

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
Facultad de Ciencias Políticas Y Sociales
Instituto de Investigaciones Sociales
Centro de Investigaciones sobre América del Norte
Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias
Facultad de Estudios Superiores Acatlán.

La Remunicipalización en México: El Caso del Estado de Guerrero

Tesis que presenta:

César Flores Maldonado

**Para obtener el Grado de Doctor en Ciencias Políticas y Sociales.
Administración Pública.**

Tutores:

Dr. Raúl Olmedo Carranza,
Dr. Jorge Fernández Ruiz
Dr. Roberto Moreno Espinosa

México D. F., Junio del 2005



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.

CONTENIDO

PREFACIO	3
INTRODUCCIÓN	5
 PRIMERA PARTE: LOS PROBLEMAS DE GUERRERO	
1. Guerrero: Los orígenes de la pobreza; la realidad actual del Estado	8
2. El IV orden del Estado: una propuesta ejecutiva.	25
 SEGUNDA PARTE: LA ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD, LA LUCHA POR CREAR NUEVOS MUNICIPIOS; LOS CONCEPTOS.	
1. Qué es el Estado, para qué existe, la decadencia del Estado Industrial	31
2. El municipio en México, orígenes y antecedentes; su realidad	36
3. La remunicipalización en México una aproximación al concepto	54
4. Qué se entiende por autonomía, cuáles son los Órganos Autónomos	56
5. Aspectos jurídicos de la remunicipalización en el Estado de Guerrero	59
 TERCERA PARTE: EL ESTADO DE GUERRERO ANÁLISIS DE LAS COMUNIDADES QUE BUSCAN CREAR NUEVOS MUNICIPIOS	
1. Indicadores político sociales	61
2. causas del rezago económico y social en Guerrero	62
3. Generalidades del Estado, geografía, situación económica	63
4. Municipios de Guerrero; principales municipios, creación del municipio de Marquelia	71
5. Cómo crear nuevos municipios, la Ley Orgánica del Municipio Libre	74
6. Relación de comunidades que han presentado solicitudes para crear nuevos municipios	75
7. De los municipios con más peticiones de remunicipalización, su composición política.	76
8. El caso de Acapulco y las características de los municipios sujetos a remunicipalización	78

CUARTA PARTE: LA REMUNICIPALIZACIÓN, ANTECEDENTES Y REALIDAD EN MÉXICO

1. Chiapas: del levantamiento zapatista a las juntas del buen gobierno	85
2. Oaxaca: de los 570 municipios a la elección por usos y costumbres	132
3. Tlaxcala: el reinado del IV orden del Estado; el gobierno de la comunidad	161
Tabasco: los centros integradores; una experiencia exitosa, que no se legisló	194
5. Puebla: De la Ley Bartlet a las juntas auxiliares comunitarias	219
6. El DF: de la cancelación del municipio en 1928 a las juntas vecinales de López Obrador	237
ANEXOS	257
BIBLIOGRAFÍA	285

PREFACIO

Una estancia académica de cinco años en la ciudad de México brevemente interrumpida; dio como resultado el Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales; con orientación en Administración Pública, que estoy en proceso de concluir; mi paso anterior por las aulas de la Universidad Anáhuac, me permitió cubrir el requisito de acreditar en este caso el grado de maestría, que curse en dicha universidad con la especialidad en Economía y Gobierno., cuya tesis esta titulada: “La pobreza en Acapulco un análisis comparativo de la rentabilidad electoral ”.

En el doctorado el tema original del trabajo de tesis tenía que ver también con la pobreza y la remunicipalización; cuyo título era: “la creación de nuevos municipios, una forma de combatir la extrema pobreza”. Dada la experiencia de mi Comité Tutorial, integrado por los doctores Raúl Olmedo Carranza, Jorge Fernández Ruíz y Roberto Moreno Espinosa; durante mi primer coloquio de doctorantes se planteó el cambio de nombre del proyecto de tesis y la orientación de la investigación.

El presente trabajo me inspira en la plena conciencia de que el Estado de Guerrero y México; necesitan una nueva forma de organización política y administrativa; que ante las condiciones económicas y sociales del país, es pertinente que el municipio sea capaz de organizar mejor a la sociedad, para generar muchas otras capacidades que hoy no se ven, por ejemplo organizarse para impulsar una economía, para generar intercambios de producción; así como generar auto consumos, auto empleo, auto conservación del medio ambiente, del agua del campo, de la flora, la fauna y el cuidado de los ecosistemas, etcétera. En este trabajo se encontrarán con la propuesta concreta de cómo puede hacerse realidad la instauración del IV orden del Estado y del gobierno; el gobierno de la comunidad; en el Estado de Guerrero; que ya existe desde 1985 en el Estado mexicano de Tlaxcala.

La investigación que desarrollé me condujo al estudio de la experiencia en el trabajo del Dr. Enrique González Pedrero, que gobernó el Estado de Tabasco y que impulsó una vasta obra social y política, cultural y económica con los llamados centros integradores; el teatro del pueblo y otras experiencias; detalladas en dos libros: “Una Democracia de carne y hueso” del propio ex gobernador y “El jaguar

Despertado”, escrito por su esposa la Sra. Julieta Campos.

Del estudio del Estado de Chiapas debo decir que desde el levantamiento zapatista, hasta las juntas de buen gobierno, miles de páginas se han escrito en pro y en contra del EZLN, y de la lucha de esta organización política, y de los indígenas chiapanecos. Para mí, es claro que se les ha negado un derecho que otros pueblos como el tlaxcalteca o el oaxaqueño ya poseen, creo que la política “suprema actividad del hombre”, ha contaminado el problema y les ha reducido el espacio en el que pueda darse un arreglo; para beneficio de los pobres; que en este país siempre son los que más sufren y menos reciben. El arreglo político en Chiapas esperará, pero tendrá un resultado satisfactorio para el pueblo, si no el tiempo nos hablará de nuevos y aún más graves problemas sociales y políticos en el sureste mexicano, que podrán desestabilizar al país y hasta convulsionarlo.

De Tlaxcala, donde se ejerce del IV orden del Estado y del gobierno; el gobierno de la comunidad, debo decir que es un ejemplo callado –a seguir- un ejemplo en donde el ex gobernador Lira y Ortega en el siglo antepasado, fue creando las condiciones de autonomía para la comunidad y municipios de ese Estado, que se gobiernan sin esperar favores de los gobiernos Estatal o Federal, y que prueba de ello es que han jubilado al PRI, por lo menos en estos seis años que corren en el presente gobierno estatal, que dirige un perredista ex priísta. Tlaxcala es una isla liberal en el centralismo, que envuelve a México; en asuntos de administración y representación política.

Finalmente la investigación concluye en el Estado de Oaxaca, donde ha simple vista existen 570 municipios que son muchos, como mucha es la miseria y la pobreza que se vive en ese Estado del sur mexicano.

En 418 municipios se eligen autoridades municipales por el procedimiento de usos y costumbres, y en 152 se eligen por el sistema de partidos políticos, órganos electorales y urnas.

La aproximación personal que tengo de la realidad de este Estado, es que permea la pobreza y el abandono, estarían peor los habitantes si no tuvieran la representación que han deseado y que tienen ahora, plasmada en su constitución; y que hace realidad sus 570 municipios, lo que haría falta es descentralizar la entrega de recursos Federales y Estatales a los municipios oaxaqueños y poner en la ley tiempos y modos de entregar dichos recursos a los municipios y comunidades; para que los usen y administren de acuerdo a sus prioridades sin amarrarse a las prioridades políticas del gobernador en turno.

INTRODUCCIÓN

De manera concreta la propuesta de esta tesis, se plantea el estudio de la factibilidad en la implantación del IV orden del Estado y del gobierno: el gobierno de la comunidad, en el Estado de Guerrero.

Como es del dominio público, el Estado de Guerrero es uno de los Estados mas pobres de nuestro país, que manifiesta un gran rezago económico y que dada su composición geográfica, demográfica, económica y política, padece hoy mismo una gran limitación para plantearse algún escenario que pueda modificar la marginación, el olvido, la pobreza y el hambre de la mayoría de sus habitantes.

Implantar el cuarto orden del Estado, quiere decir que las comunidades pasarían a tener un presidente de comunidad que los representaría en el cabildo de cada municipio que es donde se toman las decisiones mas importantes, este presidente de comunidad seria de inmediato regidor de pueblo y como tal funcionaria en las sesiones de cabildo, que es donde se autorizan los presupuestos para todas las obras en el municipio.

Se trata de tener una autoridad mandatada por la constitución local, para gobernar la comunidad, para organizarla en comités e impulsar y promover obras sociales, y para que además de otras funciones, pueda cobrar los impuestos que fuera posible y resolver los problemas de la población ahí donde se originan. Sin tener por fuerza que ir hasta la cabecera municipal.

Se trata de cambiar el modo en que se gobierna, la forma y los procedimientos, dándole a las poblaciones el poder de decisión de las cosas que afectan a la comunidad, dotarlos de recursos que no necesiten de favores del gobernante en turno, ni de su generosidad ni de su encono, que este en la ley cuanto le toca a cada municipio y a cada comunidad de los dineros que maneja el Estado y la federación que no sea como hasta hoy, que los recursos se reparten en la forma, montos y en el tiempo que dicta el que gobierna.

La realidad de los municipios en Guerrero es que los recursos financieros se aplican fundamentalmente en las cabeceras municipales y en el mejor o peor de los casos en los lugares que de manera unilateral el presidente municipal, determina, y también se dan casos en que algunos ciudadanos representantes de comunidades tienen éxito en sus peticiones y logran que se les transfiera algún recurso del municipio; pero son los menos, la mayoría de las comunidades más pobres, sufren el abandono y ante una deficiente capacidad de gestión, ven pasar el tiempo sin que para sus habitantes y poblados, haya ningún progreso.

Contando con regidores de pueblo que son a la vez presidentes de comunidad, esta práctica quedaría anulada, en virtud de que todas las comunidades representadas en el cabildo repartirían equitativamente el techo presupuestario del municipio sin favorecer o marginar a ninguna comunidad, buscando un equilibrio que nunca ha existido, por que los presidentes municipales han actuado y actúan hoy en el Estado de Guerrero sin consultar a nadie y ejerciendo el poder y el presupuesto del municipio de manera centralista.

Mi Estado ha sido dominio de prácticas caciquiles, donde el abuso del poder y la ignorancia han caminado de la mano desde siempre, donde la violencia ha estado presente siempre para mal. Generado un círculo maligno que en nada ayuda, donde los ciudadanos entienden al gobierno en muchos lugares y circunstancias en sus diferentes niveles no como sus servidores, sino como sus abusadores, los saben poseedores del

poder del dinero y de la capacidad de decisión, y de la autoridad. Por ello mantienen una relación con ellos que no es franca, que es de recelo, de cálculo, de miedo, de un respeto que se impone, sabedores de que poseen la capacidad de anular peticiones, propuestas y proyectos que deben tener siempre el beneplácito y la bendición de los que detentan el poder en el gobierno.

Visto lo anterior analizo la pertinencia y condiciones para la instauración en el Estado de Guerrero, del IV orden del Estado y del gobierno: el gobierno de la comunidad, que entre otras nuevas conductas sociales, generará de inmediato una sensación de poder y de autonomía de los miembros de la comunidad, los hará sentirse libres para ejercer su voto, libres para determinar quien será su presidente de comunidad y que obras se harán en sus poblados, ya el presidente municipal nunca más decidirá que obras tienen que realizarse en las comunidades; ni cuales son primero y cuales después.

Así los ciudadanos no esperaran favores de quienes gobiernan, sabrán que poseen como comunidad el poder de decisión que siempre se les ha negado, generarán en cada autoridad una verdadera necesidad de desempeñar bien sus encargos y ellos mismos ya no se sentirán sujetos de favores de los poderosos ni estarán comprometidos de manera grosera e inhumana como suele ocurrir, a comprometer sus votos en el mercado político y electoral.

Para ese fin es importante una tarea jurídica y legislativa concreta y clara que nos daría el procedimiento legal para modificar las leyes locales, la constitución del Estado, la ley orgánica del municipio libre y todas las demás que tengan que ver con el desempeño del gobierno, con los presupuestos públicos, con el reparto de los dineros federales, estatales y municipales y los sistemas de participación social, política y electoral. Hasta hoy en el Estado ninguna ley obliga al gobernador a asignar los recursos en tiempo y forma a los municipios y comunidades, siempre hay artificios, lagunas u otros caminos que les permiten condicionar, limitar y marginar o premiar a los municipios, comunidades y a los ciudadanos.

El cuarto orden del Estado le puede permitir a Guerrero tener ciudadanos más libres y más democráticos, le puede dar la posibilidad de más progreso una vez que las comunidades sean dueñas de su destino, un día los comisarios municipales electos por voto directo de sus ciudadanos pueden pasar a ser presidentes de comunidad y regidores de sus cabildos en todos los ayuntamientos del Estado de Guerrero, ahí podrán ser partícipes y protagonistas del desarrollo de sus comunidades y no simples espectadores como lo son hasta ahora. Dejarán de esperar dádivas y empezarán a exigir un trato igualitario y justo, que la ley proveerá para cada comunidad. Sin duda hay una gran diferencia entre ser solo comisario de un poblado a ser regidor del ayuntamiento representando a esa comunidad, conociendo sus necesidades y las cosas más urgentes que requieren atención, no es lo mismo que se tenga la posibilidad de enviar cartas al cabildo, a ser miembro de ese cabildo y tomar decisiones en cada sesión y defender los intereses de cada comunidad con voz y voto.

Esta propuesta no es una invención personal, ni una propuesta recién nacida; existe ya y opera desde 1985, El cuarto orden del Estado es una realidad en el Estado mexicano de Tlaxcala ahí podemos conocer los alcances de esta forma novedosa de organización social, de sus reglamentos de presidencias municipales auxiliares, de sus formas internas de organizar sus comités comunitarios de obra, duración y número de miembros etc., de los modos de organizar a los cabildos que llegan a tener muchos regidores, todos representantes genuinos de sus comunidades.

Como muestra de otras realidades políticas y administrativas, debo señalar que en Puebla hay una forma novedosa también de asignar los recursos del ramo 33, se asignan directamente a las comunidades sin consultar a los ayuntamientos, los dineros se emplean en obras que la comunidad decide y se dan a comités sociales que no dependen de los presidentes municipales, esto evita la intermediación política inmoral de los dineros públicos.

Como podemos ver solo dos Estados del país han descentralizado la administración de los dineros públicos a las comunidades, Puebla y Tlaxcala y solo un Estado del país les ha dado poder y autonomía a las comunidades: Tlaxcala, por ello legislado en las leyes, el cuarto orden del Estado y del gobierno: el gobierno de la comunidad, es un derecho social y una obligación para las comunidades de Tlaxcala.

Para finalizar es pertinente anotar que para efectos de organización y desarrollo he dividido el trabajo de este proyecto de tesis en tres partes, la primera parte relativa a los problemas de Guerrero, a los orígenes de la pobreza, el rezago económico, el caciquismo, la violencia y al autoritarismo, y un acercamiento a la realidad actual del Estado, así como la propuesta ejecutiva de un IV orden del Estado y de gobierno. La segunda parte abarcará la conceptualización del Estado, el gobierno, el municipio, la remunicipalización y la autonomía entre otros; así como la remunicipalización en Guerrero, un análisis de las comunidades que quieren crear nuevos municipios. La tercera parte, contiene la información relativa a los antecedentes y realidad en México de la remunicipalización, en un recorrido por los Estados de Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Tlaxcala, Puebla y el Distrito Federal.

