión de aquellos que directamente se involucran en el orden municipal pues trajo consigo un olvido a los afectados, a quienes en un momento se les tomó en cuenta para definir el qué, pero no para encontrar el cómo.

Y se afirma que “en el mejor de los escenarios, la reforma al 115 debería ser el resultado de un conjunto de modificaciones y adecuaciones al conjunto del marco federal en el que se vea qué responsabilidades y qué recursos corresponden a cada ámbito gubernamental de acuerdo con las aspiraciones y necesidades de los ciudadanos.”<sup>184</sup>

---

<sup>184</sup> Palabras del Diputado Juan José Rodríguez Pratts, del PAN. En Sánchez Baeza, Julián. “*Requiere más que una Reforma al 115 el Fortalecimiento Municipal*” periódico **El Municipal**, México, D.F., 14 de Junio de 1999. p. 7.

También es de destacarse que la reforma no refleja el concepto de autogobierno, pues aunque sienta las bases de la participación social, ésta se reconoce débilmente, quedando al impulso que pueda darle cada municipio.

“Los proyectos de desarrollo regional deberán de propiciar la participación de los municipios”, señala otra de las modificaciones. Pero no precisa hasta donde podrán incidir los municipios, no queda claro que implica “participar” y sobre todo, cómo se financiarán dichos proyectos.

Por otro lado, para comprender mejor la trascendencia del carácter político de la reforma, y abundar en la poca preeminencia que sus cambios tienen para los municipios rurales del país, me permito reproducir aquí algunas reflexiones del Doctor Raúl Olmedo:

El Doctor Olmedo parte de reconocer que era necesaria una nueva reforma al artículo 115, “pero antes habría que hacer una gran consulta nacional entre todos los sectores de la sociedad y en todos los municipios del país, (porque) acabó siendo una reforma negociada y decidida por las cúpulas de los partidos políticos y por sus legisladores federales, sin que las comunidades municipales se hubiesen enterado de lo que se estaba decidiendo por ellas. Y ello pareciera contrario al espíritu y a la esencia del artículo 115: la democracia participativa.”

El Doctor Olmedo afirma pues, que la reforma fue “de compromiso político del PRI con el PAN, no una reforma de consenso nacional. El PRD se limitó a avalar la reforma. El PRI subordinó sus intereses a favor del PAN y del PRD, pues la reforma privilegia, al igual que la reforma de 1983, a los municipios urbanos, la mayoría de los cuales son actualmente gobernados por estos partidos, mientras que PRI gobierna predominantemente en los municipios rurales.

La reforma sigue dejando en el desamparo a los municipios rurales. Ambas reformas (1983 y 1999) propician la profundización de las desigualdades en el desarrollo regional a favor de las regiones urbanas y en detrimento de las regiones rurales, es decir, a favor del norte del país en detrimento del sur. Amplía así la brecha de la desigualdad social y alimenta los sentimientos de injusticia y de rebelión contra ella.

Atiende a la idea distributiva en el federalismo al establecer que “Aumenta la ingobernabilidad en los tres órdenes de gobierno y pone en peligro el pacto federal porque los municipios y estados más urbanos (Norte) estarán cada día menos dispuestos a transferir porciones cada vez mayores de sus potenciales ingresos a los municipios y estados más rurales (Sur).”<sup>185</sup>

Finalmente, con la reforma no se resuelve el aspecto fundamental de la autonomía municipal, no se modifican sustancialmente las facultades y atribuciones de los ayuntamientos (las que se dieron habrán de beneficiar principalmente a los municipios urbanos y metropolitanos); Esta falta de autonomía seguirá siendo notable en materia hacendaria, al no haber garantía de información a los municipios, al carecer de representación en el Sistema de Coordinación Fiscal y al no otorgarse a los ayuntamientos la potestad tributaria que les corresponde.

Exceptuando la nueva redacción en cuanto a las facultades tributarias de los ayuntamientos respecto de las empresas paraestatales, no existen más visos de mejoras en la situación económica del municipio, porque:

---

<sup>185</sup> Olmedo Carranza, Raúl. “¿Es o no el municipio un orden de gobierno?” En **Periódico El Municipal**. México, D.F., 12 de Julio de 1999. p. 9

1.- No se establece la relación que guarda la Ley de Coordinación Fiscal con la distribución de los recursos a los municipios.

2.- Con todo y que fue una meta establecida en el Programa para un Nuevo Federalismo, no se da el paso para dejar el federalismo fiscal y concretar un nuevo federalismo hacendario, que implica no sólo la coordinación de los tres ámbitos de gobierno en materia de ingresos, sino también egresos, patrimonio y deuda pública.

3.- No se reconocen las facultades plenas a los municipios en los órganos de coordinación fiscal dentro de los sistemas nacional y estatal de coordinación fiscal. Por lo tanto, los municipios siguen al margen de la toma de decisiones importantes en materia tributaria. El 96% de las decisiones importantes en política fiscal, se toman desde el nivel federal.

4.- No se garantiza la información necesaria para verificar el cumplimiento de la propia Ley de Coordinación Fiscal. Existen lagunas y omisiones importantes que impiden a las entidades y municipios conocer oportunamente el importe de los recursos que les corresponden, y por tanto, limita la posibilidad de exigirlos y ejercerlos.

En síntesis, aunque sus implicaciones rebasan el tema de los recursos, quizás el cambio más trascendente de esta reforma se encuentra en el reconocimiento del municipio como orden de gobierno, ya no como agente administrativo.

No obstante los municipios no podrán administrar libremente su hacienda, ni ejercer directamente sus recursos mientras no se reconozca su capacidad amplia como gobierno para convenir facultades concurrentes, coordinadas y exclusivas tanto con el orden estatal y federal, así como con otros municipios.

La nueva concepción del municipio como orden de gobierno no podrá realizarse adecuadamente. La reforma no modificó sustancialmente las facultades y atribuciones del municipio como órgano de gobierno autónomo y libre; sin autonomía financiera no es posible una sólida autonomía política, y mientras esto no ocurra “la reforma quedará limitada al concepto sin incidir en su gestión y desarrollo.”<sup>186</sup>

#### **4.6 Las razones del proceso de reforma y el municipio rural.**

A juzgar por el contexto sociopolítico y el modelo ideológico aplicado a las políticas de desarrollo, la mencionada reforma municipal obedeció a un ajuste más para adaptar al municipio al proceso de globalización. Se le proveyó de las condiciones para lograr una mayor capacidad de competencia y encajar en los compromisos de la economía nacional, pero sin el requerimiento para el desarrollo íntegro que es la autonomía plena.

En consecuencia, aquellos municipios de carácter urbano (no así los semiurbanos y mucho menos los rurales) quedan más dotados para enfrentar las tareas gubernamentales. Con la reforma pocos fueron los espacios de oportunidad que se otorgaron a los municipios rurales, quedando estos con el solo fundamento constitucional de ser reconocidos como orden de gobierno.

En un principio la reforma al 115 constitucional fue atraída en la línea del Nuevo Federalismo para consolidar un proceso de descentralización, mediante el cual se tuviera un creciente reconocimiento al trabajo y la capacidad de los municipios. Pero terminó rigiéndose en la idea de que el artículo 115 debía

---

<sup>186</sup> Barona del Valle, Marilina. “*Aún le falta capacidad política y financiera al Municipio: PRD.*” En **Periódico El Municipal**, México, D.F., 29 de Noviembre de 1999.



basarse en una visión del México globalizado, y de esta manera contribuir a la modernización del país.

La reforma fue concretada así debido a dos causas principales: una de ellas es que los junto a los compromisos, los intereses políticos fueron defendidos desde las fracciones legislativas para así conservar el estado de cosas que guarda la administración pública municipal y “no complicar” su sistema de funcionamiento, optando por abordar los asuntos genéricos.

El Nuevo Federalismo implicaba una reforma integral a la vida municipal que debía extenderse a la revisión y modificación de otros preceptos legales incluidos en la Constitución Política, lo que suponía un proceso más amplio y detallado que no fue conveniente afrontar, pues ante los tiempos políticos corría el riesgo de quedar inconcluso o en su caso, de ser manejado como estandarte electoral. Sin duda, el compromiso para con el municipio requeriría un trabajo más completo y meticuloso.

La otra causa -y la más substancial-, es que como consecuencia de una valoración equivocada de los municipios rurales del país quedó pendiente la reflexión en torno a la diversidad municipal en México.