PRIMERA PARTE: Los problemas de Guerrero

1. Guerrero: Los orígenes de la pobreza; la realidad actual del Estado

El atraso económico del Estado de Guerrero ha sido histórico, desde su fundación en el año de 1847, la política y la economía han sido parte de esta historia social que sufre el Estado y que se manifiesta en una población empobrecida con bajos niveles de educación y de salud y con altos niveles de pobreza y de violencia. La combinación de la política, la economía y la geografía, han podido sintetizar una realidad de atraso económico y social que pocos Estados del país comparten.

Guerrero es un Estado donde el 77.32% de su territorio no es apto para la agricultura, y paradójicamente su población ha sobrevivido de las siembras de autoconsumo de productos agrícolas.

Los orígenes de la pobreza en Guerrero tienen que ver entre otras variables con la presencia de próceres; caudillos y caciques¹ que convirtieron en botín político al Estado; la lucha por el poder público fue un constante enfrentamiento entre facciones que limitó el desarrollo económico y social de la entidad.

En Guerrero como en el mundo, las causas estructurales de la pobreza se asemejan y se acentúan, tristemente podemos afirmar que en nuestro Estado tenemos todas las definiciones de pobreza, la humana, la de ingreso, la extrema, la general, la relativa, y la absoluta. Y de sus causas, académicos y gobiernos coinciden en que entre otras pueden ser: la ausencia de democracia; relaciones de poder que privan a un sector de la población o a un país en su conjunto de la capacidad para decidir lo que quieren hacer en los asuntos que les atañen, la falta de acceso a los medios de producción, como la tierra, la tecnología y el capital, y recursos como el crédito, la educación y el acceso al mercado, para la mayoría de la población, la ausencia de mecanismos adecuados para la acumulación y distribución, la desintegración de las economías nacionales, que se orientan a abastecer a los mercados externos, en lugar de producir para el mercado interno, la erosión del papel del gobierno como agente minimizador de la desigualdad social, la sobreexplotación de los recursos naturales y la contaminación de los ecosistemas, que afectan de manera desproporcionada a los pobres, y las políticas económicas que generan una mayor monopolización de la economía y una polarización de las sociedades, llevando a una creciente concentración de la riqueza y del ingreso.

¹ Para mas sobre el tema ver a: Fernando Salmerón, "Caciquismo", en Michael S. Warner (ed), Enciclopedia of México, v.1. Fitzroy

Dearborn Publishers, Chicago 1997. p. 177. El origen mismo del término y su función no carecen de interés. La palabra cacique es una corrupción de "*kassequa*", vocablo arahuaco con que se denominaba a los jefes indígenas que encontró colón en la española en 1492. El término se llevó del caribe al resto de las tierras conquistadas a nombre de la corona española, pero también cruzó el atlántico en el sentido inverso y se introdujo en el lenguaje político de la península ibérica. Una vez que se llevó a cabo la conquista, el aristócrata indígena, el *tlatoque*, fue rebautizado como cacique, y los miembros de las órdenes militares o *pipiltin* como principales. Las autoridades españolas les reconocieron su estatus superior y hereditario y les incluyeron en la estructura de autoridad como gobernadores, jueces, alcaldes o regidores a cambio de que les sirvieran para recabar el tributo, proveer de fuerza de trabajo a los propietarios españoles y, en General, para controlar a la población nativa –a los macegales-, justo como lo habían hecho desde antes de la conquista.

Pero fundamentalmente podemos afirmar que a la población del Estado de Guerrero le tocó sufrir más a partir de 1982 cuando en México el número de pobres empezó a crecer, de manera exponencial a raíz de que el gobierno mexicano cambió el modelo económico de sustitución de importaciones que había prevalecido hasta entonces, por el modelo económico neoliberal o de libre mercado que lo obligó a comprometerse con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y con el Banco Mundial (BM), a implementar en el país un programa de ajuste estructural a su política económica que incluía entre otras cosas, la reducción del gasto público, y en particular, del gasto para servicios sociales, la eliminación de subsidios, sobre todo aquellos que benefician a los pobres, la restricción de la disponibilidad del crédito, especialmente a los créditos para los agricultores y campesinos, la privatización de empresas propiedad del Estado, lo que llevó a una concentración de los recursos en pocas manos, la liberación comercial, que puede devastar la capacidad productiva interna y el empleo, la reorientación de la economía hacia los mercados de exportación, lo que puede dar incentivos para exportar intensivamente los recursos nacionales, la eliminación de barreras a la inversión extranjera, por ejemplo: darle el trato de nacional, lo que en los hechos puede poner en desventaja al sector privado nacional, y la desregulación de los mercados de trabajo que han deprimido los salarios mínimos.

Mientras tanto, el Estado de Guerrero tiene notables y crecientes contrastes políticos, económicos, sociales y culturales, contrastes que se expresan en la heterogeneidad social, en la polaridad entre los centros de desarrollo y crecimiento económico y entre las regiones de amplio rezago social. Este Estado es uno de los cinco Estados de la República Mexicana con predominio poblacional rural, y una de las seis entidades con mayor índice de marginación y desigualdad social. Asimismo, es uno de los Estados donde existe una alta carencia de servicios públicos básicos. De 651.149 viviendas con que cuenta el Estado, solamente cuentan con energía eléctrica 581.700, es decir el 89.3% del total, y las casas que cuentan con agua potable son solo el 71% que nos dan el total de 462.184 viviendas y como último dato solo el 53.6% de las viviendas de Guerrero cuentan con servicio de drenaje. También existe una gran deficiencia en la cobertura de los servicios de salud y de educación de carácter público. En cuanto se refiere al sector educativo es preciso citar que existe un alto índice de analfabetismo, según datos del COESPO-Guerrero en 1970 el 48.1% de la población de 15 años y más, era analfabeta; para el año 2000 representaba el 21.55% que concretamente se refiere a 396.498 guerrerenses que no saben leer ni escribir y la población mayor de 15 años sin primaria completa es del 50.36% del total de la población.

El 17% de los hombres guerrerenses de 15 años y más son analfabetas, mientras que las mujeres son el 25%; la deserción en las escuelas primarias del Estado de Guerrero es de 3.3% para los niños y de 3.1% para las niñas; en la educación secundaria la deserción en mujeres alcanza el 9.6% del total, en el bachillerato la deserción de hombres es de 20.3% de cada 100 y las mujeres representan el 13.7%; en la educación profesional media, la deserción es para hombres de 19.7% y para mujeres de 10.3%. En un Estado pobre donde solo el 73.4% de hombres y el 76.5% de mujeres terminan su educación primaria, y donde los habitantes de 15 años no tienen instrucción y representan el 18.2% de la población de hombres y el 24.3% para la población de mujeres. Guerrero es un Estado de pobreza, de violencia, de exclusión social, donde la desigualdad es una realidad cotidiana que a todos duele y que todos sufren, y que la mayoría de la población la reconoce como endógena, pues ha Estado desde siempre en el seno de su familia.

Los contrastes del Estado los podemos ver en los siguientes datos:

El crecimiento de la población es quizá un dato amable pues es menor a la media nacional y representa solo 1.3% de la población. En Guerrero los hogares que reciben ingresos femeninos representan el 57.9% muy por arriba de la media nacional que es de 51.5%, y en el 33% de cada casa en el Estado de Guerrero hay por lo menos un anciano que no siempre tiene atención en los hospitales de gobierno, en este rubro que se refiere a la seguridad social, solo el 19.7% de los hombres y el 20.9% de las mujeres son derechohabientes de las instituciones públicas de salud, mientras que la media nacional es de 39.6% para hombres y 40.7% para mujeres.

Nuestro Estado es un Estado que como ya se dijo tenemos un 13.9% de población indígena de los cuales 125.000 ciudadanos indígenas solo hablan su lengua materna y no hablan español, pero que son el origen de la población guerrerense.²

De la matrícula escolar en el Estado, debo decir que en lo que se refiere a instrucción primaria estas tienen un total de alumnos de 558.151, mientras que la matrícula en licenciatura es de 37.327 alumnos. En un Estado donde el 21.8% de la población de 8-14 años no sabe leer ni escribir y donde solo el 73.4% de hombres y el 76.5% de mujeres terminan su instrucción primaria y donde los habitantes de 15 años y más sin ningún tipo de instrucción representan el 18.2% para los hombres y el 24.3% para las mujeres y donde se da una deserción mayor de 3% en primarias y mayor de 9% en secundarias, la educación profesional medio tiene una deserción para hombres de 19.7% y para mujeres de 10.3%, se contrasta con la deserción de bachillerato donde mas de un 20% de hombres lo abandonan y mas de un 13% de mujeres hacen lo mismo. Finalmente es importante señalar que en el nivel de posgrado solamente existen 1460 matriculados de los cuales 866 son hombres y 594 son mujeres.

En el rubro de infraestructura de vías de comunicación, la red carretera en la entidad tiene una longitud de 8 mil 772 kilómetros; las carreteras Nacionales pavimentadas tienen una longitud de 2.487 y las revestidas 3.791.3 kilómetros, las carreteras estatales pavimentadas tienen una longitud de 936.9 kms; las revestidas 1.189.6 y las de terracería 367.7 kms. La red une básicamente a los grandes centros demográficos de la entidad y a la mayoría de las cabeceras municipales, pero las localidades que circundan estas cabeceras solo cuentan con carreteras de terracería o asfaltadas en mal Estado.

² Danièle Dehouve, en su libro "Entre el caimán y el jaguar: los pueblos indios de Guerrero". México. 1994. CIESAS. Pág. 13. Nos dice: "El Estado de Guerrero se constituyó en 1847, fecha reciente si pensamos que la historia escrita por los españoles empezó a principios del siglo XVI. Partir de una entidad político-administrativa actual para remontar el curso del tiempo es un ensayo de historia "regresiva", que se opone a la historia clásica que es progresiva, empezando en el pasado más remoto para llegar a la época presente. Es legítimo, pues, preguntarse si esa formación administrativa que es el Estado de Guerrero representó, en el pasado, una entidad geográfica o socioeconómica. Inesperadamente la respuesta es afirmativa: durante el imperio azteca que dominaba el centro de México, antes de 1520, el actual Estado de Guerrero, casi exactamente con sus mismos límites, representaba una zona de conquista azteca comprendida entre dos grandes imperios, el tarasco hacia el oeste y el mixteco al este. Para los señores mexicas del altiplano central, la región ofrecía recursos tropicales en las tierras de riego del río Balsas y sus afluentes, así como en las costas del océano Pacífico eran abundantes las cosechas de maíz, algodón y cacao. Los lugares circunvecinos, en las partes áridas de la cuenca del río Balsas o boscosas y frías de los altos de la Sierra Madre del Sur, eran ricos en minerales, animales silvestres, sal, copal, hule y miel. Al llegar los conquistadores cambió el destino de esa entidad geográfica. Los intereses españoles se imprimieron violentamente en los hombres y la tierra: primero el afán de oro y plata, luego una gama de intereses que vinieron a constituir la economía novohispana. Nuestra zona de estudio se dividió en regiones con caracteres marcados por ciertas producciones privilegiadas o por sus lazos especiales con el altiplano central. Decremento de la población indígena, desplazamientos, llegada de los españoles y los negros, la sociedad cambiaba mientras los pueblos indios se ubicaban en un nuevo orden económico y social, hasta llegar a la víspera de la independencia y de la formación del Estado de Guerrero.

Para que el Estado pueda abandonar su realidad de atraso y de pobreza, es necesario que se empleen procedimientos administrativos y políticos de nueva generación que le permitan al gobierno y a la sociedad caminar en un sendero de mejores resultados, para ello es prudente enumerar algunos criterios básicos que el nuevo desarrollo de Guerrero debe tener y que deberán fundarse en una generación de propuestas alternativas por parte de la sociedad misma, procurando promover el desarrollo equilibrado de las regiones y privilegiar la atención a los grupos y las zonas con mayor desventaja, económica y social. El combate a la pobreza y el desarrollo con equidad, deben ser prioridades de la política económica, para ello se hace necesaria la instrumentación de una política descentralizada a nivel estatal y municipal que promueva el desarrollo integral regional a fin de atender y procurar la superación de la pobreza y combatir frontalmente la desigualdad social con la participación eficaz del municipio en la planeación del desarrollo de la entidad, particularmente otorgando prioridad a las áreas de mayor rezago social, como son las zonas rurales, las comunidades indígenas y las zonas urbanas marginadas.

Se deberá poner énfasis en la definición y promoción de un desarrollo integrador que permita organizar y encausar la movilización de los beneficiarios a partir de la creación de instancias y espacios institucionales, que propicien la participación ciudadana en el diseño, supervisión y evaluación de las políticas públicas, para hacer efectiva la transferencia de atribuciones, recursos y responsabilidades a los municipios, así como a los ciudadanos organizados, redistribuyendo el poder de decisión en la sociedad civil.

Para cristalizar el desarrollo de Guerrero deben tenerse claros los objetivos de una reforma municipal, que anteponga de manera contundente el trabajo y la organización de la sociedad en beneficio del desarrollo del Estado, como un proyecto comprometido entre la sociedad y el gobierno con una visión de largo plazo que tenga tiempos y movimientos, ritmos y metas claras, concisas, evaluables y palpables, que se vivan y que se sientan por toda la sociedad; para ello los objetivos de esta reforma necesaria en Guerrero, sería: La instauración del IV orden del Estado; que promoverá la reorganización del territorio, la población y el gobierno. En tanto elementos básicos de la estructura del Estado, a efecto de consolidar una reforma que coadyuve al desarrollo integral de la entidad, pero además se deberá modificar las leyes para impulsar, de manera urgente, un proyecto integral de descentralización y desconcentración de facultades, atribuciones y recursos, de la entidad federativa hacia sus municipios, y de estos hacia sus comunidades.

Esto nos plantearía la necesidad de redefinir e instaurar nuevas reglas electorales que garanticen la inclusión, la representatividad, la equidad y la transparencia en la elección de gobernantes y en el uso y aprovechamiento de los recursos públicos dedicados a este fin. Para crear economía se tendrá que impulsar la reorganización de los sistemas de producción, distribución y consumo, de bienes y servicios a lo largo y ancho del territorio guerrerense, además sería pertinente llevar a cabo un amplio programa de desregulación y simplificación administrativas que faciliten los trámites de los particulares ante los gobiernos estatales y municipales, y para mayor efectividad económica será prudente promover la apertura hacia los mercados externos con base en sistemas productivos y de comercio que apunten hacia la eficiencia y la competitividad, a partir del respaldo institucional, de la asistencia técnica y de la asesoría, por parte de instituciones especializadas en procesos de intercambio. Será necesario también: establecer las instancias y mecanismos para el fortalecimiento y consolidación de la representación social en la definición y ejecución de las tareas de gobierno y la administración públicos, el IV orden del Estado y del gobierno multiplicará las acciones y tareas a favor del

desarrollo de la comunidad con base en la corresponsabilidad y multiplicación de esfuerzos de los ciudadanos, se deberá avanzar en la gobernabilidad del Estado con base en la negociación, el consenso, la conciliación, la concertación y la afinidad de esfuerzos en el desarrollo de las tareas gubernativas que conlleven a promover el desarrollo integral de la comunidad.

En materia jurídica se deberá impulsar las reformas legales y administrativas que permitan consolidar el proyecto de reforma municipal mediante la adecuación de las leyes, los reglamentos y las disposiciones normativas, vinculadas al quehacer municipal, también es un imperativo procurar la distribución y asignación de recursos financieros directamente a las comunidades, a partir de dos criterios básicos: el índice de población y el grado de marginalidad además de que la ley dotará a las comunidades de facultades, atribuciones y recursos para la realización de tareas y obras a favor de la colectividad, se deberán distribuir y asignar recursos financieros directamente a las comunidades, a partir de dos criterios básicos: el índice de población y el grado de marginalidad.