En su mayoría, los diputados federales encargados de analizar y aprobar estas nuevas reformas al artículo 115 no valoraron adecuadamente la condición de estos municipios. Se fundaron en la idea de que su retraso se debe a cuestiones como la mala preparación de sus autoridades y no avanzaron hacia una clasificación que permitiera un trato más equitativo fundamentado en su realidad. Esta interpretación les puso en alerta sobre el posible riesgo de ampliar sus facultades y el marco de competencias en tanto no todos los Ayuntamientos

estuvieran conformados por gente preparada, capaz de inspirar el desarrollo del municipio.

Por cualquiera de ambas causas, la posibilidad de reconocer la diversidad municipal y de fortalecer al municipio rural quedó en manos de las legislaturas estatales, pero es lógico que los mecanismos de concentración del poder difícilmente se transformaran desde una Constitución local o desde la legislación de los estados. En la actualidad la mayoría de las entidades del país han ajustado sus leyes orgánicas al nuevo texto del artículo 115, pero no el resto de sus leyes; sólo aquellos municipios de mayor población e infraestructura son quienes tienen la capacidad de negociar y reclamar sus competencias ante el gobierno y los congresos locales.

A pesar de ser reconocido como orden de gobierno, el municipio rural queda a la deriva; sigue cumpliendo el mismo papel de receptor y continúa subyugado al control político y económico tanto de la federación como del estado. Los resultados de esta reforma demuestran que en México hay un federalismo mal entendido que genera un sistema de toma de decisiones públicas generalmente alejado del sentir y vivir de los ciudadanos.

Por eso, bajo la idea de que sólo los órdenes concentradores de los recursos económicos y dotados de las más amplias estructuras de gobierno (incluyendo a los municipios urbanos) son capaces de responder demandas y necesidades sociales, esta reforma correspondió a las actuales políticas de desarrollo económico que dejan al municipio rural a su suerte debido al desarraigo e insensibilidad de congresistas y gobernantes respecto de las potencialidades humanas y naturales del mismo.

Si el discurso y la aplicación del Nuevo Federalismo que propuso el presidente Zedillo no eran actos demagógicos, tendrían que concluir en la redistribución del poder, concretada en la ampliación de facultades legales cuando sea menester a los estados y municipios, de la dotación de recursos económicos y en su caso asesoría técnico-profesional para la elaboración de planes estratégicos de desarrollo a nivel regional o municipal, el resultado de los trabajos legislativos demuestra que no fue así. El propósito del nuevo federalismo sucumbió ante las estructuras e imposiciones del complejo mundo globalizado, postergando a su vez,

la amplia comprensión y la discusión en torno al papel que tienen los municipios en la tarea de mejorar la realidad nacional.

## **CAPÍTULO 5.**

### **RECONOCIMIENTO A LA DIVERSIDAD, PUNTO DE PARTIDA PARA EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO RURAL**

En los capítulos anteriores se abordaron los aspectos que definen la realidad imperante en los municipios rurales del país. Apoyados en el fundamento legal e histórico, así como en el valor de su inclusión en la Constitución Política, se afirma la razón de existencia de los municipios dentro del aparato político como expresión del Estado. Se reconoce su presencia ya sea en las causas o en los efectos de aquellos procesos sociales, económicos y políticos que impactan en el desarrollo de México, motivo suficiente para asignarles papel fundamental en el modelo de organización federal, asumiéndose como los espacios que demuestran la desigualdad económica del país.

Con estos elementos puede comprobarse que dada su importancia, sus características y necesidades, el municipio rural merece una atención diferenciada que como prioridad debería ser llevada a la Constitución Política, máximo documento jurídico-político del país.

Por esta razón se abordó el proceso de reforma al artículo 115 en 1999, motivado en el panorama de un creciente movimiento intelectual, político y social a favor de las municipalidades, pero como ya se ha visto, no establece las bases de una consideración especial a los municipios más necesitados.

Analizando tanto el contexto, así como las razones y los resultados que a la fecha ha producido la reforma, se puede comprobar que si bien ésta ha logrado modificar la percepción constitucional del municipio, los términos en que fue

aprobado el artículo nuevo artículo 115 no logran afirmarlo como elemento fundamental de su mejoramiento, especialmente del municipio rural.

En consecuencia de ello, este capítulo está dedicado a revisar los efectos de la mencionada reforma, que junto a las ideas y las reflexiones sembradas a lo largo del presente trabajo, permiten formular una propuesta a favor de los municipios rurales del país, lo que también conducirá a confirmar o negar la hipótesis planteada.

### **5.1 Efectos de la reforma municipal de 1999**

Después 1999 continuó la necesidad por atender las acciones pendientes del federalismo mexicano y a raíz del carácter limitado de la reforma municipal de aquel año, adquirieron mayor fuerza los movimientos organizados que buscan constituir un mejor modelo federal, concibiendo al municipio como factor elemental de esta transformación. Las razones para que estos movimientos se acrecentaran se centran en el plano nacional, en la continuidad de la desigualdad económica del país, y en el caso concreto del ámbito municipal, en el hecho de ser pocos los avances generados por el nuevo texto del artículo 115 constitucional.

Junto a las medidas y programas impulsados desde el gobierno federal y los cambios constitucionales promovidos por el Congreso de la Unión, la proyección de estos foros impulsados por los gobiernos locales genera una dinámica más notoria de la discusión y la toma de decisiones a cerca de los problemas centrales del desarrollo nacional. Aquí un breve análisis de éstos.

### **5.1.1 La reforma constitucional de 2001 en materia de pueblos indígenas.**

Durante el mes de abril de 2001 el Congreso de la Unión aprobó, entre otras reformas constitucionales en materia de reconocimiento a los pueblos indígenas, una modificación del artículo 2º., así como la adición de un último párrafo a la Fracción III del artículo 115.

Las mencionadas modificaciones a la Constitución, concretamente en el artículo 2º. establecieron todo lo concerniente al reconocimiento, la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas, lo que representa el avance más significativo en el tema de la diversidad cultural y socioeconómica de los pueblos de México. Destaca el reconocimiento del derecho que tienen estas comunidades al gobierno por usos y costumbres:

“(…) VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.”<sup>159</sup>

Asimismo, el nuevo texto del artículo 2º. Constitucional en su apartado B, obliga a la Federación, Estados y Municipios a tomar medidas para abatir las carencias y rezagos que afectan a las comunidades y pueblos indígenas, así como a proteger sus derechos mediante la creación de instituciones y la determinación de políticas específicas.

---

<sup>159</sup> Decreto publicado en el **Diario Oficial de la Federación**, México D.F., Martes 14 de agosto de 2001. p. 2-4 Primera Sección.

Por ello, en materia de reconocimiento y protección a los pueblos indígenas, la Constitución Política cumple ahora de manera formal con esta signatura que se tenía pendiente, causa por mucho tiempo de profundas desigualdades y problemas sociales. Esta es muestra de valoración a la diversidad cultural del país, aunque para llegar a cumplirse cabalmente es necesario avanzar en rubros esenciales como el de la distribución de la riqueza.

Por lo que hace al párrafo adicionado a la fracción III del artículo 115, que textualmente establece: “Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la Ley”<sup>160</sup>, es necesario hacer las siguientes apreciaciones:

La fracción III del mencionado artículo hace referencia a las funciones y servicios públicos que son competencia exclusiva de los municipios. Con la reforma de 1999 este catálogo fue ampliado, pero como se analizó anteriormente, los rubros de esta ampliación son más susceptibles de ser atendidos por los municipios urbanos.

Además, la fracción establece los términos en que podrá tener efecto la asociación de municipios de distintos estados, así como la forma en que se suscribirán los convenios para que de manera subsidiaria el gobierno estatal cubra la prestación de un servicio público. Es aquí donde incursiona el último párrafo adicionado en 2001, para determinar una distinción a las comunidades indígenas, con el derecho de participar de esta prestación de servicios públicos y de hacerlo de manera coordinada, cuando sus condiciones así lo requieran.

---

<sup>160</sup> Ibidem.

Sin duda alguna, la modificación total al artículo segundo de la Constitución, invitaba a una mayor observancia del papel que juegan los municipios indígenas y ser en consecuencia incluidos de manera más sobresaliente en el texto del artículo 115.