Dichos comités usarán y aprovecharán los recursos financieros de manera transparente, cada comunidad formará comités comunitarios o de obra. Es fundamental e invaluable incorporar a la sociedad organizada a las tareas gubernativas y administrativas del municipio y a la promoción del desarrollo del mismo mediante su participación en la toma de decisiones. Instaurando el IV orden del Estado y del gobierno, desatada la capacidad organizativa de la comunidad y los órganos de gobierno, se deberán multiplicar los esfuerzos (ideas y trabajo físico) para la realización de obras de beneficio colectivo, lo que permitirá “multiplicar” los recursos financieros.

El centralismo en México.

Prácticamente desde el triunfo de la revolución de 1910, el Gobierno Federal mantuvo un control avasallador y absoluto, sobre todos los gobiernos locales y municipales en el país; el poder público se centralizó en la capital de la República y toda decisión se tomaba en el altiplano, se creó una cultura de obediencia y de seguimiento a las líneas políticas y administrativas de la vida nacional, que invariablemente se originaban en el ámbito de la Presidencia de la República o en sus Secretarías de Estado y por último en los gobiernos estatales.

La herencia política centralizada se originó con el nacimiento del partido del gobierno, Partido nacional Revolucionario (PNR), que dio vida a una forma institucionalizada de acceder al poder público en el país, de igual manera marcó también el desarrollo de la vida administrativa con elementos que tenían que ver con la lealtad, la disciplina o la institucionalidad, que permearon en todos los niveles del gobierno. Para ascender en las entrañas de aparato gubernamental, ya sea político o administrativo, se tenía que tener además de otros atributos de formación o de conocimientos, la famosa “probada lealtad” y ser institucional a toda prueba.³ Además del centralismo oficial en el gobierno, el PRI marcó al país con el corporativismo que reinó en México desde los años 30s, hasta el final del sexenio del presidente Zedillo, la herencia del corporativismo había sido incorporada al PRI desde el gobierno del Gral. Lázaro Cárdenas del Río.

³ José Francisco Ruíz Masseu, ex gobernador de Guerrero, ex secretario General del CEN del PRI, siempre dijo: “El que pregunta no se equivoca” y “para mandar primero hay que saber obedecer”.

Las formas cotidianas centralistas y corporativistas de entender la política de nuestro país, tuvieron un amargo despertar el 1 de enero de 1994, cuando inició el levantamiento zapatista en el Estado de Chiapas. Dentro de las reivindicaciones que plantean se encuentran los reclamos de autonomía, y remunicipalización de muchas comunidades indígenas, así como una nueva relación entre el Estado, el municipio, las comunidades y los ciudadanos.

Definición de Centralización.

El politólogo italiano Norberto Bobbio la explica en oposición a la propia descentralización; y a estos procesos los define como: “La centralización y la descentralización en general (y en consecuencia también la centralización y descentralización administrativas) no son instituciones jurídicas unívocas, sino fórmulas que contienen principios y tendencias, modos de ser de un aparato político o administrativo. Son, por lo tanto, directivas de organización en sentido amplio, no conceptos inmediatamente operativos.

Esto significa que todos los ordenamientos jurídicos positivos están en parte centralizados y en parte descentralizados, es decir, considerando la centralización y la descentralización como dos valores posibles, que no existe un sistema político administrativo que no esté exclusivamente orientado hacia la optimización del uno o del otro.

Por tanto, como consecuencia de la combinación de los dos principios, muy difícilmente, aún para sectores muy limitados de la organización de un estado, descentralización y centralización no están en estado puro, sino que aparecen como centralización y descentralización imperfectas.

El problema de la centralización y la descentralización se plantea, en cuanto que ambos procesos se hallan presentes en la organización del estado; y se trata, por lo tanto, de valorar los instrumentos jurídicos a través de los cuáles, el único camino para una transformación es, precisamente, el de un movimiento gradual y progresivo dirigido a mitigar aquéllas tendencias, en un sentido y en otro, consideradas como ya no adecuadas a una realidad efectiva. Desde un punto de vista general hay un cambio entre centralización y descentralización, como consecuencia de un proceso de concentración y disgregación, generalmente gradual y lento, y otras veces más veloz, que se manifiesta en toda sociedad (...).”

Puede aceptarse con fines descriptivos, el criterio del mínimo indispensable para que se pueda hablar de centralización. Existe centralización cuando la cantidad de los poderes de los entes locales y de los órganos periféricos está reducida al mínimo indispensable para que estos puedan colocarse como entidades subjetivas de administración; existe, en cambio, descentralización, cuando los órganos centrales del estado tienen el mínimo poder indispensable para desarrollar sus actividades.

Actualmente el valor fundamental de la descentralización está ampliamente reconocido, tanto en el interior de una única organización administrativa, como en referencia a las relaciones entre más estructuras, que forman parte de una organización más complejamente entendida.

Es una afirmación común por parte de los estudiosos de ciencias de la administración, de ciencias políticas y de derecho que el problema de la transferencia de funciones desde el “centro” hacia la “periferia” está ligado a la administración que supere ciertas dimensiones, comprendiendo, en consecuencia, no solamente la administración estatal sino también la de los entes públicos menores y las grandes empresas privadas. En particular, se ha aclarado desde hace tiempo la conexión entre la administración pública y el cambio de las estructuras sociales, y la consecuente necesidad de que el desarrollo de las estructuras administrativas se adecue a este cambio, activando una distribución de las tareas y de las funciones, según aquellos criterios que, a la luz de los cambios sociales producidos, permitan asignar a las transferencias operadas un real contenido y una real operatividad.

Bajo el perfil del derecho público, en particular, el problema de la subdivisión de las tareas y de las funciones no es un problema de organización, que se refiere solamente a las unidades administrativas centrales y los entes u órganos por éstas separados sino que es un fenómeno que comprende en su generalidad el modo de ser, las cualidades y los predicados de un determinado aparato, ya sea estatal o no, o la acción de un poder público.

En definitiva no es un problema de derecho administrativo interno que se vincule a la única colectividad estatal, sino que es un problema de derecho público general que puede comprender, cuando asume las características de la descentralización política, colectividades en el interior del estado.⁴

El problema de la descentralización no se plantea en todos lados en los mismos términos y es indispensable situarlo cada vez más en el ambiente social y en la época histórica en los que se encuentra y concreta la realización (...) Desde este último punto de vista podremos hablar de formas intermedias entre estado federal y estado más o menos descentralizado –y, por lo tanto, de descentralización regional, de descentralización por entes locales, de descentralización administrativa, en sentido estricto- pero existe una profunda diferencia entre la descentralización administrativa y la descentralización federal. Esta se basa principalmente en el concepto de autonomía política y descentralización política”.

La definición anterior, que resulta la más completa para los intereses del presente trabajo, nos permite, junto con las ideas ya desarrolladas, asentar algunos principios generales: La centralización es un proceso histórico que se debe ver siempre en oposición a la descentralización; la centralización impregna todos los niveles en los que se estructura una sociedad; a saber: política, cultura, economía y aún la psicología misma de los individuos.

La normatividad jurídica vigente a lo largo de los años en nuestro país, conforma una serie de intentos para adecuar, en los diversos momentos históricos, la descentralización como fórmula para solucionar desequilibrios generados por la centralización en aquellos momentos concretos.

En la actualidad la descentralización, en el ámbito gubernamental, adquiere una importancia de primer nivel, dados los avances recientes en la ciencia política; sobre todo en áreas fundamentales como la gestión y administración pública, las relaciones intragubernamentales, y el cambio de visión en la manera de concebir al Estado.

4 Bobbio, Norberto; Matelucci, Nicola y Pasquinno, Gianfranco, “Diccionario de Ciencia Política”, México, Siglo XXI, 1991, Págs., 471-477.

Esta última consideración es realmente trascendente si se contempla a la luz de la reforma municipal realizada en 1983, pues a partir de aquel momento se dio un impulso fundamental al Municipio, no sólo desde el marco jurídico, sino que comenzaron a realizarse distintas acciones, con el fin de asumir a la descentralización, no como una imposición central, sino como una práctica cotidiana de la vida, que emerge lentamente desde la sociedad y para ella.⁵

El federalismo en México

México es según nuestra constitución política, una republica democrática, representativa y federal.⁶ Que para sus fines tiene una división de poderes con funciones y limitación verdaderamente definidos en la propia constitución y en las leyes secundarias.

El federalismo en México, se originó con base en el pensamiento de Miguel Ramos Arizpe, con su manifiesto en las Cortes de Cádiz, al defender las diputaciones provinciales, que en los hechos fueron el antecedente inmediato de nuestro Estado Federal. Más tarde durante el Congreso de 1823-1824, Ramos Arizpe defendió el federalismo en forma sobresaliente.

El federalismo se entendía como el establecimiento de dos órdenes de gobierno: el de la Federación y el de los Estados; así como de la creación de los tres poderes de la Unión, con sus respectivas competencias.⁷ En materia de Federalismo a partir de este siglo, podemos definir claramente dos periodos históricos del federalismo en México, en lo que podemos decir la historia moderna del país de 1928 al año 2000. De estos periodos podemos decir:

- ❖ El primero estuvo marcado por la estabilidad política y económica, donde el Estado se agrandó progresivamente, y la economía creció de manera sostenida y permanente durante este periodo. El gobierno tenía un modelo económico de “sustitución de importaciones”, que va de 1928 a 1980.
- ❖ El segundo periodo, va de 1980 al año 2000, y en él se inicia el modelo económico neoliberal o de libre mercado, con un bajo o nulo crecimiento económico, donde se adelgazó progresivamente al Estado; y el gobierno ha vivido junto con la población en una

5 “La descentralización, en este sentido, no es tan sólo una categoría formal y lógica, sino un sistema de vida que permite que las instituciones de la sociedad y el Estado puedan articularse respetando ámbitos de competencia. Permite también que la relación de los gobernantes y los gobernados sea más amplia, directa y fluida. La descentralización como sistema de vida responde a principios básicos de civilidad política y social. En efecto, reconoce que la sociedad moderna es plural, activa y contestataria. Reconoce que la pluralidad da cabida a diversos centros de poder y decisión. Un aspecto clave de la descentralización es que constituye un modo para distribuir el poder. En efecto, lo que corresponde a los gobiernos locales es un punto neurálgico a considerar”. Uvalle Berrones, Ricardo, “Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México”, en: Gestión y Estrategia, No. 7, enero-junio de 1995, pág., 18.

6 El federalismo posee dos tradiciones históricas, una que proviene de Europa con la experiencia alemana, que es la idea cooperativa; la otra es la tradición de los EE.UU. de América, que nace como un pacto instalado en un momento específico de la historia.

7 El esquema federalista se refrendó en la constitución de 1824, y en la de 1857 donde se dispone que 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 a la federación establecida según los principios de la Constitución General. El pacto federal se materializó con la constitución de 1917, en el cuál la gran novedad no fue la dimensión política, sino la social, inclusión de derechos sociales como educación (Art. 3ª), a la regulación de la propiedad y redistribución de la riqueza (Art. 27ª) y al trabajo (Art. 123ª).

enorme crisis económica, donde ya no hay empleo y se ha desmantelado el Estado de Bienestar.

El gobierno actualmente solo invierte el 15% del PIB en gasto público, mientras que en los 80s al inicio de este periodo gastaba el 57% del PIB.

En ambos tramos el gobierno estaba dominado por 2 instituciones duales que dependientes una de otra, circunscribían el ámbito de la política para sí, donde todo ciudadano podía obtener premios y castigos, éstas eran la Presidencia de la República y el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Tanta era la influencia y poder del presidente, del gobierno y de su partido, que para la elección de 1976; José López Portillo fue el único candidato a la presidencia de la República, muchos ciudadanos consideraban inútil oponerse al gobierno y otros no tenían seguidores, ni respuestas a sus llamados.

A raíz de las reformas constitucionales, y a la creación de la Ley Federal de Organización Política y Procesos Electorales (LFOPPE), el Gobierno Federal implementa una amnistía y una reforma política (LFOPPE) de manera simultánea, para lograr encauzar al país y a los ciudadanos dentro de los cauces legales, para el ascenso al poder, ya que se encontraba en una plena crisis de las guerrillas, la Liga comunista 23 de septiembre, las FARP, el PDLP; y con la muerte apenas en 1974 del líder guerrillero guerrerense Lucio Cabañas Barrientos líder del Partido de los Pobres y de su brigada campesina de ajusticiamiento. El gobierno buscó impulsar a la vieja izquierda Mexicana en la participación real dentro del gobierno y en el Congreso de la Unión, ayudó a que muchos actores políticos fueran Diputados Federales y participaran en asuntos políticos de manera legal, así vimos a expresos políticos del 68 y líderes guerrilleros amnistiados, ser partes del Congreso de la Unión de nuestro país.

El maestro Othón Salazar es electo alcalde de Alcozauca en la montaña de Guerrero, sin haber ganado; Baltasar Villanueva Andrade, de la CCI, postulado por el PRI fue el ganador en 1980 pero en aras de la democracia, fue sacrificado y convencido para aceptar perder en la mesa y fortalecer el sistema de partidos políticos en México. A partir de la LFOPPE, en la elección del año de 1977, los ayuntamientos ya tienen regidores plurinominales en municipios de más de 300 mil habitantes. Se crean 30 municipios y esto se Generaliza en el año de 1983, cuando ya todos los municipios del país tienen regidores de partido o plurinominales. También para la elección del Congreso de la Unión se compone de 500 diputados plurinominales la elección federal de 1979.

Democracia Económica y Democracia Electoral: Hasta hoy caminos contrapuestos

Democracia electoral:

Se decía en los Estados Unidos, que la Democracia era el poder del pueblo por el pueblo y para el pueblo,⁸ y que en ese país nadie podía estar por encima o por debajo de la ley.

⁸ Frase atribuida al presidente Abraham Lincoln, con relación al término de la esclavitud.

En México, en términos académicos es aceptada la definición de los clásicos etimológicos que la desagregan de DEMOS: pueblo o comunidad y CRATOS que significa: poder.

Para mi maestro Raúl Olmedo, multicitado en este trabajo; es la organización de la sociedad la que genera el poder. Para los mexicanos, la democracia se da cuando los sufragios emitidos en las urnas nos permiten elegir a nuestros gobernantes de manera libre, y vernos representados en los congresos federales (cámara de diputados y cámara de senadores) y los congresos locales y demás autoridades sujetas a elección como gobernadores, alcaldes y Presidente de la República. Podemos afirmar que México vive hoy plenamente una democracia electoral que iguala a los hombres y donde cada voto cuenta lo mismo, aún cuando sea emitido por un burócrata o por el presidente del país.

Ya no son cuestionados los resultados ni las autoridades electorales, y cada día se profesionalizan más los métodos de resultados preeliminares, que le permiten a la ciudadanía conocer desde muy temprano en la tarde (7 u 8 de la noche) del día de la elección, las tendencias que marcan que partidos ganarán y con que porcentaje de los votos emitidos. La democracia electoral se ha perfeccionado y ha sido un proceso dinámico que muestra la evolución de nuestra sociedad, a pesar de la crisis de los partidos marcada por la elección del año 2000, por los escándalos financieros del Pemex-Gate y de Amigos de Fox, del partido Acción nacional y del partido Revolucionario Institucional.

La democracia electoral en México no esta en riesgo y es una realidad madura que a todos convence y que llegó para quedarse.

Democracia económica:

La democracia económica es el poder económico del pueblo, se entiende que este poder esta distribuido entre todos los sectores y los habitantes del país; la realidad de México es que hay una gran concentración de la riqueza y un número mayoritario de mexicanos que viven en la pobreza o pobreza extrema, que según el gobierno del país, está representada por la incapacidad económica de una familia de contar con un ingreso de 560 pesos al mes. Existe en México una contradicción, pues contando con una democracia electoral plena, nuestra democracia económica ha disminuido, ahondando la separación entre ricos y pobres, inmersos como estamos en este modelo económico neoliberal y de libre mercado.

Pero hagamos un poco de historia:

“Desde Adam Smith, el pensamiento liberal ha postulado que el juego irrestricto de los intereses individuales es conducente al bienestar común, eleva la eficiencia productiva y es el mejor remedio a los abusos del poder político.

Alcanzar el funcionamiento libre de los mercados, transformar al Estado en espectador de la vida económica, constituye el meollo del sistema a construir y preservar según los neoliberales. Se admiten las desigualdades distributivas, siempre compañeras de los mercados, pero se justifica en dos planos distintos: sea como la recompensa al talento,

dedicación y frugalidad de los ganadores del juego de la competencia, o como el mal necesario para sostener vivos los alicientes a la formación de capital y el ahorro, pilares donde se apoya la posibilidad misma de mejorar a largo plazo la suerte de las poblaciones.

Además, las teorías posmodernas advierten que junto a las fallas del mercado, suelen haber fallas de la intervención estatal igualmente dañinas. Por ende, según los defensores del mercado o los neoliberales de nuestra época, la libertad económica debe reinar suprema sobre todas las libertades y, desde luego, sobre los sentimientos nacionalistas o populistas. El mundo capitalista había vivido dentro del paradigma keynesiano y fue sustituido por la Teoría de la Oferta y la Demanda de Klein. En los ochentas, los ofertistas querían resolver el problema del estancamiento económico. Así la oferta podría aumentar con incrementos de productividad que podrían estar sustentados principalmente con nuevas tecnologías y sobre todo con disminución de costos. Como hemos sido testigos en México desde 1982, “ceder la plaza pública al mercado puede facilitar el avance de la modernización política formal, pero también supone asumir políticas económicas que suelen contrariar los propósitos igualitarios de la democracia”

Es decir, la pobreza, como reflejo de la desigualdad de oportunidades, se manifiesta con brechas crecientes de los ingresos dentro de los países y entre los países. Al respecto, la historia cuantitativa moderna, en escrito de Agnus Madisson, nos indica que para el caso de México, mientras que en 1820 la relación de PIB entre México y Estados Unidos era de uno a un poco más de dos, en 1996, esa relación fue cercana de uno a siete. El nuevo ropaje que viste hoy en día ese viejo dilema entre eficiencia y equidad, se expresan en el embate neoconservador a las instituciones del Estado de bienestar de los países. Más adelante veremos como iniciaron las políticas sociales en México.

“La cuestión se plantea no tanto en términos anteriores, de subrayar el efecto del gasto social, en disipar los alicientes a la inversión o al crecimiento, sino a la exigencia posmoderna de sobrevivir en un mercado universal, tipificado por la libertad de comercio y la multipolaridad de los centros económicos”, “Como conclusión, podría afirmarse que la adopción universalizada de políticas orientadas al mercado todavía no se traduce ni en prosperidad general, ni en muralla eficaz a la difusión de las desigualdades.”

La caída del socialismo real en 1990, aceleró el fin de la Guerra Fría y dio inicio al desmantelamiento de los Estados de bienestar. En los países en desarrollo la crisis de la deuda de 1982 – y por lo tanto del fracaso del financiamiento del desarrollo con créditos internacionales, abrió la puerta a la inversión extranjera directa, teniendo como punto de lanza a las empresas transnacionales- originó un influjo negativo de recursos del exterior, que limitó recursos para programas de desarrollo social y de inversión pública, a fin de hacer frente al endeudamiento externo: en América Latina surgieron los indicios de las crisis fiscales que permean ahora a todos los países en desarrollo. El análisis económico de este siglo debe poner atención e interés a los fenómenos vinculados a la pobreza y a toda clase de discriminación, que genera la globalización con el libre mercado. No podrá haber sostenidamente una teoría del desarrollo económico, que olvide y flagele a las mayorías en el planeta.

En la actualidad el libre mercado ha transformado al Estado en espectador de la vida económica, el mayor logro de éste libre mercado, no es la producción de dinero, sino de excluidos, marginados y pobres, sin esperanza en el corto, mediano o largo plazo. Los neoliberales carecen de sentimientos nacionalistas, los empuja como decía Karl Marx, “el frío interés y el cruel pago al contado”.

Conclusión:

La democracia económica y la democracia electoral, deberían ser paradigmas universales gemelos; pero en México han probado que contienen un antagonismo que los repele, los rechaza y los enfrenta, los separa, tienen caminos divergentes.

Aspectos Generales del Estado

Guerrero posee una superficie territorial de 64 mil 393 kilómetros cuadrados, que representan el 3.27 % de la superficie total de la República Mexicana; tiene una población de 3, 079,649 habitantes, que representan el 3.20 % de la población total del país. Con una densidad poblacional de 48.27 persona por kilómetro cuadrado, según datos proporcionados por el consejo estatal de población del Estado de Guerrero que a su vez ha desagregado del último informe 2000 del instituto nacional de estadística, geografía e informática del Gobierno Federal.

De un análisis concreto podemos identificar la evolución de la población del Estado de 1950 a la fecha, su densidad, la distribución por sexo y la composición por grupos de edades.

Población

1950	1960	1970	1980	1990	1995	2000
919,386	1,186,716	1,597,360	2,109,513	2,620,637	2,916,567	3,079,649

Densidad de población

1950	1960	1970	1980	1990	1995	2000
14.41	18.6	25.04	33.07	41.08	45.72	48.27

Distribución de la población por sexo

Hombres	%	Mujeres	%
1,491,287	48.42	1,588,362	51.58

Composición de la población

Grupos de edad	Población	%
De 15 años	1,197,894	38.9
15-24	596,460	19.43
25-64	1,083,630	35.19
Mas de 64	158,021	5.13
No especificado	41,644	1.35

Geográficamente, el Estado de Guerrero colinda al norte con los Estados de Michoacán de Ocampo, Morelos y Puebla; al este con Puebla y Oaxaca; al sur con Oaxaca y el océano pacífico y Michoacán de Ocampo. Se encuentra integrado por 77 municipios distribuidos en 7 regiones; las costas grande y chica, Acapulco, la centro, montaña, norte y tierra caliente, sus principales ciudades son Acapulco, en la costa chica Ometepec, en la costa grande Zihuatanejo, en el centro Chilpancingo, en la norte Taxco de Alarcón e Iguala de la Independencia, en la montaña Tlapa de Comonfort y en la tierra caliente Pungarabato o mejor identificada como ciudad Altamirano. Guerrero posee 7.718 localidades según el último conteo del INEGI del año 2000, de las cuales 7.593 tienen menos de 2500 habitantes, lo que representa el 98.38% del total; solo tiene 125 comunidades con más de 2500 habitantes lo que representa 1.62 % de 7.718 localidades que conforman el Estado.

La población urbana representa el 55.31 % y la rural el 44.69 %. La población indígena representa el 13% de 3.079.649 habitantes que tiene el Estado, podemos decir que los náhuatl representan el 37.23 % con 136.681 integrantes, los mixtecos el 28.10 % con 103.147 integrantes, los tlapanecos representan el 24.64 % con 90.443 integrantes, y los amuzgos con el 9.43 % con 34.601 miembros.

Danièle Dehouve, en su libro "hacia una historia del espacio en las montañas de Guerrero", dice cómo se pobló el Estado: "...el actual Estado de Guerrero fue, en su conjunto, un lugar de llegada de migraciones nahuas. Entre el imperio tarasco, al oeste, y los señoríos mixtecos, al este, se extendía una amplia superficie poblada de numerosas etnias organizadas en pequeños señoríos como los chontales, los cuitlatecos y los yopis."

Unas migraciones nahuas de Guerrero argüían tener un origen bastante antiguo.⁹ Los cohuixca o coixca hablaban un dialecto nahua; asumían el mismo origen que los aztecas afirmando que eran una de las "tribus" de la peregrinación chichimeca salida de aztlán en el siglo XII, al mismo tiempo que los futuros dueños de Tenochtitlán.

Habían llegado en el siglo XIII a Iguala y Tepecuacuilco. A partir de esa fecha colindaron por el oeste con el idioma chontal y por el este con el tlapaneco o yopi. Otro grupo que asumía un origen semejante era el de los habitantes del náhuatl de Cuetzala (hoy Cuetzala del progreso). A fines del siglo XVI todavía narraban que sus antepasados habían salido del norte al mismo tiempo que los aztecas.

Solo con el tiempo, y después de haber vivido durante muchos años de la caza y la recolección, lograron conseguir tierras de los chontales. Cuando los señores de Tenochtitlán empezaron a conquistar la zona, les ayudaron a dominar a los chontales. Pero la mayor parte de las migraciones nahuas apoyaron la conquista mexicana de Guerrero, iniciada en el siglo XV. En 1430 el ejército de Itzcóatl entró por primera vez en el territorio Chontal y Cohuixca, se apoderó de los pueblos de Tepetlacingo, Tepecuacuilco, Iguala y Cuetzala, y llegó a Ixtepec (al oeste), Zacualpan (al este) y Tetela del río (al sur). Más tarde Ilhuicamina, rey de Tenochtitlán en 1440, siguió conquistando

⁹ Muchos datos provienen de las relaciones geográficas redactadas en unos pueblos de Guerrero a fines del siglo XVI: Relación de Xalapa, 1582, Francisco del Paso y Troncoso: papeles de Nueva España (PNE), 9 vol. Madrid y México, 1905-1948, t.4, pp. 252-266. relación de Zumpango del Río, *Ibid.*, t. 6, pp. 313-322. relación de Chilapa, 1582, *ibid.*, t.5, pp. 174-182. Relación de Citlaltomahua y Anecuilco, 1580, Relaciones geográficas del siglo XVI, René Acuña, editor. México, UNAM, 1985-1986. t. 1, pp. 109-122. Relación de Ichcateupan y su partido, *Ibid.*, 1579, 1985, t. 1, pp. 261-331. Relación de Iguala y su partido, 1579, *Ibid.*, t.1, pp. 337-356. Relación de las minas de Taxco, 1581, *Ibid.*, t. 2, pp. 113-132. Relación de las minas de Zultepec, 1582, *Ibid.*, t. 3, pp. 181-188. Relación de las minas de Zumpango, 1580, *Ibid.*, t.3, pp. 193-202.

más pueblos de la misma área, entre otros se apoderó de Tlalcozautitlán y fundó Chilpa. Sus sucesores Axayácatl (1469-1502) y Tizoc (1481-1486) llegaron hasta Tlapa (al este) y fortalecieron la guarnición de Oztma (al oeste). Finalmente, Ahuizotl (1486-1502) logró someter la mayor parte de Guerrero, llegando hasta la costa grande y la costa chica. El Yopitzingo, o señorío poblado por los Yopis, al suroeste de Tlapa, fue el único que permaneció independiente.

Para fines del siglo XVI se registraban en varias partes núcleos de población de habla náhuatl de origen más reciente que los Cohuixca y los pobladores de Cuézala. En Acapetlahuaya, por ejemplo, a media lengua del fuerte Oztuma se encontraban posdescendientes de una guarnición azteca. Las cabeceras de Teloloapan y Zumpango, de habla náhuatl, estaban rodeadas de estancias chontales. El pueblo de Cocula se dividía en dos barrios, el de Cuixca (o Cohuixca) y el de "mexicanos". En la costa chica cuatro pueblos eran "mexicanos" (Nexpa, Cuautepec, Xalapa y Copalitech), u dos en la costa grande (Coyuca, hoy Coyuca de Benítez, y el pueblo cercano de Citlala, hoy desaparecido).

La región de Tlapa, llamada la montaña, se ubica al este de Guerrero y también recibió migraciones de poblaciones de habla náhuatl. Su originalidad consiste en que para esta región disponemos de documentos diferentes de los del resto del Estado. Aun cuando faltan las relaciones geográficas de fines del siglo XVI, los documentos indígenas pictográficos realizados a partir del siglo XVI en Tlapa son excepcionalmente numerosos. La población económicamente activa sumaron para el año 2000, la cantidad de 899.191 personas ocupadas, las personas no ocupadas sumaron 1.168.244 personas; el sector primario ocupa a 237.618 ciudadanos en el mismo año, el sector secundario ocupó a 130.665 personas y el sector terciario a 449.029 personas que representan el 50.6 % del total.

La composición pluriétnica de la población.

Actualmente más del 13% de la población es indígena, ellos residen en las colonias más pobres de la entidad y carecen de los mínimos de bienestar, como son el servicio de asistencia médica, el acceso a la educación, la posibilidad de contar con una vivienda digna y la oportunidad de un empleo bien remunerado. El centralismo gubernativo y administrativo que se da en la capital del Estado, Chilpancingo, va en detrimento de sus municipios. A su vez este centralismo se reproduce en cada uno de los municipios, repercutiendo en perjuicio de sus comunidades.

Este conjunto de elementos, generan y reproducen el empobrecimiento, son factores que propician efectos socioeconómicos y políticos adversos que se expresan en el incremento de la pobreza y la desigualdad social, han dado origen a que Guerrero se haya convertido en una tierra fértil para las denuncias de ingobernabilidad, de caciquismo, de favoritismo, de privilegios, de corrupción, de efervescencia política, de inconformidad social, de represión institucional; tierra fértil también para la siembra y tráfico de estupefacientes y para el surgimiento y resurgimiento de la guerrilla. Estos factores en mayor o menor medida constituyen escenarios de riesgo potencial a los que hay que atender y dar respuesta de manera urgente y eficiente.

Violencia, narcotráfico y problemas agrarios

Guerrero vive graves amenazas para su estabilidad política, económica y social, el narcotráfico ha generado una fuente de ingreso para miles de campesinos guerrerenses a lo largo de la geografía estatal, de la empobrecida región de la montaña, la tierra caliente, sus costas, la región centro y la zona norte del Estado, esta actividad delictiva ha encontrado ciudadanos dispuestos a correr cualquier riesgo, con tal de tener un ingreso aunque éste sea ilegal, mientras tanto los problemas agrarios por su parte, los podemos encontrar desde Acapulco, en una de las playas más famosas que tiene por nombre “Tres vidas”, hasta los municipios de la montaña, tierra caliente, la costa chica, la región centro, donde miles de hectáreas se encuentran en litigio y como en el caso de Acapulco en el ejido “El podrido”, los campesinos reclaman hectáreas que hoy tienen un valor millonario en dólares, y que produce y genera inestabilidad jurídica entre inversionistas nacionales y extranjeros, y aquéllos ejidatarios que habiendo sido dotados de esas tierras, en sendos decretos presidenciales, alegan que fueron expropiados en términos extralegales.

En cuanto hace a la violencia en la entidad, debo referirme a lo asentado en el noveno informe de labores del centro de derechos humanos de la montaña, Tlachinollan, del 14 de junio, se puede leer lo siguiente: De acuerdo a la información del INEGI, entre los años 1990 y 1998 la tasa media de homicidios por cada cien mil habitantes fue del 49.4. Las muertes por agresión se encuentran entre las primeras causas de muerte en el Estado. Los municipios de Atoyac de Álvarez, Coyuca de Catalán, Ayutla, Teloloapan, Tlapa, Copanatoyac, Zapotitlán tablas y Tecpan de Galeana cuentan con los índices de denuncias por homicidio más altos. Se trata de municipios eminentemente rurales donde ha aflorado la violencia a causa de la militarización, el narcotráfico, y los conflictos políticos, agrarios y forestales.