México cuenta con 421 municipios regidos por el principio de usos y costumbres, todos asentados en el estado de Oaxaca, pero hay un sinnúmero de comunidades a lo largo del país que se rigen por el mismo principio, sin que estas lleguen a ser municipalidades. Deseable sería que de manera congruente con lo establecido en la reforma constitucional de 2001, el artículo 115 asigne el reconocimiento no sólo a las comunidades indígenas, sino a los municipios rurales (los municipios totalmente indígenas son rurales por definición), y al principio de elección de autoridades por usos y costumbres.

Por eso, no sólo en materia de prestación de servicios públicos es que deben figurar las comunidades indígenas dentro del artículo 115, en todo caso, en el texto de este artículo debe remitir forzosamente a la lectura, cuando menos del apartado B del artículo segundo constitucional.

### **5.1.2 La Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y la Convención Nacional Hacendaria (CNH)**

Para el año 2002 se instituyó la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), que a la fecha incluye a las 32 entidades federativas y se constituye en una organización plural que pugna por la discusión de asuntos relativos a la vida económica de la federación, estados y municipios. Entre sus fundamentos básicos figura el de representar “el inicio de una nueva relación de respeto y



colaboración entre los órdenes de gobierno, cuyos resultados deben ser el impulso al federalismo y el desarrollo integral de nuestra nación.”<sup>161</sup>

La CONAGO es la impulsora de los proyectos más destacados en pro de mejorar al federalismo. Al igual que en otros momentos donde se exige la revisión del sistema federal mexicano, la Conferencia ha optado por abundar en el tema hacendario como base del mejor funcionamiento del pacto federal, pues es a partir de las mejoras económicas en sus integrantes que se podrán lograr avances en las demás materias.

En este sentido, hacia finales del año 2002 respaldó la elaboración del documento titulado *Principios, Coincidencias y Convergencias hacia una Política Hacendaria de Estado*, realizado por la Universidad Nacional Autónoma de México y las fundaciones de los tres principales partidos políticos del país. En el citado trabajo, aportan el contenido de su declaratoria de Tlaxcala, así como su propuesta de Reforma Hacendaria de Gran Visión, ambas realizadas en septiembre de 2002.

En sus Declaraciones, “de Mazatlán” y “de Cuatro Ciénegas” durante el año 2003, sentó las bases para la realización de la Primera Convención Nacional Hacendaria (CNH) en agosto de 2004.

Esta Convención conjuntó las propuestas realizadas con el fin de contribuir a “impulsar un desarrollo económico más dinámico y justo, definir las responsabilidades de gasto a partir de las necesidades básicas en materia social y

---

<sup>161</sup> Conferencia Nacional de Gobernadores. Fundamentos Básicos. [www.conago.org.mx](http://www.conago.org.mx)

de infraestructura de cada uno de los tres órdenes de gobierno, así como generar los recursos necesarios y suficientes dentro de un nuevo federalismo.”<sup>162</sup>

En las declaraciones de la Convención Nacional Hacendaria destacan aquellas que enfatizan la situación de los tres órdenes de gobierno, pero acentúan su interés en mejorar las condiciones del municipio mexicano:

“(…)TERCERA.- Es necesario impulsar el papel estratégico de las entidades federativas y municipios para aprovechar las oportunidades y afrontar positivamente los desafíos que nos imponen las nuevas condiciones de competitividad internacional, promoviendo el desarrollo económico y el desarrollo social de las regiones, con un enfoque desde lo local.

CUARTA.- Es indispensable fortalecer a los municipios reconociendo su heterogeneidad, ampliando sus potestades y fortaleciendo sus haciendas, garantizando nuevos canales de comunicación y coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y fomentando su mayor participación en la instrumentación, aplicación y evaluación de políticas, programas y acciones públicas.<sup>163</sup>

Desde su conformación la CONAGO y la CNH son foros continuos, cuyas reuniones periódicas permiten la amplitud del debate en los distintos asuntos que les atañen, en ocasión de la Convención Nacional Hacendaria (anualmente), el surgimiento de propuestas se va ampliando, al grado de ser el espacio más productivo de ideas y aportaciones para mejorar el sistema hacendario del país. Al respecto, el Congreso de la Unión reconoce a la Convención como un canal de

---

<sup>162</sup> **Declaratoria a la Nación y Acuerdos de los trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria.** Palacio Nacional. México D.F., 14 de agosto de 2004. p. 12

<sup>163</sup> Idem. pp. 7-8

expresión y de conocimiento. Es factible establecer que sus aportaciones han hecho eco en el cuerpo legislativo tanto de la federación como de los estados y sirve de modelo para la implantación de políticas de desarrollo local y regional.

Sin embargo, reconocer que los cambios al federalismo son piezas de un proceso gradual, propicia que ante determinadas coyunturas los actores políticos resten importancia a las ideas generadas en estos movimientos. Se caracterizan por llevarse a cabo en el marco de la vida institucional y democrática, pero sus propuestas en materia del gobierno municipal -las cuales por cierto no son pocas-, a la no han logrado trascender en el ámbito constitucional, ni se han materializado como políticas nacionales de atención a los municipios.

### **5.1.3 El Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006**

Desde que se abordó el tema de la transformación y perfeccionamiento del federalismo, este es un proceso continuo impulsado desde la esfera del gobierno federal. En cada sexenio adquiere una visión específica, un valor diferente y el sello particular de cada mandato. Así tenemos el *Fortalecimiento al Federalismo* de López Portillo, la *Descentralización de la Vida Nacional* de Miguel de la Madrid, el pragmatismo del *Pronasol* de Carlos Salinas, el *Nuevo Federalismo* de Ernesto Zedillo, hasta llegar a la administración actual de Vicente Fox, quien puso en marcha el *Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006*.

Este programa parte de reconocer los avances logrados por los gobiernos anteriores, especialmente del Nuevo Federalismo, (mayor gasto a los gobiernos locales, reconocimiento al municipio como tercer orden de gobierno,

descentralización en educación y salud), y da paso al federalismo como política de estado.

Concibe que el auténtico federalismo debe ser una conducta política y democrática de referencia ante los tres órdenes de gobierno. La promoción de este programa está dedicada a fomentar los trabajos coordinados y la continuidad en la descentralización de las funciones públicas, mediante la atención de seis rubros, en los que destaca el rol activo que pretende deban asumir los municipios de México:

- Consolidar la descentralización política de la administración pública federal.
- Impulsar relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas.
- Acelerar la transición de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a uno de Coordinación Hacendaria.
- Fortalecer a los gobiernos estatales y municipales.
- Alentar la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos.
- Vigorizar los mecanismos de participación ciudadana y fomentar una cultura política federalista.

Pero sobre todo, es de resaltarse el hecho de que es un programa desde el cual se concibe el valor de la diversidad, no sólo para un sano ejercicio del federalismo, sino como un factor determinante a tomarse en cuenta para el desarrollo nacional:

“En el federalismo se juega una parte importante del futuro del país. El éxito de esta transición es una condición esencial para construir el México que demanda la ciudadanía: un México a la altura del siglo XXI; un México cuya diversidad sea

fuentes de progreso y desarrollo, y no de rezago y exclusión; un México en el que las responsabilidades se asuman entre todos y los beneficios sean también para todos.”<sup>164</sup>

Como es posible apreciar, el tiempo transcurrido desde la reforma constitucional de 1999, ha servido para intentar avances en el marco de la vida democrática, los cuales incluyen denodadamente a los municipios mexicanos, pero continúa la tendencia a tratarlos de manera general, sin realizar una distinción de las capacidades entre los diferentes tipos de ellos.

El debate en torno a la diversidad no ha sido lo suficientemente discutido en estos foros, salvo el Programa Especial para un Auténtico Federalismo que le menciona, pero no sustancia las acciones que se pudieran emprender a favor de la misma.

Por eso, el tema del reconocimiento a la diversidad de los municipios, que representa la ubicación exacta de la realidad en los municipios rurales del país, no está agotado. Posterior a la reforma municipal de 1999 el debate en torno al tema se ha acrecentado pero no de manera sólida y en eso, sigue transcurriendo el tiempo sin que pueda darse la oportunidad de hacer una valoración desde los espacios políticos indicados.

En materia municipal, en la actualidad como antes de 1999, el tema de la autonomía hacendaria sigue siendo el más importante desde la perspectiva de los actores políticos. Por eso cabe destacar que desde el plano académico y de investigación persisten los esfuerzos por impulsar cambios constitucionales

---

<sup>164</sup> Mensaje del Presidente de la República. **Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006.** Presidencia de la República. Secretaría de Gobernación-Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. México 2002.

favorables al tercer orden de gobierno<sup>165</sup>, entre ellos el reconocimiento a la diversidad de los municipios en México.

Pero en tanto estas propuestas no lleguen a la conciencia ni a la voluntad política de quienes deben concretarlas, el asunto de los municipios seguirá enfocándose en la cuestión de la repartición de los recursos. Continuará la espera de enfocar la atención a la diversidad, que implica no sólo la repartición adecuada de los recursos, sino las mejores condiciones para su multiplicación y la sensata aplicación de los mismos, es decir, de generar la riqueza nacional y de atender los problemas de manera justa y equitativa.

## **5.2 Presente y Futuro del Municipio Rural.**

A cuatro años de la implantación de esta reforma puede corroborarse lo que está sucediendo en el mediano plazo y lo que puede pasar en el largo plazo con los municipios rurales.

De entrada debe reconocerse que siguen sin alcanzar las condiciones mínimas que les permitan emprender las disposiciones del artículo 115 constitucional. La población en estos municipios es de 27.9 millones que corresponde al 28.8 por ciento de la población total del país,<sup>166</sup> es decir, la tercera parte de los mexicanos. El grueso de esta población vive de actividades propias del campo y en menores

---

<sup>165</sup> Por citar un ejemplo: Bases para una reforma constitucional en materia municipal. Documento elaborado por la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), preparado para la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo de la H. Cámara de Diputados. Septiembre de 2004. El citado documento establece en sus páginas 22 a 24 las bases teóricas para la consideración constitucional de la diversidad municipal.

<sup>166</sup> Fuente INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

proporciones de la pesca o la artesanía, generando el 4% del Producto Interno Bruto en el país.

Como elemento esencial de los municipios rurales, el campo puede desarrollarse únicamente en las zonas de alta productividad, las demás no cuentan con un apoyo firme. Por la vía de los programas sectoriales, las instituciones federales promueven el desarrollo en las primeras con base en el otorgamiento de créditos, infraestructura hidráulica y de almacenamiento, incrementando o mejorando también sus vías de comunicación. Las otras subsisten con apoyos que consisten en recursos financieros y técnicos precarios.

Los municipios contenidos en estas zonas son los más afectados: su papel de productores primarios viene a menos en su importancia económica debido a la intermediación que genera el encarecimiento de lo que producen. Las familias que en ellos viven son las receptoras inmediatas de las consecuencias. El empobrecimiento del campo continúa de la mano con el incremento del bracerismo y la emigración así como de la explosión demográfica urbana.

No se han logrado los resultados esperados con las reformas en el agro. De hecho, la principal reforma al artículo 27, que en un principio motivaría la llegada de la modernización e inversiones al campo, a la fecha no refleja tales efectos. Este cambio a la constitución se basó en el ataque deshonesto al minifundio y a la propiedad social, achacándoles la culpa de la crisis productiva, enfoque que es totalmente equivocado.

Desde hace tiempo el sector rural mexicano quedó al desamparo de la legislación agrícola, lo que ha llegado a motivar el mejoramiento de la misma, pero gracias a las movilizaciones campesinas que son ahora el mejor conducto para la

protección de campesinos, jornaleros y productores. Tal es el caso de la Ley Agraria y de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Dentro de un proceso de adaptación el municipio rural de México desenvuelve su vida económica aplicando las formas tradicionales de producción o recurriendo a los sistemas de agroindustria, donde se es posible. Esto último obedece a la continuidad de la crisis nacional del campo, en donde no son suficientes las medidas para atemperar las consecuencias de la apertura económica sin la debida protección constitucional y sin la garantía de mecanismos gubernamentales de crecimiento. Los tiempos apremian ante la apertura total del campo mexicano a la competencia dentro del TLC, principal acuerdo económico con el exterior, para el año 2008.

Al aplicarse la forma de producción por medio de agroindustrias se inserta la agricultura en el modelo de integración mundial, subordinando las condiciones sociales, económicas y políticas locales, compitiendo con economías donde el primer condicionamiento es incentivar desde el gobierno a la producción primaria. Con esto se resalta la distribución desigual y la forma de acceso a las fuentes de riqueza entre grupos sociales, cerrando el círculo que genera condiciones de vida diferenciadas.

En esta situación no pueden cumplirse las aspiraciones de crecimiento inspirado desde el municipio rural, dado que con una agricultura en decadencia no hay bases suficientes para contar con una industria fuerte y competitiva. Este es un principio manifiesto que se aplica en las políticas económicas de los países industrialmente poderosos como el caso de los Estados Unidos (el mayor productor agrícola del mundo) y de Canadá, por citar sólo unos ejemplos. Pero la



concepción del México moderno se inspira en la idea de que el grado de urbanización es proporcional al grado de modernización, por lo que se adopta esa tendencia, aún cuando en otras latitudes los países insertos en la modernidad no desatienden en sus proyectos al sector primario, fuente de alimentos, materias primas y parte importante de su soberanía.

“Bajo el esquema económico actual, estamos condenados a la extinción progresiva de la agricultura, con excepción de los enclaves de alta productividad que lejos de generar empleo lo suprimen. (...) Bajo estas circunstancias no caben esperanzas viables ni para la agricultura nacional ni para el medio rural. La transición y el cambio deben ir también al medio rural,”<sup>167</sup> porque el problema del municipio rural es un problema estructural, no sólo de la tenencia de la tierra, los campesinos no tienen acceso a la educación, asistencia técnica y créditos; mercados transnacionales e intermediarios controlan tanto y, en general no tienen muchos incentivos ni posibilidades para desarrollarse.

En la globalización el avance de los principios democráticos propicia que las relaciones sociales se lleven en un marco de respeto a las leyes y eso es positivo. Pero sumadas a las políticas gubernamentales implantadas desde el ámbito federal, estas relaciones basadas en el ideal democrático no logran propiciar un panorama favorable para las relaciones de producción. Esto se acentúa en el municipio rural al persistir mecanismos contrarios a estos principios, por lo que en determinados casos la apertura democrática sólo es efectiva en cuanto a la emisión del voto, como se explicó anteriormente. Contrario a esta realidad en el

---

<sup>167</sup> Olmedo Carranza, Raúl. “El ocaso de la agricultura y del medio rural” en **Periódico Uno más Uno** Miércoles 27 de febrero de 2002 p.3

ámbito municipal el asunto de la democracia no implica sólo la emisión del voto, sino la conformación de una cultura política inspirada en la participación de la gente que aporte ideas y trabajo para el desarrollo de su entorno.

Por estas razones no resultan casuales las movilizaciones campesinas que reclaman el abandono generalizado y que cuestionan a su vez la congruencia entre el proyecto político económico implantado y lo establecido en la propia Constitución, movilizaciones cuya presión devino en la reciente firma del Acuerdo Nacional para el Campo.

Pero si también con las políticas derivadas de este tipo de acuerdos la atención a los problemas de la democracia, de la productividad y de la tierra se deja sólo en manos del gobierno federal y de los gobiernos estatales, difícilmente podrán surgir alternativas viables y originales para solucionar las dificultades directas y propias de los municipios rurales. Es por ello que resulta prudente el planteamiento de valorar al municipio rural mediante el reconocimiento a la diversidad desde la Constitución Política, precisamente en el artículo que define e identifica a la instancia municipal como parte del Estado y de la estructura de gobierno en el país.

### **5.3 Una propuesta para mejorar la situación de los municipios rurales.**

Partamos de comprender la fuerza y utilidad con las cuales está dotado el artículo 115 Constitucional. Ambas consisten en reconocer al municipio como el espacio de cotidianeidad de los mexicanos, en donde se encuentra la esencia de vida republicana al surgir en él las relaciones sociales y de producción; por eso

encontramos en el texto de este artículo a la vida municipal como fundamento del federalismo.

Amplia sería la contribución desde el artículo 115 si dentro de éste se reconoce la diversidad municipal, esto va más allá de catalogar la diversidad social, cultural y geográfica del país. Implica atender una situación de desventaja que nace en lo local pero que se refleja en el plano nacional y ya no sólo entre las regiones, sino ante el mundo globalizado.