También dice el citado informe que durante los primeros 3 años del actual gobierno han ocurrido 3 mil 179 homicidios lo que representa 101 homicidios por mes. Y además agrega que: “La geografía de la pobreza extrema está invadida por el cáncer del narcotráfico”. De acuerdo a los informes de la Procuraduría General de la República (PGR) publicados desde 1996, la región de la montaña ha ocupado el primer lugar en producción de amapola. En ese año Guerrero produjo el 22.63% de la producción nacional de amapola y marihuana. Sigue diciendo que Metlatónoc es el 2º municipio más pobre del país y en la montaña de Guerrero donde los municipios de Acatepec, Zapotitlán tablas, Tlacoapa, Alcozauca, Copanatoyac, Xalpatláhuac, Malinaltepec y Atlamajalcingo del monte se ubican dentro de los 100 municipios más pobres a nivel nacional y dentro de los 30 municipios del Estado catalogados como de muy alta marginalidad. Es una región donde se concentra la mayoría de la población indígena de la entidad que asciende a 424 mil 375 habitantes, siendo el 13.78% de la población total del Estado.

Protesta social y grupos guerrilleros en el Estado

Diversas organizaciones sociales actúan en el territorio estatal realizando acciones de protesta y activismo político, aproximadamente 142 organizaciones sociales operan en la entidad de manera legal y van desde organizaciones indígenas de maestros y campesinos, además de que en la entidad actúan al margen de la ley, organizaciones

armadas, como el Ejército Popular Revolucionario (EPR) y el Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI). Las organizaciones enarbolan una amplia gama de demandas políticas y sociales. Los movimientos guerrilleros en el Estado de Guerrero se remontan a la década de los sesentas, cuando Genaro Vásquez Rojas, creador de la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (ACNR), los inicio, seguido mas tarde por Lucio Cabañas Barrientos creador del “Partido de los pobres” y su “Brigada campesina de Ajusticiamiento”. Actualmente en nuestra entidad podemos decir que esta es la realidad de los movimientos guerrilleros. Al surgir el 28 de junio de 1996 el autodenominado EPR empezó con ataques a los cuerpos de seguridad. Solo de junio a septiembre de ese año realizó 13 ataques. Al finalizar aquel año cambió de estrategia, al efectuar lo que denominaron “propaganda armada”, consistente en retenes en carreteras, apariciones en poblados de varios municipios, volanteo, mantas y comunicados.

Las acciones anteriores las continuaron en los primeros meses de 1997, imprimiendo mayor intensidad, combinados con los ataques de Tepozonalco, municipio de Chilapa y el Guanábano, municipio de Atoyac, el 24 y 27 de mayo de 1997, respectivamente. Fue evidente que el grupo armado trató de incidir en el proceso electoral de ese año, que culminaba el 6 de julio. Después de los ataques declararon una tregua unilateral para que se desarrollara en paz la elección federal. Del mes de julio a diciembre de 1997, el grupo armado se caracterizó por su bajo perfil.

De 1996 a 1997, el EPR realizó actividades de propaganda armada y proselitismo en las 7 regiones del Estado, entre ataques, apariciones, avistamientos, retenes, pintas, mantas, volanteos, ofrendas florales y conferencias de prensa. En 1998 se conoce la conformación del autodenominado Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI), y según los documentos decomisados, divulgados por la prensa, se fundó el 8 de enero de ese año y se conoció su existencia meses después, el 7 de junio, cuando ocurrieron los hechos de el charco, municipio de Ayutla. El ERPI se caracteriza por su acercamiento con la población indígena mixteca, buscando bases de apoyo en los lugares más alejados y pobres del Estado.

A raíz de la desmembración del EPR, que dio origen al surgimiento del ERPI como grupo de tendencia más radical e integrada mayormente por campesinos e indígenas provenientes de poblaciones y comunidades guerrerenses, la beligerancia de estos grupos descendió. A diferencia del EPR, el ERPI es un movimiento localizado solo en algunas partes del Estado de Guerrero, su característica principal es su integración con población proveniente de los estratos sociales más bajos, propensos más a las acciones directas que a las deliberaciones teóricas. Así, los mandos medios del EPR que actuaban en Guerrero formaron el ERPI, y se plantearon: “que el poder popular sea constituido por el pueblo, con la combinación de todas las formas de lucha y que la libertad, la democracia y la justicia son plenos cuando alcanzan el terreno político y económico”. Esos mandos militares continuaron con los contactos y presencia en el Estado, además de que se quedaron con parte del armamento y otros pertrechos del grupo al que pertenecieron originalmente.

En 1999 y 2000, el EPR y ERPI tuvieron un bajo accionar, debido a la acción gubernamental en sus vertientes operativa, jurídica y atención a las zonas más marginadas del Estado y a la detención del *"comandante Antonio"*, la *"coronel Aurora"*, Felicitas Padilla Nava y Fernando Gatica Chino, en una casa de seguridad en Chilpancingo en 1999. Lo anterior, orilló a los grupos guerrilleros a realizar un repliegue táctico buscando su reorganización para replantear su accionar militar y político. En los

últimos años, el bajo accionar de los grupos armados tiene su explicación en la escisión del EPR en varios grupos subversivos como el ERPI, Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo (FARP); CCRP-CJ 28 de junio y EPR-TDR y a la acción gubernamental en sus vertientes operativa, jurídica y de inteligencia en las zonas prioritarias del Estado donde se han detectado las bases de apoyo a esos grupos subversivos.

Guerrero es uno de los Estados más pobres del país, por lo cual las protestas sociales no ceden a pesar de los grandes esfuerzos que ha hecho el gobierno estatal por atender las necesidades más prioritarias de la población. La pobreza extrema ha provocado el surgimiento de organizaciones sociales, cuyos dirigentes, en muchas ocasiones, se aprovechan de la ignorancia de los campesinos para lucrar con las necesidades del pueblo. Esto ha generado una cultura de protesta por parte de las organizaciones políticas y sociales, como la CETEG, transportistas, larsez, cg500ari, OCSS, FDP, OREZ, entre otras. Las formas de protesta son variadas como: marchas, bloqueo de calles y carreteras, plantones, toma de edificios públicos, entre otras, con las que afectan principalmente a terceros. Las organizaciones sociales enarbolan una amplia gama de demandas, que van desde la construcción de obras públicas, proyectos productivos, peticiones gremiales, hasta exigencias de carácter político, como la libertad de los llamados “presos políticos” o la desmilitarización en algunas zonas del Estado, principalmente en la montaña y costa chica.

El gobierno del Estado de Guerrero dice, que los dirigentes sociales utilizan la protesta como instrumento de presión para obtener privilegios personales o de grupo, para chantajear al gobierno o incluso, para desestabilizarlo. Además, el crecimiento explosivo de las llamadas organizaciones de la sociedad civil, se debe en parte a la crisis de representatividad de los partidos. Existe rompimiento entre la sociedad y los partidos políticos, porque estos últimos se han ido fragmentando, han nacido otras organizaciones, pocas reales, otras francamente inexistentes como tales, por lo que han ido perdiendo legitimidad.

Las llamadas ONG's ofrecen espacios nuevos de participación ciudadana en casi todos los sectores: educación, salud, derechos humanos, ecología, etc. En Guerrero, se vive un clima saturado de demandas insatisfechas y hay momentos en que las protestas sociales y políticas parecen desbordar los niveles considerados institucionales y se tiene la sensación de que la capacidad del gobierno estatal es limitada para producir los satisfactores que la sociedad requiere. Si a ello agregamos la falta de recursos económicos y recortes presupuestales, esto hace ineficaces los proyectos para combatir la pobreza y el rezago en los lugares más apartados de la entidad.

Datos tomados de los periódicos de Chilpancingo “el sol de Chilpancingo”, “vértice”, “pueblo” y confirmados por la publicación puntual en el diario de Acapulco “el sur”, “el diario 17”, “el sol de Acapulco” y el “novedades de Acapulco”, podemos decir que aproximadamente, en el año 2002, las diferentes organizaciones sociales y políticas con presencia en Guerrero, realizaron aproximadamente 800 protestas, entre ellas: 166 manifestación-mitin, 150 plantones, 65 bloqueos a vías federales de comunicación, 130 bloqueos a vías urbanas, 59 concentraciones, 90 tomas de edificios públicos, 46 bloqueos a instalaciones públicas, 48 paros, entre otras. Las protestas tuvieron un ligero incremento en relación al año anterior (2001), ya que se registraron 892 actos entre ellos: 102 plantones, 109 bloqueos a vías urbanas, 211 manifestación-mitin, 64 paros, 62 bloqueos a instalaciones públicas y 67 tomas de edificios públicos, entre otras.

2. El IV orden del Estado: una propuesta ejecutiva.

La propuesta va dirigida a los ciudadanos del Estado de Guerrero, ellos conocen la realidad que sufre nuestro Estado, una realidad de rezago económico, de caciquismo, de violencia y de pobreza la cual hemos vivido por generaciones y persiste hasta hoy con más arraigo; a los ciudadanos les consta que los gobiernos municipales están al vaivén de la voluntad los gobernadores, todos sabemos que en el Estado existe un autoritarismo caprichoso que se ha apoderado del escenario político de la entidad, por ello ahora es un imperativo ponerle reglas claras a las relaciones entre el Estado y los municipios, propongo que los ayuntamientos guerrerenses deben dar el salto a la instauración del IV orden del Estado y del gobierno (el gobierno comunitario); esto le permitirá al municipio reformarse para avanzar.

La historia de los conflictos en Guerrero nos han impedido alcanzar un mejor nivel de vida, no hemos avanzado porque cuando la población esta en conflicto ningún progreso es posible. En toda la historia de Guerrero solo algunos de nuestros gobernadores han terminado sus periodos constitucionales de gobierno por ello es claro que la inestabilidad política ha limitado la capacidad de generar economía a favor del pueblo de Guerrero.

Actualmente la correlación de fuerzas en la arena política ha cambiado, por el descontento de la población que ha votado en contra del PRI, los viejos usos y prácticas políticas de los gobernadores han hecho que el partido del gobierno ya no sea tan rentable como lo fue.

El quiebre de los resortes institucionales que hacían posible que el PRI y el gobierno tuvieran un control basto sobre amplios sectores de la población, se terminó. El clientelismo político dejó de darle rentabilidad electoral al partido en el poder. Históricamente éste contaba con recursos políticos y económicos que hacían posible la contraprestación que en votos, el pueblo le regresaba; el corporativismo político había convertido a comunidades pobres, en granero de votos para el partido en el poder, la práctica histórica del corporativismo se había incorporado al sistema político mexicano cuando el Gral. Lázaro Cárdenas del Río, creó las grandes centrales del entonces Partido de la Revolución Mexicana, las más emblemáticas fueron: La Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Nacional Campesina (CNC), y más tarde la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP).

El rompimiento del cordón umbilical del ciudadano y el partido del gobierno, fue posible por varios antecedentes que podemos señalar y que dieron la pauta para terminar con el corporativismo político en México; el ciudadano se dio cuenta que no pasaba nada si votaba en contra del PRI, del gobierno y de sus candidatos, decidió que recibiría todos los programas que el Gobierno le quisiera otorgar así como las dádivas, pero nunca más aceptaría la contraprestación que históricamente lo obligaba a darle votos a los candidatos del gobierno.

El antecedente fundamental que cambió la geografía y los actores del poder en México, se inició en 1988 cuando el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas rompe con su partido el PRI, y promueve el posterior nacimiento del Frente Democrático Nacional (FDN), que en la elección Federal de ese año convulsionó electoralmente al PRI; más tarde el Ing. Cárdenas, aglutinó a las fuerzas de izquierda y creó el Partido de la Revolución Democrática, que hoy gobierna algunos estados del país, incluyendo el Distrito Federal

(DF), que en 1997 había ganado el mismo Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, y más tarde volvió a refrendar su triunfo el PRD con el Lic. Andrés Manuel López Obrador.

También el creciente e imparable auge electoral durante el sexenio salinista del Partido Acción Nacional (PAN), fundamentalmente en el norte del país, donde consiguió algunas gubernaturas (Baja California y Chihuahua) y en los siguientes años la conquista de las 100 principales ciudades del país, entre las que se incluían: Monterrey, Guadalajara, Taxco, Cd. Juárez, Tijuana, Cuernavaca, que crearon el andamiaje político y electoral, que le permitió al PAN el triunfo electoral del año 2000. Más tarde el levantamiento zapatista de 1994 en el Estado Mexicano de Chiapas, el mismo año en que iniciaba el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAM), así como los asesinatos políticos al interior del partido del gobierno, comenzando con su candidato presidencial Luis Donaldo Colosio, asesinado en marzo de 1994, y más tarde José Francisco Ruíz Massieu, asesinado en la calle de Lafragua en la Cd. de México el 28 de septiembre del mismo año.

Para que el Estado cambie y lo haga a favor de los ciudadanos se requiere una mayor institucionalidad en el aparato del gobierno, se requiere darles a las comunidades un reconocimiento jurídico que les permita tener autoridades propias y recursos financieros que activen su interés, sus capacidades y su iniciativa. Darle poder a las autoridades municipales y comunales para que puedan combatir las desigualdades entre nuestros habitantes, y esto solo se puede lograr con la instauración del IV orden del Estado y del gobierno.

Qué es el IV orden del Estado; el gobierno de la comunidad

Antecedentes:

En su libro “El poder comunitario en Tlaxcala, los presidentes municipales auxiliares”, el Dr. Raúl Olmedo señala: “En Tlaxcala, Miguel Lira y Ortega escribió hacia 1865 un ensayo que tituló “El poder municipal”, en el que expone sus razones para darle al municipio la categoría de “cuarto poder”. Su lectura muestra la actualidad latente de sus reflexiones. El ensayo fue rescatado y publicado en 1982 por la Coordinación General de Desarrollo Municipal del gobierno de Tlaxcala (1993). En la introducción del libro, Mercedes Meade escribe: “Notable es el hecho de que el coronel tlaxcalteca Miguel Lira y Ortega, adelantándose varias décadas al Congreso de Querétaro (1917), el año de 1868, siendo gobernador del Estado, reformó la primera constitución del Estado, dio fuerza al poder judicial y, lo más importante, elevó al municipio al nivel de IV poder del Estado, dándole libertad y autonomía para fijar sus atribuciones; además, escribió la obra titulada: “El poder municipal”, en la cual trata de la organización del municipio, atribuciones, etc., con increíble visión política”

En la Ley Orgánica Municipal emitida en 1881 se añadió como requisito para que un miembro de la comunidad pudiese ser electo agente municipal, el haber demostrado un modo honesto de vivir; es decir, que su forma de vida fuera reconocida y aprobada por la propia comunidad, ponderando su desempeño como vecino antes de ser representante de la comunidad y del ayuntamiento. En el siglo XX, la Ley Orgánica Municipal del Estado

de Tlaxcala de 1919 delimitó la duración del agente municipal en su cargo a un año y estableció que la persona que fuese nombrada agente municipal debía saber leer y escribir. Sus facultades y atribuciones se mantuvieron iguales. La Ley Orgánica Municipal de 1945 introdujo la reelección del agente municipal por una sola vez: “Los agentes municipales son los ejecutores de las disposiciones superiores en los lugares que no sean cabeceras municipales y durarán un año en el ejercicio de su encargo, pudiendo ser reelectos por una sola vez”¹⁰

“Instaurar el IV orden del Estado: el gobierno de la comunidad”

La propuesta ejecutiva presentada que conlleva a la instauración del IV orden del Estado y del Gobierno nos indica que la vía más clara nos remite a la reforma municipal que ahora dota de autonomía a las comunidades rurales y urbanas que forman parte del municipio en el Estado de Tlaxcala, ahí por mandato de la Constitución y de la Ley Orgánica del Municipio Libre, cada comunidad elige a su “presidente de comunidad”, el cuál se incorpora como regidor en el ayuntamiento. De esta manera, la democracia municipal se amplía con la representación comunal y territorial en el órgano colegiado que rige los destinos del municipio. Los ayuntamientos de Tlaxcala se componen ahora con los regidores de mayoría, los regidores de representación proporcional y los regidores de representación comunal y territorial (los “presidentes de comunidad”).¹¹

La autonomía y el autogobierno de las comunidades significan, de hecho, la creación de un IV orden del Estado y de gobierno en nuestro Federalismo, después del orden Federal, el orden Estatal y el orden Municipal. Este IV orden se ha venido gestando, bajo su forma actual, desde 1985, cuando el gobernador Tulio Hernández promovió ante el Congreso local, la creación de la figura de “regidor de pueblo”, que ha evolucionado hasta convertirse en “presidente de comunidad”, al cuál el Congreso local ha dotado de facultades municipales, por iniciativa del gobernador José Antonio Álvarez Lima. El municipalismo comunitarista y autonomista de los tlaxcaltecos tiene antecedentes históricos que se remontan a la época Prehispánica y luego a la Conquista y la Colonia. Ya avanzada la época independiente un gobernador del entonces recientemente creado Estado de Tlaxcala, el coronel Miguel Lira Ortega, entendió que la fortaleza de un Estado resulta de la fortaleza de sus municipios y dio al municipio la categoría de “cuarto poder”, al lado de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Se trataba del poder comunal y territorial.¹²

¹⁰ La Ley Orgánica Municipal de 1894 marcó una ruptura histórica al otorgar al agente municipal, facultades y atribuciones que le permitirán ejercer una nueva forma de representación –la representación comunal y territorial- en el ayuntamiento. A partir de entonces, el agente municipal ejercería dos funciones: 1) ser el representante del ayuntamiento en su comunidad territorial, que forma parte del municipio; 2) ser el representante de su comunidad territorial en el ayuntamiento, en calidad de regidor de pueblo, es decir, regidor representante electo de su comunidad.