Por estas razones debe ser base legal y constitucional de la correcta generación y distribución de la riqueza, ya ni siquiera desde lo regional, sino desde lo meramente municipal y eso implica transformar la concepción del federalismo en el país. El actual esquema es injusto y el artículo 115 se propone como el medio ideal para procurar el equilibrio, clamor de al menos la tercera parte de los mexicanos que asentada en el municipio rural, tiene un papel fundamental en su contribución al desarrollo.

Con el incentivo y el reconocimiento a la diversidad municipal desde el artículo 115, sería posible aprovechar su potencial, en especial del tipo más numeroso que es el rural, reconociendo realidades y capacidades de la gente que vive ahí: las del campesino, las del jornalero, las del artesano, las del indígena. Esto sienta la posibilidad de lograr avances significativos en las expresiones democráticas (entendiendo a la democracia como una forma de vida fundada en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, como versa el artículo 3º. de la Constitución).

“Los municipios rurales deben ser tratados bajo un enfoque diferente pues adquieren un significado especial en el proceso de desarrollo del país. Por lo tanto

no se busca contestar únicamente cuestiones tipológicas, estructurales o funcionales de estos municipios.”<sup>168</sup>

Esta atención que merecen los municipios rurales es un asunto prioritario e impostergable basado en tres razones fundamentales, a saber: a) por la identidad que representan, b) por la necesidad urgente de atención que ameritan y c), por la oportunidad que hay en ellos de transformar un esquema económico que no genera condiciones justas.

**a) En el municipio rural se encuentra una parte considerable de la identidad nacional.** A México se le mira desde el exterior con aprecio a su diversidad cultural y a la abundancia de sus recursos. Valorar al municipio rural significa realzar esta parte de identidad que diferencia y enriquece a la nación. Esta aportación en la identidad de México es reconocida con amplitud y traspasa las fronteras. Pero es única y exclusivamente al interior donde se encuentra la fuerza de su proyección, así como la capacidad para aprovechar sus potencialidades y lograr que esta identidad no se pierda ni se transforme ante una visión global, que vulnera la importancia de todo aquello que surge en lo local y es diferente. Pero lo que surge del nivel local no por ser diferente deja de aportar valor, ni se encuentra aislado de un proyecto común.

Se trata pues de la búsqueda y rescate de identidad, que permitan defender lo propio ante una dependencia ya marcada y riesgosa.

**b) Por cuestión de necesidad,** al municipio rural se le debe reconocer dado que en él se concentran problemáticas sociales agudas y de diversa índole que deben atenderse, (la tierra, educación, atención de la salud, la creciente

---

<sup>168</sup> Espinosa Aramburu, Rodrigo. Op. Cit. p. 147

emigración, carencia de servicios públicos básicos y la economía de sus pobladores) de no hacerlo, las consecuencias tendrán impacto negativo en todos los aspectos de la vida del país; en lo político, social, cultural y económico. En caso contrario habrá bases para superar las condiciones de vida de sus habitantes.

La economía global se dinamiza gracias al sector agropecuario, sin éste no persisten los demás sectores, esto hace que en el desarrollo del municipio rural no sólo figure lo agropecuario, también deben considerarse diversas actividades no agrícolas como los servicios y la comercialización.

El reconocimiento al municipio rural es además una necesidad dado que sólo de esta manera podrá protegérsele en tanto poseedor de la riqueza natural y de las materias primas, las cuales se ven afectadas por el descontrol y las políticas de apertura comercial al tiempo que no se cuenta con una adecuada protección dado que la instancia municipal no es observada como parte de estas políticas. En los acuerdos comerciales que México ha signado con el resto del mundo así como en la aplicación de la política económica, la protección a los recursos, la riqueza natural y la mano de obra, es débil y carece de una estricta obediencia.

“Lo que genera el desarrollo no es la distribución de riqueza sino la distribución de recursos como la tierra. La distribución adecuada es lo que ha funcionado en las sociedades desarrolladas.”<sup>169</sup>

La visión del México globalizado es equivocada, no hay un solo acuerdo comercial en el que este país no se encuentre en desventaja, principalmente en el intercambio de productos agropecuarios y mano de obra; al fortalecer al municipio

---

<sup>169</sup> Ruiz García Antonio. Op. Cit. p. 10

rural habría la capacidad para competir pues los productos del campo, la materia prima y la mano de obra son del más amplio interés del exterior, por encima de la comercialización de bienes y servicios.

**c) Atender especialmente a los municipios rurales es la oportunidad** de mejorar, modificar o generar alternativas para el funcionamiento adecuado de su economía y de las políticas públicas en el Municipio.

Por la vía del federalismo hacendario, los ingresos nacionales dependen básicamente de la producción de petróleo y esta dependencia tiene hoy efectos negativos que preocupan e impactan en todos los estratos sociales y órdenes de gobierno. Concentrar la atención a los ingresos por la venta de petróleo genera el abandono y propicia el menosprecio de los potenciales existentes en otros ámbitos, como el caso de la producción agrícola que no sólo debe atenderse por cuestiones de ingresos económicos, sino también por razones de suficiencia.

“Hablar de municipio rural es hablar de que tenemos un compromiso de producción de alimentos y materias primas para una población que sigue creciendo.”<sup>170</sup>

Y cabe recordar que el ámbito rural conserva la riqueza natural que representa una oportunidad de crecer por la vía del adecuado aprovechamiento turístico, tendencia que no puede negarse y que es el medio de contacto global aceptable, que no pone en riesgo aspectos como la identidad ni el sometimiento del exterior.

En el sentido de la actividad política el fenómeno de lo rural en el país es disperso, diverso y sólo una política normalmente no funciona en todas las

---

<sup>170</sup> Cedeño Sánchez, Roberto. Conferencia Una Estrategia para el Desarrollo Municipal Rural. **Primer encuentro de Presidentes Municipales: El Municipio y el Desarrollo Rural**, p. 15

situaciones. La oportunidad es el diseño de políticas lo más cercanas posibles a la realidad, porque se requieren respuestas específicas a problemas específicos.

En suma, por razones de identidad, necesidad y oportunidad, el tratamiento propuesto induce a reconocer al municipio rural desde la Constitución General aunque parezca una visión sesgada. Es necesario al no haberse comprobado otra manera más pronta y eficaz de impulsar su desarrollo (y por ende del país), hay que reconocerlos y permitir que su acción sea libre para que de esta forma sean autónomos y creadores, características que florecen en el espacio municipal, en tanto más democrático sea. Que en lugar de ser subyugado, sea observado y favorecido con una valoración diferente que le permita incidir en la vida económica de México, porque el desarrollo rural no se puede promover sin libertad y sin la participación de ciudadanos y autoridades municipales.

Este reconocimiento asignaría a la administración pública municipal la autonomía necesaria para ajustar los proyectos de gobierno a realidades concretas. La administración pública municipal se diferencia por el contacto directo y cotidiano de las autoridades con los ciudadanos y esto supone una notable posibilidad de contar con la participación de ellos en los asuntos públicos.

“Es justamente en razón de la participación social, que la administración pública municipal es diferente de la administración pública federal y estatal. La diferencia específica de la administración pública municipal radica en la posibilidad de combinar directamente su acción con la acción de la sociedad.”<sup>171</sup>

Involucrar a los ciudadanos en el proceso de gobierno es compartir la toma de decisiones. Ante la carencia de recursos y ante la necesidad de administrar

---

<sup>171</sup> Olmedo Carranza Raúl.

adecuadamente los existentes, la sociedad requiere participar organizadamente y de esta manera impulsar su propio desarrollo.

Corresponde al municipio ganar espacios de decisión que devuelvan la confianza social depositada y mermada por los otros órdenes de gobierno: Pero sobre todo pugnar por la devolución de una dignidad en el trato económico, así como una verdadera forma de organización administrativa que libere energías y decisiones que impacten en el desarrollo general, en donde los gobernados se involucren directamente, pues son los individuos quienes generan la riqueza, al Estado compete protegerlos y normarlos adecuadamente para hacerlos partícipes de un proyecto superior.

El escritor francés Jean Jacques Servan Schreiber, afirmaba desde hace ya más de tres décadas que “la batalla de esta generación es la de la competencia económica, la del equipamiento del país, la de la responsabilidad de los ciudadanos, la de la confianza en el hombre, en su capacidad de autodeterminación, la del desarrollo de cada ser allá donde viva.”<sup>172</sup> Reconoció dos exigencias básicas de las cuales, la principal consistía en dotar de capacidad y libertad de acción a los municipios, proponiendo como alternativa la unión de éstos para generar un poder regional.

“La otra exigencia -escribió-, es de orden técnico y financiero. (...) un municipio no puede disponer de verdadera autonomía ni de recursos suficientes para elaborar y ejecutar como quiera sus programas de equipamiento. En nuestros días, el poder pertenece a quien dispone de la técnica; los pequeños municipios

---

<sup>172</sup> Servan Schreiber, Jean Jacques. **El Poder Regional. Manifiesto de 1971**, Editorial Dopesa, Barcelona, España. 1ª. Edición. Dic. 1971 p. 63



se encuentran en una situación de inferioridad tecnológica que les coloca en un estado de servidumbre.”<sup>173</sup>

Donde se vive mejor es donde está mejor distribuido el ingreso y en eso la administración pública juega un papel determinante.

Luego entonces, la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional es parte de un proceso de transformación de los municipios mexicanos, que ante una concepción equivocada de la modernización del país y un sometimiento total a las líneas de la globalización, sólo concretó un paso inicial al determinarlos como orden de gobierno.

Para que esto sea evidente, genere resultados inmediatos y dé congruencia al proyecto plasmado en la Constitución Política, falta continuar con el mencionado proceso. El siguiente paso deberá consistir en instaurar desde la misma Constitución una justa valoración a la diversidad municipal con la cual los municipios ajusten sus proyectos locales y reclamen sus espacios de decisión en un marco de reconocimiento diferenciado de sus capacidades.

Al sujetar este reconocimiento desde la Constitución General, las constituciones locales habrán de verse obligados a modificar su legislación para dar paso a una transformación de la realidad municipal. Lo que se reserva a los Estados y que no figura como mandato de la Ley suprema, está sujeto a permanecer subyugado al poder local, al control y dominio casi completos, cosa contraria a los resultados que se esperan en un país de aspiraciones democráticas.

---

<sup>173</sup> Ibidem. p. 63

En este sentido, el desarrollo del país está en manos de la voluntad política de quienes gobiernan y legislan; en la Constitución sólo queda plasmado aquello que emana de la voluntad política y del proyecto que identifica a la nación.

Por ello, identificar desde la Constitución General la diversidad de municipios, sienta las bases para la expresión de la política emprendedora. Si bien es cierto que las directrices económicas y sociales que establece el gobierno federal (que obedecen a los dictados de la economía mundial), se trasladan al plano municipal encuadrando el actuar de las autoridades e impactando en todos los ámbitos del municipio, hay para este orden de gobierno un margen de acción no aprovechado que se refleja en la falta de fuerza y representatividad, expresamente de autonomía. Independientemente de las condiciones estructurales ya conocidas, este margen de acción debe ser aprovechado desde el ejercicio de la actividad política, la cual se encuentra ligada a la administración pública en tanto acción de gobierno.

Es menester consolidar la actividad política en el municipio rural como el camino indicado para fomentar el interés y la colaboración de la gente, no obstante el desánimo generado por el mismo atraso del municipio y de la imposición de aquellas que provienen de la Federación y de los gobiernos estatales, inhibiendo la expresión de la política municipal y la aplicación de las facultades municipales desde las propias autoridades. Sin esta dinámica de voluntad política, la administración pública se ve obstaculizada limitando su actuar a las tareas simples y adjetivas.

“Si la política y la administración logran trabajar de manera racional hacia el interés social, la política determinaría y la administración ejecutaría. Al combinarse

correctamente la política y la administración se tendría como resultado un gobierno capaz de dar respuestas a las grandes demandas municipales.”<sup>174</sup>

En el municipio rural el binomio Política y administración debe actuar responsablemente para revertir la persistencia del hambre y del desempleo, que conforman un binomio explosivo y que continúan cerrando el círculo de la pobreza. Su inclusión debe abarcar todos los campos de manifestación social, de los cuales el de la economía es el primero en importancia. La economía debe ser un asunto público, toda vez que pobreza y marginación son asuntos públicos.

Para que se logre un estado de cosas funcional y favorable, es necesaria la disposición de los actores que redunde en una generación de confianza social. La voluntad política que se requiere para lograr estas transformaciones depende de la composición de las actuales clases y grupos políticos y clases dominantes, quienes han de comprobar en la dinámica del mundo globalizado, la urgencia de replantear y hacer llegar hasta el municipio rural los objetivos primigenios del estado: mitigar el conflicto y mitigar la escasez.

Gracias a esta activación política podrá existir en el municipio rural una cierta información y capacidad de adaptación a los procesos globales y de reacción ante los cambios que el ambiente global induce.

Hay una visión del México moderno, inserto en la globalización que está desarticulada y que tiene consecuencias negativas en aquellos que se han quedado en el rezago. No debe permitirse que las fuerzas económicas ni sus tendencias continúen actuando libremente, esta acción debe partir desde el plano inmediato de acción que es el municipio.

---

<sup>174</sup> Espinosa Aramburu, Rodrigo. Op. Cit.. p. 31

No hay país que desarrolle su industria y su agricultura sin cierta protección y promoción del Estado. Esta protección es la justificación máxima del Estado mismo. Pero no únicamente desde el orden federal o estatal; si esta protección es endeble y distante, no tendrá efectividad. En cambio, si se concibe y se deja actuar a la Administración Pública Municipal como expresión de un orden de gobierno, será el conducto ideal para activar y proteger adecuadamente a la industria, a la agricultura, así como a toda actividad económica.

Por medio de la administración pública en el municipio rural podría controlarse lo que se ha salido de control, puede incluso ser un atractivo más para que la gente permanezca ahí. El espacio rural debe solucionar sus problemas estructurales y ostentarse como área de oportunidad, pues resulta paradójico que aquello que debe ser eje del desarrollo sea hoy uno de los mayores problemas a escala nacional.

Como punto final, es preciso recordar que mientras no se solucionen los problemas que enfrenta el municipio rural no mejorará la situación global del país y que las alternativas implantadas hasta ahora para su mejoramiento no surten los efectos esperados, incrementando el desaliento social y la decadencia económica en amplias regiones de México. El reconocimiento a la diversidad municipal es una medida que obligaría a todos los actores a asumir responsablemente el papel que tienen asignado. El número mayor de municipios continúa siendo el de los rurales; los semiurbanos, urbanos y metropolitanos libran problemáticas diversas pero cuentan con la capacidad social y la infraestructura elemental para contrarrestarlas; hay cuestiones que se van acrecentando como el crecimiento

demográfico, la pobreza urbana y el abasto alimenticio, que dependen en gran medida de lo que sucede en los municipios rurales.

Se han analizado los *cómos* y los *por qué*s de una reforma que se proponía como el conducto de un mejoramiento integral en la vida de los municipios mexicanos, pero la reforma de 1999 no contribuyó a superar las desigualdades regionales. Las manifestaciones sociales y la realidad misma de los municipios rurales, conducen a pensar en propuestas que guíen a la sociedad y encausen los objetivos del Estado. Esta es la que se propone luego revisar la problemática del municipio rural y valorar al origen de la riqueza en el país: Reconocer que en México existe una diversidad de municipios que requieren ser tratados de manera diferente por los gobiernos estatales, motivando en los ciudadanos el trabajo hacia el beneficio común.

Esta modificación al artículo 115 constitucional para reconocer la diversidad municipal sería una manifestación de justicia, especialmente con los municipios rurales. No hay desarrollo nacional viable sin una agricultura fuerte, que no margine a los campesinos y los indígenas de este país.

En el campo debe haber justicia y certidumbre para enfrentar el futuro, pero su desarrollo no se ha intentado desde el municipio. Comprobado está que las medidas hasta hoy implantadas no son exitosas al enmarcarse en un mundo globalizado, distante de la realidad nacional que menosprecia las potencialidades humanas susceptibles de ser aprovechadas si se organizan debidamente en el seno de la vida municipal.