¹¹ Olmedo Raúl. El poder comunitario en Tlaxcala. Los presidentes municipales auxiliares. México, 1999. ED. Comuna, Pág. 41

¹² Ídem, Pág. 41

¿Donde existe el IV orden del Estado?

El Estado de Tlaxcala es el único Estado del país donde existe el IV orden del Estado; el gobierno comunitario, legislado en la Constitución y en las leyes secundarias. El gobierno comunitario se expresa en las figuras de los regidores de pueblo y las presidencias municipales auxiliares; la tradición inició con el gobierno de Don Miguel Lira y Ortega, y continuó con dos gobernadores priístas: Tulio Hernández y el Lic. José Antonio Álvarez Lima.

¿Que son los Regidores de pueblo?

En 1985 se introduce en Tlaxcala lo que podríamos llamar el “principio de representación comunal y territorial”, dentro del ayuntamiento, con los “regidores de pueblo”. Los delegados o agentes del ayuntamiento en los pueblos rurales y en los barrios urbanos ya no son designados por el ayuntamiento, sino electos por la comunidad. Al mismo tiempo, son incorporados como regidores al ayuntamiento (“regidores de pueblo”). El ayuntamiento está compuesto así por tres tipos de regidores:¹³

1. los de mayoría relativa
2. los de representación proporcional y,
3. los de pueblo (representación comunal y territorial)

El ayuntamiento amplía el número de sus regidores según la cantidad de regidores de pueblo, aunque permanezcan en número fijo los regidores de mayoría y de representación proporcional.

El efecto trascendental de la introducción de la “representación comunal y territorial” en el ayuntamiento tlaxcalteca, es que ahora las entidades que forman parte del municipio (pueblos rurales, comunidades urbanas) están ahora representadas en el órgano de gobierno municipal.¹⁴

¿Que son las Presidencias Municipales Auxiliares?:

En 1995 se introduce en la Constitución del Estado de Tlaxcala la figura de la “presidencia municipal auxiliar”, donde el “presidente municipal auxiliar” sigue perteneciendo al ayuntamiento como “regidor de pueblo” pero con atribuciones y recursos municipales, legislados por el Congreso local, que ejercen en su ámbito microlocal. Aunque la “presidencia municipal auxiliar” es considerada legalmente como órgano desconcentrado del ayuntamiento; en los hechos se convierte en una especie de ayuntamiento pequeño, con autonomía relativa; es en realidad una “presidencia municipal comunitaria”, un gobierno comunitario con autonomía relativa y no solamente un órgano auxiliar del

¹³ Ídem. Pág. 36

¹⁴ ídem. Pág. 37.

ayuntamiento.¹⁵ Al elevarse la representación comunal a la categoría constitucional de “presidencias municipales auxiliares” (presidencias municipales comunitarias), la administración pública estatal y municipal experimenta un cambio estructural, pues las presidencias municipales auxiliares (comunitarias) deciden y administran el uso de recursos presupuestales. El organigrama se expande de un golpe. Se opera simultáneamente un proceso de descentralización, de desconcentración y de deslocalización de las competencias municipales hacia los pueblos y barrios. Se abre también una nueva forma de participación social autogobernada y permanente.

Lo importante es entender que con el modelo tlaxcalteca de las presidencias municipales auxiliares o comunitarias representadas en el ayuntamiento desaparece el problema del estatuto especial para los pueblos indígenas y se conjura el peligro de la “balcanización”, es decir, de los separatismos étnicos y geográficos que podrían conducir a guerras civiles destructivas e interminables.¹⁶ La organización política de la comunidad concreta es diferente de la organización política del municipio (el cuál se compone de una multiplicidad de comunidades concretas) o del Estado o de la Federación. En la comunidad concreta la democracia es directa. Los ciudadanos toman sus decisiones en asamblea, sin intermediarios. No se necesita una burocracia profesionalizada sino solamente personas honorables que ocupen los cargos de coordinación del trabajo voluntario y participativo de los miembros de la comunidad. En la comunidad no sólo trabajan para ellas las personas que ocupan los cargos de gobierno, sino también los demás ciudadanos de la comunidad, e incluso los que no.¹⁷

La presidencia municipal auxiliar, recibe un presupuesto del ayuntamiento para la realización de obras y servicios, donde se contempla una parte para gastos de administración (secretaría, papelería, gasolinera, etc.) pero es preciso distinguir claramente entre gastos de administración y la remuneración del cargo de presidente municipal auxiliar y de los demás cargos de representación comunal. Los cargos son honoríficos, pero disponen de una partida presupuestal para los gastos administrativos que requiera el cumplimiento honorífico de sus funciones públicas.¹⁸ Las “presidencias municipales auxiliares” rescatan la interpretación de que la soberanía radica en el pueblo y no en sus representantes estatales, los cuales pueden alejarse y divorciarse de sus representados.

Modificaciones a la ley para instaurar el IV orden del Estado; el gobierno de la comunidad

Dentro de la reorganización social, jurídica y política que implica instaurar el IV orden del Estado, se requiere una adecuación a las leyes que rigen la convivencia y las relaciones institucionales, personales y políticas entre el municipio, el Estado, los poderes, las autoridades, los ciudadanos y la sociedad.

Entre las principales modificaciones que se requieren hacer están:

1. la Constitución política del Estado de Guerrero

¹⁵ Ídem. Pág. 37

¹⁶ Ídem. Pág. 41

¹⁷ Ídem. Pág. 143

¹⁸ Ídem. Pág. 145

2. la Ley orgánica del municipio libre
3. El código electoral del Estado

En el ámbito administrativo:

1. La ley de justicia administrativa y del tribunal de lo contencioso y administrativo del Estado de Guerrero.
2. En materia de justicia y seguridad política:
3. La ley orgánica de la administración pública del Estado
4. La ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado
5. La ley de seguridad pública y tránsito del Estado
6. La ley de justicia en materia de falta de policía y buen gobierno del Estado.

En materia de desarrollo económico:

1. El código fiscal del Estado de Guerrero
2. La ley de Hacienda del Estado
3. La ley de ingresos del Estado
4. La ley de egresos del Estado
5. La ley del presupuesto de egresos, contabilidad gubernamental y deuda pública del Estado
6. La ley de administración de recursos materiales
7. El código fiscal municipal
8. La ley de Hacienda municipal
9. La ley de catastro municipal del Estado de Guerrero.

En materia de desarrollo social:

1. La ley que establece las bases para el fomento de participación de la comunidad
2. La ley de educación pública del Estado
3. La ley de salud del Estado
4. La ley de vivienda social y de fraccionamientos populares
5. La ley que crea el Instituto del Deporte y la Juventud

En materia de desarrollo urbano:

1. La ley de desarrollo urbano del Estado de Guerrero
2. La ley de obras públicas del Estado
3. La ley que establece bases para el procedimiento al que deberá ajustarse la inscripción de los predios suburbanos y rústicos del registro público de la propiedad.
4. La ley de agua potable y alcantarillado.

SEGUNDA PARTE: Los conceptos, la organización de la sociedad y la lucha por crear nuevos municipios

1. Qué es el Estado, para qué existe, decadencia del Estado Industrial

¿Porqué y para qué existe el Estado?

Desde el inicio de la sociedad misma, el Estado se constituyó sobre la base de la familia y la propiedad privada.¹ La teoría marxista del Estado a partir de Engels; según Vladimir Ilich Lenin, en su obra: “El Estado y la revolución”, dice: “El Estado es producto y manifestación de la contradicción de clases y lo irreconciliable de éstas, reafirma la tesis de Karl Marx, de que el Estado es un órgano de dominación de una clase por otra, es la creación del “orden” que legaliza y afianza esta opresión. Si el Estado es una fuerza situada por encima de la sociedad, la liberación de la clase oprimida no es posible sin una revolución violenta y sin la destrucción de la máquina del poder estatal, creada por la clase dominante. Los principales instrumentos de la fuerza del poder estatal son el ejército y la policía; dicha “fuerza pública especial” es sostenida por los impuestos y la deuda pública.² De todos los teóricos que han escrito conceptualizando al Estado, podemos anotar a los más destacados entre los griegos; Platón, quien considera que:

“en el Estado se encuentran más visibles las partes y caracteres que constituyen al individuo y por lo tanto, comienza determinando las partes y las funciones del individuo”³

Aristóteles por su parte dice:

“...la ciudad (Estado) existe por naturaleza y es anterior al individuo, porque si el individuo no es por sí mismo, lo será con referencia a todo en la misma relación en que se encuentran las demás partes. Por lo tanto, el que no pueda entrar a formar parte de una comunidad o el que no tiene necesidad de nada para bastarse a sí mismo, no es miembro de un Estado sino que es una bestia o un dios”.

Los clérigos alimentaron a los teóricos como Hegel⁴, en la Edad Media el término Estado en su acepción política nos la brinda Nicolás Maquiavelo.⁵

¹ F. Engels en su libro: “El origen de la familia, la propiedad y el Estado”, nos dice: “El Estado presupone un poder público particular, separado del conjunto de los respectivos ciudadanos que lo componen”¹

El Estado se fue constituyendo gradualmente a partir de las marcas, las aldeas, los señoríos y las ciudades, pues las tribus se convirtieron en pueblos que tenían una autoridad permanente, constituida en un consejo formado por los jefes de las gens y cuando ya eran muy grandes, por un grupo electo, lo que llevó a desarrollar el elemento aristocrático, los únicos que podían pertenecer al consejo. Existió también la asamblea del pueblo, que rodeaba el consejo y tomaba la palabra de manera ordenada e influía en algunas de sus determinaciones, el consejo la convocaba pero era soberana, y con ello floreció la democracia espontánea.

La fortuna era muy apreciada y se necesitaba de una institución que asegurara esas riquezas, lo mismo que la propiedad privada, y el reconocimiento General de la sociedad a las nuevas formas de adquirir la propiedad, la acumulación y la riqueza, en resumen: una institución que perpetuara la nascente división de la sociedad en clases sociales, el derecho de la clase poseedora a explotar a los desposeídos y al dominio de la primera sobre la segunda, en una palabra: el “**ESTADO**”

² Lenin, V.1. “El Estado y la revolución” en “Obras Escogidas en doce tomos”, Tomo VII. URSS, Ed. Progreso, 1977. pág.1-116.

³ Abbagrano, Nicola. Diccionario de filosofía. México. FCE. 1984. pág. 448

Dentro de estos importantes teóricos debemos destacar el pensamiento filosófico de Tomás Hobbes, que en su *Leviatán*, escrito hacia 1651, trata la esencia del Estado y lo define como un monstruo omnipresente que denomina Dios mortal. La idea de asociación de voluntades surge en Hobbes como la única vía para formar un poder común a todos los hombres, poder que sea capaz de darle a estos hombres la defensa de sus personas y propiedades frente a otros hombres, donde se les permitiera vivir del producto de su trabajo y de la tierra. De esta manera se le confiere a un solo hombre o a una asamblea de hombres, todo el poder y la fortaleza. Por mayoría de votos, se reducen las voluntades a una voluntad, que representa y atiende las cosas comunes; y así, a esa multitud unida en una persona se denomina: Estado.⁶

En otro nivel dentro de la teoría del Estado, Hans Kelsen con una visión normativa señala:

“...la ordenación llamada Estado, tiene ante todo, el sentido de un orden normativo (...) el Estado como autoridad (que se halla por encima de lo sujetos que lo forman), es inexorablemente necesario que lo concibamos como una ordenación normativa, que obliga a los hombres a un determinado comportamiento. Sólo lo podemos pensar como autoridad, en tanto que sea un sistema de normas reguladoras de la conducta humana.”⁷

Así mismo, Herman Heller nos dice que en la Edad Media el pensamiento político, como todo otro pensamiento estaba subordinado a los dogmas religiosos y, como “*ancilla theologiae*”, sometidos a los criterios universales y obligatorios de la fe revelada.⁸ Finalmente con otra visión de las cosas, Jean Jacques Rousseau expresa su descontento por la falta de sometimiento del monarca y su poder soberano a la misma ley que emana de su voluntad y se manifiesta en contra de esta arbitrariedad.

⁴ quien en sus estudios sobre Derecho, Filosofía y del Estado, asume la idea de que todo individuo está sometido a la finalidad del Estado. Las tesis de Hegel se basan en la identificación del Estado como Dios o el Espíritu Superior y en relación a ello señala: “El Estado es lo racional en sí y para sí, como la realidad de la voluntad sustancial que posee en la autoconciencia particular elevada a su universalidad. Esta unidad sustancial como absoluta e inmóvil finalidad última de sí misma, es donde la libertad alcanza la plenitud de sus derechos, así como esta finalidad última tiene un derecho superior al de los individuos, cuyo deber supremo es el ser miembros del Estado” Según Hegel, el hombre tiene existencia racional en el Estado, es en este ente supremo donde todo individuo tiene un valor y voluntad. Es en el propio Estado donde se justifica la sujeción de los individuos y no existen límites reales, ya que todo lo conforma dicha entidad. El todo tiene un valor superior al de las partes y estas partes están obligadas a responder por el todo. Hegel concibe que es sólo en el Estado, donde el hombre obtiene su libertad y ésta se encuentra condicionada a los términos que el propio Estado imponga para concederla.

⁵ El pensador florentino, autor de “*El Príncipe*”, dice que en los siglos XV-XVI, el Estado buscaba la unidad italiana entre todas sus provincias y llegar a conformar un cuerpo único que adquiriera fuerza interna y a su vez la manifestara ante sus enemigos. El término ESTADO viene acompañado del vocablo DOMINIO, así el nombre de Estado surge en virtud y a colación de una nueva relación entre sociedad e instituciones. La palabra Estado etimológicamente deriva de la voz latina STATUS, situación o condición de ser, que no mantiene ninguna familiaridad con el actual significado de dicho concepto; se acerca más al término de constitución, modo de ser. Así, previo a la incorporación de la palabra, los romanos usaban los términos civitas, o red publica denominando al pueblo y a su vez al propio Imperio, que significó poder o potestad pública.