## CONCLUSIONES

- 1.- El municipio es parte integral del Estado Mexicano, pues es la forma básica de organización territorial, política y social en el país. En él se manifiestan activamente el pacto social y los elementos constitutivos del Estado nacional.
- 2.- Es necesario emplear la clasificación administrativa de los municipios de México, realizada según sus características estructurales (geográfica, demográfica, económica y sociopolítica), para que en la aplicación de políticas públicas o en su trato como temas de estudio, se obtengan resultados y propuestas más congruentes con su realidad. Esta es una opción menos compleja y más funcional.
- 3.- El municipio mexicano ha estado presente en los momentos históricos del país y ha sido contemplado en los diferentes proyectos de nación, sin embargo, al concretarse éstos la importancia del municipio ha quedado relegada, siendo a la postre valorado como el nivel de gobierno menos importante en el esquema federal.
- 4.- Si es aceptado que en México los procesos sociopolíticos del Federalismo y la Democracia tienen al municipio espacio primario de su manifestación, entonces, para que la integración del país al proceso mayor de la

globalización genere un desarrollo equitativo, tiene que contemplarse forzosamente a la instancia municipal como soporte fundamental y de esta manera dotarle de elementos, recursos y capacidades que conduzcan en su conjunto a una correcta inserción en el mundo globalizado.

- 5- El municipio rural mexicano es parte fundamental de la identidad nacional, pero, es el reflejo inmediato de la desigualdad económica que aqueja al país al presentar un cúmulo de problemas cuya atención es de carácter prioritario, necesario y oportuno.
- 6.- Al municipio rural mexicano le ha afectado estructuralmente el proceso de globalización así como las políticas públicas consecuentes, las cuales han sido interpretadas y aplicadas con un enfoque contrario a la realidad de éste.
- 7.- La atención que requieren los municipios rurales debe hacerse originariamente desde su propia administración pública, en tanto manifestación inmediata de la acción del Estado Mexicano.
- 8.- La reforma de 1999 al artículo 115 de la Constitución Política es clara expresión de la manera equívoca como se valora la administración pública de los municipios rurales, pues no sentó las bases para que se integren con capacidad y recursos a la pretendida modernidad del país; por el contrario, continúan sin tener un reconocimiento constitucional y siguen

sujetos, más que los otros tipos de municipios, al control y la subestimación de estados y Federación.

9.- A pesar de la cantidad de reformas de las cuales ha sido objeto el artículo 115, y no obstante que ahora los municipios de México figuran en la Constitución como orden de gobierno, no se logra solucionar el problema de la diversidad, aún cuando en su pluralidad se encuentra la riqueza cultural y de recursos del país, que a su vez representa la base de un proyecto de desarrollo nacional.

10.- Al no reconocerse constitucionalmente la diversidad municipal y la importancia de los municipios rurales del país, no podrán cumplirse por completo los cometidos básicos del Estado: mitigar la escasez y el conflicto; seguirán latentes los riesgos de la decadencia económica, cultural y social en estos municipios.

11.-Se acepta como verdadera la hipótesis planteada: La reforma de 1999 al artículo 115 constitucional pone en riesgo el futuro del municipio rural, base de la correcta integración del país a la globalización, por lo que en tanto no se reconozca la diversidad municipal en el texto de este artículo, pocas serán las verdaderas soluciones a los problemas que les aquejan y por ende al país.



## BIBLIOGRAFÍA

C.B.J. Bonnin. **Principios de Administración.** Revista de Administración Pública. INAP. México 1982.

Carpizo Mcgregor, Jorge. **La Constitución Mexicana de 1917.** Editorial Porrúa. México 1995.

Carpizo, McGregor, Jorge. **El Presidencialismo Mexicano.** FCE. México 1987.

Centro Nacional de Estudios Municipales. **El Municipio Mexicano.** CENEM-Secretaría de Gobernación. México 1983.

Chevalier, Jaques y Loschak, Daniele. **La Ciencia Administrativa.** FCE-INAP. México 1983.

*Consideraciones del Dictamen a las iniciativas de reformas al Artículo 115 en* **Artículo 115 Constitucional: Historia y Reformas de 1999.** H. Cámara de Diputados, LVII Legislatura. México, Noviembre de 1999.

Cue Canovas, Agustín. **El Federalismo Mexicano.** Editorial Libromex. México 1960.

De la Cueva, Mario. **La Idea del Estado.** FCE-UNAM. 5ª. Edición. México 1996.

Díaz Cayeros, Alberto. **Desarrollo Económico e Inequidad Regional: Hacia un nuevo pacto federal en México.** Fundación Friederich Naumann-Cidac. México 1995.

**El Municipio en México.** Cedemun-Segob-AGN. México 1996.

Faya Viesca, Jacinto. **El Federalismo Mexicano.** Editorial Porrúa. México 1998.

Giddens, Anthony. **Un Mundo Desbocado. Los Efectos de la Globalización en Nuestras Vidas.** Ed. Taurus. Madrid, España. 1999.

González Casanova, Pablo. **La Democracia en México.** Editorial ERA. México 1984.

González Luna, Efraín. **El Municipio Mexicano y otros ensayos.** Editorial Jus-México. México 1974.

Guerrero Amparán, Juan Pablo y Tonatiuh Guillén López. **Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional.** CIDE-Editorial Porrúa. México, Noviembre de 2000.

Guerrero, Omar. **La Administración Pública en el Estado Capitalista.** Editorial Fontamara. México 1986.

Heller, Herman. **Teoría del Estado.** Fondo de Cultura Económica. 11ª. Impresión. México 1985.

Hobbes, Tomas. **El Leviatán** Fondo de Cultura Económica. México 1992.

Lassalle, Ferdinand. **¿Qué es una Constitución?** Editorial Colofón. México 1987.

Loaeza, Soledad. "El Llamado de las Urnas. ¿Para qué Sirven las Elecciones en México?" en **Poder Local, Poder Regional.** Colmex-Cemca. 2a. Edición. México 1993.

López Portillo y Pacheco, José. **Génesis y Teoría General del Estado Moderno.** Editorial Botas. México 1976.

López Villafañe, Víctor. **Globalización y Regionalización Desigual.** Siglo Veintiuno Editores. 1ª. Edición. México 1997.

Martínez Cabañas, Gustavo. **La Administración Estatal y Municipal de México.** Serie Libros de Texto INAP, México D.F., 1985.

Mejía Lira, José. Compilador. **Problemática y Desarrollo Municipal.** UIA-Plaza y Valdez Editores. 1ª. Edición. México 1994.

Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. **Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México.** Universidad Nacional Autónoma de México. México 1979.

Noriega C. Alfonso. **La Naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917.** UNAM-Coordinación de Humanidades. México 1967.

Ochoa Campos, Moises. **La Reforma Municipal. México.** Editorial Porrúa. México 1968.

Oliván, Alejandro. **Idea General de la Administración.** Revista de Administración Pública. INAP. México 1982.

Olmedo Carranza, Raúl. “*El Federalismo Fiscal y Hacendario.*” En **Memoria del Foro sobre Reformas al Artículo 115 Constitucional.** H. Ayuntamiento Constitucional de Puebla. Puebla, Pue. 2002.

Olmedo Carranza, Raúl. **México: Economía de la Ficción.** Editorial Grijalbo. 1ª Edición. México 1983.

Palavicini, Félix, F. **Historia de la Constitución de 1917. Tomo II.** Consejo Editorial del Estado de Tabasco. México 1980.

Pichardo Pagaza, Ignacio. **Introducción a la Administración Pública de México.** INAP. Libros de texto. 1ª. Edición. México 1984.

Pichardo Pagaza, Ignacio. **La Administración Pública en México.** INAP. México 1987.

Reyes Heróles, Federico. **Anclajes.** Editorial Oceano. 1ª. Edición. México 1985.

Reyes Heróles, Jesús. **El Liberalismo Mexicano.** FCE. México 1982.

Rolando Cordera y Carlos Tello, compiladores. **La desigualdad en México.** Siglo Veintiuno Editores. 1ª. Edición. México 1984.

Rousseau, Juan Jacobo. **El Contrato Social.** Edicomunicación. España 1998.

Serra Rojas, Andrés. **Ciencia Política. Proyección Actual de la Teoría General del Estado.** Porrúa. México 1985.

Servan Schreiber, Jean Jacques. **El Poder Regional. Manifiesto de 1971.** Editorial Dopesa, Barcelona, España. 1ª. Edición. Dic. 1971 180pp.

Uvalle Berrones, Ricardo. **Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal.** Instituto de Administración Pública del Estado de México. Toluca, México 1994.

Velazco Ibarra, Enrique. *“La Administración Pública en México.”* En **Administración Pública y Desarrollo.** UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Serie Estudios No. 14. México 1970.