⁶ Hobbes, Tomas. *Leviatán*. FCE. 1984. pág. 141

⁷ Kelsen, Hans. “*Compendio de teoría del Estado*”, Barcelona. Ed. Blume. 1979. pág. 118

⁸ Que todo conocimiento del Estado tiene que partir del supuesto de que la vida estatal incluye siempre al que investiga; éste pertenece a ella de modo existencial y no puede nunca abandonarla. No es el Estado un objeto extraño al sujeto que interroga, algo que, parcialmente, se halle “frente a él”; por el contrario, lo que constituye la esencia de tal relación es la identidad dialéctica del sujeto y el objeto. Por ello, la concepción inmanente del Estado no puede, pues, ser una interpretación suprahumana ni infrahumana del Estado, sino que tiene que ser, precisamente, humana. Pues solo para el comprender humano “significan” algo estas formas psicofísicas de la realidad que se llama Estado o cultura. Y está justificado en cuanto representa la organización necesaria para asegurar el derecho en una determinada etapa de la evolución, mientras que la función del Estado consiste, pues, en la organización y activación autónomas de la cooperación social-territorial, fundada en la necesidad histórica de un *status vivendi* común que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de una zona geográfica.

Rousseau sugiere que la fuerza del Estado se dirija hacia el bien común mediante la aplicación de la ley que emana de la voluntad general.

Abundando en el tema, me refiero enseguida, al importante trabajo del Dr. Francisco Guerrero Aguirre, académico mexicano, que en el libro léxico de la política, señala que en el evangelio según San Lucas, se menciona la existencia de dos espadas que representan dos poderes, el divino y el temporal, el de los hombres y el de Dios, es una de las menciones más tempranas dentro de la Teocracia cristiana, de la existencia y diferenciación del orden de convivencia entre los hombres, regulado por un ser divino, equivalente a las leyes de la naturaleza. Los señores feudales en la Edad Media, hacían valer el poder del hombre y la Iglesia católica se encargaba de hacer valer el poder divino; es precisamente en el viejo continente, que surge el concepto de Soberanía, con las reflexiones de Jean Bodino hacia finales del siglo XVI, ideas que sirvieron para justificar teóricamente el poder del rey de Francia.⁹

Según el politólogo mexicano César Cansino, el Estado se entiende en su acepción moderna: “como un cuerpo político caracterizado por una organización dotada de la capacidad de ejercer y controlar el uso de la fuerza, sobre un pueblo determinado y en un territorio dado”¹⁰ César Cansino, nos ilustra de la concepción moderna del Estado y nos dice que es Max Weber el que realizó el estudio más coherente, sobre el Estado moderno, Weber ubicó al Estado como eje central del capitalismo, habló del “monopolio legítimo que el Estado tenía de la violencia”, él decía que el Estado servía a la mayoría y por eso el ciudadano se sometía a su poder. De sus conclusiones Weber decía que el poder no tenía otro fin que el poder mismo, que la sociedad moderna estaba en una “*Jaula de Hierro*” y que con el despliegue pleno del capitalismo, el pueblo no puede imponer realmente su voluntad. Cansino nos habla de las teorías del Estado, del pensamiento liberal desde Lock hasta Rawls, donde se plantea ponerle límites al poder público, por que afecta al ciudadano en su esfera de libertad, desde el siglo XVII en que se originó el Estado liberal, cuya existencia se decía era “*un mal necesario*”. Norberto Bobbio es citado por Cansino, y éste nos dice que: “cuando el encuentro entre liberalismo y democracia se dio en el siglo XIX fue un “*Abrazo Vital*” según Bobbio y a la vez “*Mortal*”, pues se erigió la concepción moderna del Estado Democrático.

La Organización de la Sociedad.

Modernizar al Estado supone una conversión radical del modo de razonar de nuestras elites, cambiar a la sociedad por decreto es risible; actuar para el desarrollo de la sociedad, resulta indispensable.

Michel Crozier (Estado Modesto, Estado Moderno: estrategia para el cambio)

Estamos viviendo una crisis política que va más allá de los sorprendentes acontecimientos cotidianos. Se trata de una crisis del Estado mexicano en el sentido más amplio del concepto. El Estado es la organización política de la sociedad. Es la forma

⁹ Aquí...Según el Dr. Francisco Guerrero, se sentaron las bases sobre las cuales la teoría moderna del Estado se levanta, oponiéndose en momento a la forma de organización política dominante de la Edad Media, donde el soberano o portador de la potestad suprema del Estado no esta sujeto a la ley que él mismo dicta.

¹⁰ “El Príncipe soberano es dueño de la ley”, situación que el mismo Luis XV expresa diciendo: “El Estado soy yo”, entonces el sujeto y soporte de la soberanía es el mismísimo monarca y el Estado se define como “el recto gobierno de varias familias y de lo que le es común con potestad suprema”

como la sociedad se organiza para alcanzar las finalidades comunes que los ciudadanos se proponen. Por lo tanto, el Estado es una cuestión de *finalidades*, que en principio están contenidas en la Constitución de 1917, incluyendo sus reformas; y de *organización política*, que es nuestro sistema federal estructurado en tres órdenes de Estado y de Gobierno: Federal, Estatal y Municipal.¹¹ Desde principios de la década de los 80s, México ha venido perdiendo dinamismo. La población crece mientras que la economía decrece y, en consecuencia, la sociedad Mexicana se empobrece progresivamente. La crisis que estalló en diciembre de 1994 provocó de golpe un retroceso histórico que tardaremos en superar si es que no sobrevienen otras crisis mayores, como ha estado ocurriendo desde 1976.¹² En palabras del Dr. Raúl Olmedo, se deja entender al Estado no como el gobierno¹³, sino como el organizador de la sociedad, la cuál en estos tiempos le queda grande al Estado.

La Decadencia del Estado Industrial

El sistema económico capitalista mundial, la llamada “globalización” que se extiende por todo el mundo con sus sistemas financieros que sobrepasan naciones y fronteras, permitiendo el libre acceso de inversión e intercambio comercial en beneficio de una minoría, sobrepasando la estructura económica y principalmente política, es decir, la globalización.

André Gortz: “Miserias del presente, riqueza de lo posible”.

A partir de la crisis de largo plazo del sistema económico mundial y nacional que podemos definir desde finales de la década de los 60s, y tal como lo señala André Gortz, en su libro: “Miserias del presente, riqueza de lo posible”, existe un divorcio entre los intereses del capital y los del Estado-nación¹⁴. En México, el empleo ha decrecido y no existe la posibilidad de que en el futuro próximo las condiciones económicas de la población puedan cambiar, en virtud de que en la globalización no hay camino de regreso en cuanto a las políticas económicas. El modelo industrial está de caída, la población mundial crece en 3.5% anual, mientras que la economía mundial creció en 2% en el año 2000 y presenta una incidencia decrecista. El mundo industrial ya no es suficiente para las necesidades del mundo.¹⁵

Se ha afirmado que los ricos del mundo son dueños del 82.7% del Producto Interno Bruto (PIB) mundial.¹⁶ Y el 80% de los habitantes del planeta están condenados a vivir en las zonas más empobrecidas de la tierra.¹⁷ Para el maestro Raúl Olmedo mientras tanto, los

¹¹ Olmedo, Raúl. “El cuarto orden del Estado. el gobierno de la comunidad”. México, 2000. Ed. Comuna. Pág. 9

¹² ídem. Pág. 9

¹³ El gobierno es “...un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del establecimiento de la libertad tanto civil como política. (...) Llamo por consiguiente gobierno o suprema administración, al ejercicio legítimo del poder ejecutivo”.

“El gobierno (...) es el ejercicio del poder del Estado en la sociedad y, por tanto, es una relación que vincula a los dos. El gobierno es una fórmula que compensa el divorcio entre la sociedad y el Estado, una forma de relacionar dos entes divididos”.

Guerrero Orozco, Omar. “La administración pública en el Estado capitalista”. México, Fontamara, 1986, p.73

¹⁴ ...el espacio político (el de los Estados) y el espacio económico (el de los capitalistas) no podían coincidir más, (Pág. 23) esta situación incluía por una parte menos restricciones o casi ninguna restricción por parte de los Estados a las inversiones extranjeras aunque consigo trajeran empleos menos remunerados, sin derechos laborales, con menos oportunidades de desarrollo y profesionalización por un lado, y sin limitaciones aduaneras, esto abre la posibilidad y facilidad de que los productos importados entren a los países dejando a las industrias locales en quiebra.

¹⁵ Olmedo Raúl. “La remunicipalización en México”. El Colegio de Michoacán. Julio 22-23 del 2003.

¹⁶ Bernardo Kliksberg. “Pobreza: un tema impostergable”. México. Ed. FCE. 1993. pág. 7

¹⁷ Javier Ayuso: “5,000 millones de parias” en Leonardo (Revista publicada en la exposición internacional de Sevilla, num. 92 (único). Madrid. 1992. pág. 135

sistemas económicos de los países subdesarrollados “presentan limitaciones cada vez mayores para extender los beneficios del desarrollo a toda la población”¹⁸

Karl Marx, opinaba que la máquina como instrumento de trabajo “se convierte enseguida en competidor del propio obrero. El aumento de capital por medio de la máquina se halla en razón directa al número de obreros cuyas condiciones de vida anula ésta.”¹⁹ Así vemos, como el avance tecnológico crea desempleo y aunque no es la única razón de este, si es importante al desechar a obreros que no encontrarán empleo después de eso, por ser demasiado viejos para ingresar a una fábrica pero, todavía con obligaciones familiares o sin haber alcanzado a cubrir los requisitos para su jubilación.

En México, a partir del régimen priísta se crearon las instituciones de carácter electoral, que permitieron una lucha política en las urnas, que le dieron legalidad, certeza y transparencia al voto del ciudadano. Si el pueblo de México comiera legalidad, transparencia y “resultados electorales”, seríamos un país de ricos, pero ha fallado todo lo relacionado con la economía familiar y el empleo de la población, convirtiendo al país en un espacio poblado mayoritariamente por pobres. Desde 1982 año en que concluyó el modelo económico de sustitución de importaciones, el país ha aumentado su producción de pobres y ha tenido un nulo crecimiento económico, hay pues en México, un desempleo creciente y un empobrecimiento que galopa libremente por todo el territorio nacional. El régimen de producción industrial capitalista, ha mostrado de manera plena que es ineficaz, la recesión mundial y nacional intensifica los efectos negativos del modelo económico industrial, ya se veía esta realidad desde los años sesentas en la propia Rusia “comunista”.²⁰ Sabemos que el empobrecimiento cierra mercados, que los bancos no prestan dinero para la producción, y si lo hacen para el consumo, que la sociedad perdió sus modos de producción ante el libre mercado, que ahora la población depende del salario y del empleo.

Para Jeremy Rifkin²¹ en su libro “El fin del trabajo”, nos dice:

“...desde que James Watt patentó su motor de vapor en vísperas de la revolución norteamericana, con lo que se consumó la relación entre el carbón y el nuevo espíritu prometeico de la época, y la humanidad dio sus primeros pasos vacilantes hacia una forma de vida industrial que, a lo largo de los dos siglos siguientes, iba a cambiar el mundo para siempre...”, más adelante en su libro enumera la triste realidad del fin del empleo para millones de hombres en el mundo.

En ese mismo sentido, para Michel Crozier, sociólogo francés; el sistema industrial solo puede ser próspero gracias a la reducción drástica del empleo industrial, nos dice que es claro pues “sabemos que una industria que se moderniza o que cambia a la alta

¹⁸ Olmedo Carranza, Raúl. “Estado, pobreza y modelos de producción” en estudios políticos, Revista de la Coordinación de Ciencias Políticas, de la FCPyS, UNAM. Pág. 121

¹⁹ Marx Karl. “El capital” Tomo I. México. Ed. FCE. 1991. pág. 365

²⁰ Iván Ilich, demostró que el modelo económico industrial de la Unión Soviética se había agotado, que había decrecimiento y que estaba condenado a desaparecer, la sociedad soviética estaba militarizada y jerarquizada, tenían precios irreales y un gigantesco mercado negro, al cual se destinaba una gran parte de la producción nacional, complementado con una gran corrupción de los directores de las empresas públicas.

²¹ Tras dos siglos de producción y comercio industriales, las fábricas, las oficinas y las empresas comerciales están abandonando lentamente el uso de mano de obra masificada, uncida a máquinas alimentadas con combustibles fósiles. Constantemente aparecen tecnologías inteligentes nuevas y más sofisticadas que sustituyen a la mano de obra humana en todas las industrias y los campos profesionales. Estamos realizando una gran transición hacia una fuerza de trabajo más reducida y elitista que trabajará en colaboración con tecnologías informáticas y robóticas cada vez más inteligentes. En cuestión de pocas décadas, el trabajador más barato del mundo no lo será tanto como las tecnologías inteligentes que vendrán a reemplazarlo.

tecnología, ya no restituye empleos, quien pierde es el ciudadano".²² Para el propio autor, la decadencia del modelo industrial inició con la automatización, su mutación a los servicios, a la revolución informática y de las comunicaciones.²³ En la época de la globalización, nos dice el autor: "el hecho principal es el de la decadencia y rápida desaparición del modelo de civilización industrial, que ya no genera empleos, la sociedad industrial parecía un desenlace, un Estado perpetuo. Se había creído poder encerrar el progreso en esa extrapolación tranquila de los tecnócratas"²⁴

Para Rifkin: "La revolución de la informática y de las telecomunicaciones ha dado origen al Internet y a la World Wide Web, lo que ha significado un cambio importante en la forma en que se comunican los seres humanos. "Acceso" se ha convertido en la metáfora general para una generación de individuos que pueden conectarse entre sí a través de un "sistema nervioso central" electrónicamente mediado, que se extiende por todo el globo. Esta nueva sociedad que se mueve a la velocidad de la luz está introduciendo cambios fundamentales en nuestra forma de hacer negocios. La economía de mercado, caracterizada por el intercambio de bienes y servicios entre vendedores y compradores, está demostrando ser demasiado lenta para adaptarse a la nueva velocidad a la que se mueve la vida comercial. En la era que ahora comienza, el intercambio de la propiedad en el mercado deja paso progresivamente al acceso a servicios y experiencias en el marco de una red."²⁵

2. El municipio en México, orígenes y antecedentes, su realidad.

El Municipio es una de las instituciones políticas asociativas más antiguas de la humanidad, por lo que sus orígenes deben rastrearse en la historia de las grandes civilizaciones que generaron un elevado sentido de la concentración del poder político, el cual configuró también una extensa red de instituciones²⁶ administrativas que controlaron la marcha de la vida social en todas sus esferas.

Definición: Municipio²⁷

También definido como municipalidad. Entre los romanos, ciudad principal y libre cuyos vecinos podían gozar de derechos de la ciudad de Roma. Del latín *municipium*: Conjunto de habitantes asentados en un territorio y regidos por un ayuntamiento, (corporación compuesta de un alcalde y varios concejales) Institución de Derecho público cuya misión

²² Crozier, Michel. "Estado Modesto, Estado Moderno: estrategia para el cambio" México. Ed. FCE 1987. Pág. 51

²³ Ídem. Pág. 152

²⁴ Ídem. Pág. 86

²⁵ Rifkin, J. The End of Work, Nueva York, Tarcher/Putnam, 1995. (trad. Castellano: El fin del trabajo, Barcelona, ED. Paidós, 1997).

²⁶ Las principales características de las culturas urbanas orientales comprendieron: 1) La diversificación de la industria; 2) La división del trabajo; 3) la integración de una comunidad de intercambio; 4) La esclavitud como forma de fiscalización del trabajo y 5) La aparición de la propiedad privada de la tierra. Ochoa Campos, Moisés, El Municipio y su evolución institucional, México, BANOBRAS/FOMUN, 1987, pág., 25.