Zavala, Silvio y Miranda, José. **La política Indigenista en México.** Tomo I. Instituto Nacional Indigenista-Centro Nacional para la Cultura y las Artes. 1ª. Reimpresión. México 1991.

Zermeño Nuñez Fabiola. *“El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”* en **Autonomía Local y Reforma Municipal**. Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Cámara de Diputados LVII Legislatura. Congreso de la Unión. México 1998.

## HEMEROGRAFIA

Acosta Córdoba, Carlos. Et al. *“La pobreza:el INEGI oculta los datos”*, en **Revista Proceso. No.1134**. 26 de Julio de 1998.

Aguilar Villanueva, Luis. *“Los Objetos de Conocimiento de la Administración Pública.”* en **Revista Mexicana de Administración Pública No. 54**. INAP. México Abril-Junio de 1983.

Barona del Valle, Marilina. *“Aún le falta capacidad política y financiera al Municipio: PRD.”* En **Periódico El Municipal**. México, D.F., 29 de Noviembre de 1999.

**Crónica Legislativa No. 23**. Revista de la Cámara de Diputados. Julio de 1998.

**Historia del Municipio en México**. Serie Estudios Municipales No. 1. Centro Nacional de Estudios Municipales-Secretaría de Gobernación. México 1985.

*“Historia del Municipio en México”*. En **Estudios Municipales No. 1**. Centro Nacional de Estudios Municipales – Secretaría de Gobernación. México 1985.

Martínez Assad, Carlos y Zicardi, Alicia. **Política y Gestión Municipal en México**. UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales. Cuaderno de Investigación Social No. 18. México 1998.

Medina Giopp, Alejandro. **Experiencias Relevantes sobre Tipología Municipal.** Documento de Trabajo No. 11. Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE. México 1992.

*“Nivel Educativo y salarial, decisivos en las votaciones: Fundación Arturo Rosenblueth”*, en **Nuestra Comunidad. No.86** Revista de la Universidad Ibero Americana. Septiembre de 2000.

Nolhem, Dieter. Democracia, “Transición y Gobernabilidad en América Latina.” En **Quehacer Municipal.** Instituto de Desarrollo Municipal de Texcoco, Estado de México. No. 2. México Mayo-Agosto de 2001.

Ochoa Campos, Moisés. *“La estructura del Municipio Mexicano.”* En **Estudios Municipales No. 10.** Cenem-Segob. México, Julio-Agosto 1986.

Olmedo Carranza, Raúl. *“¿Es o no el municipio un orden de gobierno?”* En **Periódico El Municipal.** México, D.F., 12 de Julio de 1999.

Olmedo Carranza, Raúl. “El ocaso de la agricultura y del medio rural” en **Periódico Uno más Uno** Miércoles 27 de febrero de 2002.

Olmedo Carranza, Raúl. *“La Reforma Municipal en México.”* En **Estudios Municipales No. 10** Cenem-Segob. México 1986.

Pastrana, Daniela. *“El mapa del hambre en México”*, en *Masiosare No. 392* Sección del periódico **La Jornada.** Domingo 26 de Junio de 2005.

Peschard, Jaqueline. **La Cultura Política Democrática.** Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. IFE. México, Julio de 1996.

Sales Gutiérrez, Carlos. "Políticas de Financiamiento Municipal" en **Estudios Municipales No. 15**. Cenem-Segob. México 1987.

Sánchez Baeza, Julián. "Requiere más que una Reforma al 115 el Fortalecimiento Municipal" periódico **El Municipal**. México, D.F., 14 de Junio de 1999.

## TESIS

Espinosa Aramburu, Rodrigo. **Consideraciones sobre los Municipios Rurales de México 1989-1994**. Tesis Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. México 1999.

Flores Macías, Fernando. **La Factibilidad del Desarrollo Municipal. El Caso de Huamantla**. Tesis Maestría en Administración Pública. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. México 2000.

## CONFERENCIAS

Díaz Moll, José Luis. **La Reforma del Estado y el Municipio**. Discurso pronunciado en la Segunda Asamblea General de la Asociación de Presidentes Municipales del Centro de México, A.C. Pachuca, Hgo. Marzo de 1998.

Luebbert Gutiérrez, Oscar. **Discurso Sobre el Federalismo Fiscal y el Municipio**. Pronunciado en la Segunda Asamblea General de la Asociación de Presidentes Municipales del Centro de México, A.C. Pachuca, Hgo. Marzo de 1998.

Retolaza, Luis Carlos. Conferencia Una Experiencia de Desarrollo Municipal Rural en Zapotlán el Grande, Jalisco. **Primer encuentro de Presidentes Municipales: El Municipio y el Desarrollo Rural**. Resumen del evento. México D.F., 27 y 28 de noviembre de 2001.

Ruiz García Antonio. Conferencia Las políticas Públicas Federales para el Desarrollo Rural. **Primer encuentro de Presidentes Municipales: El Municipio y el Desarrollo Rural.** Resumen del evento. México D.F., 27 y 28 de noviembre de 2001.

Ruiz García Antonio. Conferencia: *Las políticas Públicas Federales para el Desarrollo Rural.* **Primer encuentro de Presidentes Municipales: El Municipio y el Desarrollo Rural.** Resumen del evento. México D.F., 27 y 28 de noviembre de 2001.

Vega Marín, José Oscar. Director de la Asociación de Municipios de México, Asociación Civil. **Ponencia presentada durante el Congreso Nacional de Gobiernos Locales y Democracia.** México D.F., Octubre de 1998.

## LEGISLACIÓN

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Gómez Gómez, Hnos. Editores. México 2001.

**Ley de Coordinación Fiscal para el año 2000.** Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México 2000.

**Ley de Desarrollo Rural Sustentable.** Secretaría de Agricultura, Recursos Naturales, Pesca y Alimentación. Poder Ejecutivo Federal. México 2003

**Presupuesto de Egresos de la Federación para el Año 2000.** Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México 2000.

**Presupuesto de Egresos de la Federación para el Año 2001.** Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México 2001.



## DOCUMENTOS OFICIALES

**Bases para una Reforma Constitucional en Materia Municipal.** Red de Investigadores en Gobiernos Locales, IGLOM. Documento preparado para la Comisión de fortalecimiento del Federalismo, H. Cámara de Diputados. México Septiembre de 2004.

Carta Europea de la Autonomía Local, aprobada en 1981. Citada por Manuel González Oropeza en **El Municipio en México.** Cedemun-Segob- AGN. México 1996.

**Declaratoria a la Nación y Acuerdos de los trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria.** Palacio Nacional. México D.F., 14 de agosto de 2004.

**Diario Oficial de la Federación.** Martes 14 de Agosto de 2001.

**Niveles de Bienestar en México.** Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. México 2001.

**Programa especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006.** Presidencia de la República. Secretaría de Gobernación-Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. México 2002

**Programa para un Nuevo Federalismo.** Diario Oficial de la Federación. México, 5 de Agosto de 1997.

**XII Censo General de Población y Vivienda 2000.** Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. México 2000.

## SITIOS EN INTERNET

[www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx) Sitio oficial de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Septiembre-Diciembre de 2000

[www.conago.org.mx](http://www.conago.org.mx) Sitio Oficial de la Conferencia Nacional de Gobernadores. México. Enero-Febrero 2006.

[www.inca.gob.mx](http://www.inca.gob.mx) Sitio del Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A. C. Varias fechas.

[www.inifam.gob.mx](http://www.inifam.gob.mx) Sitio oficial que contiene toda la información relacionada con la vida municipal y el federalismo (anteriormente, la página del Cedemun, Centro Nacional de Desarrollo Municipal). Consultada en varias fechas.

[www.municipio.org.mx](http://www.municipio.org.mx) Contiene la Agenda para la Reforma Municipal. Consultada en diversas fechas de 1999 y 2000.

[www.sagarpa.gob.mx](http://www.sagarpa.gob.mx) Aportaciones y estudios sobre el ámbito rural de México. Consultada en Marzo de 2003

[www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx) Datos sobre las participaciones federales a municipios. Consultada en Junio de 2000 y Marzo de 2001

[www.universidadabierta.edu.mx](http://www.universidadabierta.edu.mx) Sitio donde se publica la Tesis “*La Administración Pública Municipal*” de Arturo Mario Ávalos Guzmán.