²⁷ Muse - Mand. *Enciclopedia jurídica omega* tomo XIX. Ed. Driskill S. A. Págs. 260-261 Valleta, Laura María. *Diccionario Jurídico*. Ed. Valletta 1999. Pág. 483

De Santo, Víctor. *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas, sociales y de economía*. Ed. Universidad. Pág.59.

es regir y administrar los intereses de una comunidad humana asentada en un territorio determinado, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado Provincial o nacional, definido claramente en las leyes. Entidad de derecho público cuya raíz histórica y vigencia actual se sustenta en el contacto inmediato de los habitantes en la vida vecinal, para atender sus necesidades ha sido dotado de potestades tributarias, cuyo desconocimiento constituye un trastorno constitucional. Son unidades descentralizadas.

Para Mario Ruíz Massieu en su libro “Perfiles Históricos del Municipio en México”, el origen del Municipio es sumamente remoto y se pierden en la profundidad de los tiempos antiguos, aun cuando hay indicios de suficiente validez como para afirmar que en pueblos de alto grado de civilización, como fueron Grecia, Roma o el Imperio Azteca, se desarrolló como formas de organización político-social. En efecto, en las sociedades mencionadas se conocieron con diferentes denominaciones, formas de agrupación de los miembros de un pueblo, de las que puede afirmarse que prefiguraron los rasgos distintivos de la institución municipal. El Municipio nace como una forma natural, inconsciente de unión entre los seres humanos, que se aglutinan, como un medio de protección y subsistencia, así como para llevar a cabo en forma colectiva los fines que le son necesarios. Desde luego, dicha agrupamiento vecinal tiende a la complejidad y por lo mismo a institucionalizarse, dando con ello al municipio institucional o político en su connotación más amplia. Moisés Ochoa Campos define al municipio natural y al municipio político, diciendo que “hablamos del municipio natural al referirnos a la comunidad domiciliaria independiente de que posea o no, la forma política propia del régimen político local” y “hablamos del municipio político al referirnos a la comunidad domiciliaria en cuanto institucionaliza políticamente su régimen social”²⁸

Durante la edad media en Europa la creciente complejidad social generaron nuevas formas de organización social como:

Concilium: De donde se deriva la palabra Consejo; eran por lo general reuniones locales en las que se discutían y resolvían diversos problemas materiales y vecinales, constituyendo una simple administración de sus intereses más cercanos (pastos, bosques, regadío y precio de sus productos). Esta estructura apareció en el siglo X y perduró hasta el siglo XII.

Consejo abierto: Esta forma organizativa estuvo caracterizada por tener una amplia autonomía local; incluyó el sistema de cartas o fueros, en el que las reuniones vecinales, celebradas en la plaza pública, trataban todos los problemas relacionados con los asuntos locales en las áreas administrativas y judiciales, resolviéndose los conflictos por mayoría de votos. El crecimiento de las ciudades marcó la decadencia de esta práctica, por resultar difícil su realización y su periodo de duración se ubicó entre el siglo XII y a finales del XIV.

Ayuntamiento: También conocido como Corporación Municipal o Comisión, estuvo integrado por tres o cuatro personas en servicio y elegidas libremente de manera popular; representaban la voluntad general de las poblaciones y se apoyaban en los delegados de consejo que constituían asambleas deliberantes y un tribunal colegiado para administrar

²⁸ Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. México, Editorial Porrúa, 1968, Pág. 29.

la justicia. Sus miembros eran: Juez forero o Alcalde, Alcaldes foreros (funcionarios judiciales) y los Regidores o Concejales. Comenzó a funcionar a mediados del siglo XIV.

Centralización de Funciones Judiciales: El gobierno municipal estuvo interferido por un nuevo funcionario de nombramiento real: el Corregidor. Esta figura tuvo la función de inspeccionar a los ayuntamientos.²⁹

Conceptualización del Municipio.³⁰

Diseñar una definición de carácter general para connotar la significación del término "Municipio", implica un ejercicio bastante complejo, dados los diversos enfoques teóricos existentes para explicarlo.

En la actualidad existen diversas corrientes de pensamiento que definen al Municipio desde las ópticas etimológica, sociológica, jurídica, administrativa entre otras. Sin embargo, existe un aspecto común en cada una de las corrientes ya que abordan ciertos elementos en particular desde su propio campo de estudio, restándole importancia a los elementos explicados en los otros conceptos.

A continuación se efectúa una breve revisión de esos conceptos, con el fin de integrar los puntos más importantes para comprender al Municipio en su dimensión actual y, a partir de dicho ejercicio, desarrollar un concepto tentativo desde una perspectiva eminentemente política.

Definiciones etimológicas: La palabra "Municipio" se entiende de diversas maneras a partir de sus raíces etimológicas. Ochoa señala que procede de los vocablos latinos *particeps*, *munere cappingendo* o *municeps*, que en términos generales contienen significaciones de participación comunal, aplicación de derechos a los ciudadanos y lazos de vecindad³¹. Según Larráinzar, existe otra corriente interpretativa de la cual se desprende la significación actual de Municipio, a partir de las etimologías *manus* (carga u oficio) y *capio* (tomar o asir por la fuerza).³² No obstante, la definición de Campos nos parece la más apropiada: "Municipio viene del latín *municipium* y significa el desempeño de una función que se asume por sí propia y se complementa como institución".³³

Definiciones sociológicas: Desde la perspectiva de García del Castillo, el Municipio se entiende como una institución propia del desarrollo y evolución cultural de las sociedades, y de la asociación de elementos afines entre los intereses de una determinada comunidad.³⁴ Por su parte, Calcáneo lo concibe como una unidad alrededor de la cual se crean las formas arcaicas del Estado y se basa en la familia como una organización social.³⁵

29 Carmona Romay, Adriano, Curso de Gobierno Municipal, Puerto Rico, 1950. Et. Al. Ochoa, Campos, Op. Cit., Págs., 86, 84.

30 Ídem. Pág. 47, 48, 49,50.

31 Ochoa Campos, Moisés, El Municipio y su evolución institucional, Op. Cit., pág., 64.

32 Yoldi Larráinzar, Ricardo, Administración Municipal en Colombia, Bogotá, Gobierno de la República de Colombia, 1995.

33 Ochoa Campos, Moisés, El Municipio y su evolución institucional, Op. Cit., pág., 64.

34 García del Castillo, Rodolfo, Op. Cit. p., 41

35 Calcáneo Arboleya, Elvira, "Análisis del Municipio", en: SEGOB, Democratización integral: reforma municipal, Memoria, tomo XVI, México, 1983.

Definición Jurídica: Desde el punto de vista constitucional, el Municipio se encuentra integrado por tres elementos:

Población: Es el conjunto de individuos que viven dentro del territorio del Municipio, establecidos en asentamientos humanos de diversa magnitud y que conforman una comunidad viva con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales.

Territorio: Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos y constituye la base material del Municipio. Es la porción del territorio de un Estado que, de acuerdo a su división política, es ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria.

Gobierno: El Municipio emana democráticamente de la propia comunidad. El gobierno municipal se concreta en el ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal: el ayuntamiento se integra por el presidente municipal, que es el representante político y administrativo del mismo; el síndico o los síndicos, los cuales se encargan de la vigilancia de los aspectos financieros del ayuntamiento y de representarlo jurídicamente en los litigios en los que este fuere parte; y los regidores, que tienen a su cargo diversas comisiones de la administración pública municipal, tales como obras públicas, desarrollo urbano, vigilancia entre otras.

De lo anterior, puede inferirse que el Municipio se constituye por localidades que integran los domicilios de las familias asentadas sobre un territorio jurídicamente delimitado; se les reconoce el derecho de elegir un gobierno propio, representativo y popular y también es reconocido por el Estado, con base en su organización política y administrativa. Esta definición integra el elemento geográfico como el aspecto más importante para establecer la jurisdicción de las autoridades propias de este orden de gobierno.³⁶

Definición administrativa: Desde el punto de la administración pública, al Municipio se le define como un organismo descentralizado que ejecuta programas y acciones públicas tendientes a satisfacer necesidades concretas de los individuos alocados en su territorio.

Definición Moderna del Municipio Mexicano: Según el glosario de Administración Municipal,³⁷ "El Municipio es la entidad política organizada comunalmente como base de la división territorial y la organización política de los Estados de la federación en su régimen interior, por tanto, el Municipio es la agrupación social fundamental en que el país se estructura territorialmente para su división política, según lo establecido en el artículo 115 constitucional. Es aquella comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia y, por ende, con capacidad política y administrativa; como realidad múltiple, jurídica, social, territorial y económica, es también una institución básica en la vida nacional, es el primer nivel de gobierno y el más cercano a la población."

Definición Política: Es un orden de gobierno consagrado en el artículo 115 constitucional, el cual es la base de la división territorial y de la organización político-administrativa de las localidades que lo integran, así como de los Estados y la Federación.

Tiene una personalidad jurídica propia; es libre para ejercer su gobierno y ejerce la administración pública dentro del marco jurídico correspondiente; es gobernado por un

36 Camacho Salas Mario, "El municipio, definiciones y características", en: Gobierno y administración municipal en México, CEDEMUN/SEGOB, México, 1993, pág., 108.

37 Centro de Desarrollo Municipal, Los Municipios de México, información para el desarrollo, CEDEMUN/SEGOB, México, Tercera Edición, Enero de 1998, Disco Compacto.

ayuntamiento, (órgano colegiado y deliberante) que es el máximo órgano de gobierno, representado ejecutivamente por el Presidente Municipal.³⁸

El Ayuntamiento se integra por un Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, (según el caso) cuyo papel es generar acciones y políticas concretas que respondan satisfactoria y adecuadamente a las demandas de los gobernados.

Asimismo, es la entidad que actúa como la base de la organización social para constituirse en comunidad política, y se integra por una población plural y diversa, pero que comparte identidades culturales, históricas y simbólicas.

Como entidad gubernamental, el Municipio forma parte de las redes de gobierno, por lo que no puede actuar separado de los Estados y la Federación, pero en cuanto a la aplicación de políticas y programas tendientes a mejorar la administración pública, el Municipio ejerce directamente la descentralización, ya que constituye una organización comunal espontánea que el Estado reconoce e incorpora a su estructura.

En este se refugia lo más elemental de las libertades individuales y de grupo, por lo que es el espacio en el que las decisiones de la colectividad, en aras de mejores formas de asociación política y democrática, encuentran su ambiente natural para ser vivenciadas. De acuerdo al Orden Constitucional Mexicano vigente, el Municipio es un ente autónomo que cuenta con personalidad jurídica propia; tiene un patrimonio también propio; se encuentra vinculado jerárquicamente con el gobierno estatal; tiene libertad para administrar su presupuesto; posee facultades reglamentarias, ejecutivas y judiciales, y su gobierno es electo de manera directa, democrática y popular.

Clasificación del Municipio.

Actualmente, y dada la complejidad social y económica de los Estados de la Federación, las regiones y las propias municipalidades y comunidades, los municipios de México se subdividen en cuatro grandes categorías según su importancia:

Municipio Metropolitano: Este tipo de Municipio generalmente se encuentra conurbado con los grandes municipios urbanos de las megaciudades. Por la misma razón, comparte con ellos problemas, necesidades e intereses, lo cual obliga a diseñar mecanismos de cooperación para responder eficientemente a los retos de la cercanía territorial.

Debido a su importancia como asentamientos industriales, comerciales y de servicios de alcance regional, estos municipios cuentan con una compleja y variada infraestructura de desarrollo, aunque no quedan ajenos a la fuerte problemática que rodea a los municipios urbanos, entre los que, los conflictos sociales y laborales, ocupan un lugar importante. Finalmente, los municipios metropolitanos, geográficamente, conforman vecindad con las capitales de los Estados, adquiriendo una dimensión política y administrativa que los coloca por encima de otros municipios al presentar una población media de 700, 000 habitantes.

38 Según el mismo documento, ayuntamiento es la derivación de término "Ayuntar" que proviene del latín ad: A, y juntar, Unión. El término se emplea también como sinónimo de alcaldía, Municipio, municipalidad. Constituye un órgano colegiado y deliberante que asume la representación el Municipio. Está integrado por el presidente municipal, el o los síndicos y los regidores, quienes son electos por votación popular. La reunión de los ediles constituye el Ayuntamiento.

Municipio Urbano: Se caracteriza por integrar en su territorio una fuerte actividad económica depositada en las empresas altamente desarrolladas, así como en las pequeñas y medianas industrias que estimulan el desarrollo, el intercambio comercial y el crecimiento de las industrias proveedoras de servicios. En estos municipios se concentra un importante cúmulo poblacional y demográfico, por lo que las necesidades y demandas de la población son mayores y más complejas que en otros municipios. Por lo mismo, la infraestructura desarrollada en estos es bastante amplia. Estos municipios mantienen un tránsito continuo de mano de obra, por lo que mantienen amplias capas de población migrante y el nivel de su población fluctúa entre los 150, 000 y 600, 000 habitantes.³⁹

Municipio Semiurbano: Es aquél Municipio que cuenta con actividades productivas relacionadas con los sectores de una economía en proceso de transición de lo rural a lo urbano, donde predomina la actividad agropecuaria, forestal y pesquera (actividades secundaria y terciaria) en combinación con la pequeña industria, artesanías, comercio y servicios; en estos municipios aún se presentan carencias de infraestructura urbana y de equipamiento para proporcionar el total de servicios públicos. El agrupamiento de su población se caracteriza por contar con poblados regulares y una cabecera municipal con características urbanas. Los municipios semiurbanos poseen localidades con una población que oscila entre los 10, 000 y 15, 000 habitantes.⁴⁰

Municipio Rural: Se caracteriza por mantener actividades desarrolladas con el sector primario: agricultura, ganadería, pesca y minería. Presenta una dispersión poblacional y la carencia de infraestructura y equipamiento para la dotación de servicios públicos, manteniendo severas deficiencias en cuanto a los niveles de bienestar social. Prevalece una marcada tendencia migratoria hacia ciudades y municipios con mayor equipamiento y diversificación de actividades económicas, con la intención de conseguir mejores oportunidades de empleo e ingresos. Su tendencia poblacional se incrementa en función de la cercanía con municipios o ciudades con mayor equipamiento y actividad económica. El Municipio rural presenta localidades con menos de 5,000, habitantes.⁴¹

Análisis retrospectiva de la instauración municipal en México

Los mexicas establecidos en Tenochtitlán alrededor del año 1300, se establecieron en 4 barrios principales en que se dividió la metrópoli; dieron más tarde origen al calpulli que los españoles tradujeron como barrio.⁴² El calpulli fue pues, la forma de organización política, social y económica de los aztecas desde su origen ya que como mencionábamos la división en que se encontraban los mexicas durante su peregrinación, posteriormente en Tenochtitlán proliferando en diversos calpullis. Numerosos son los historiadores que hacen referencia al calpulli, aun cuando ninguno de ellos cae en el peligro de intentar definirlo. Basta saber que constituyo una forma de organización mexicana basada en la permanencia de un grupo en un principio ligado por vínculos de parentesco aun territorio determinado.

39 CEDEMUN, "Glosario de la Administración Pública Municipal", en: Los Municipios de México, información para el desarrollo, CEDEMUN/SEGOB, México, Disco Compacto, 1998.

40 CEDEMUN, "Glosario de la Administración Pública Municipal", en: Los Municipios de México, información para el desarrollo, CEDEMUN/SEGOB, México, Disco Compacto, 1998.

41 *Ibíd.* Pág. 90

42 Caso Alfonso. "evolución política y social de los aztecas" en De Teotihuacan a los aztecas. Pág. 341

Salvador Toscano en su obra "La organización social de los aztecas"⁴³, señala que el calpulli tiene una doble significación barrio y linaje. Por un lado encierra la idea de lugar, de asentamiento, de área (calpulli significa, congregación de calles, casas, de ahí que Eric Thompom llame al calpulli (clanes geográficos). El calpulli es, pues, un sitio de asentamiento y una corporación unida por la sangre y cuyo origen esta en la tierra que poseen: que fueron repartimientos de cuando vinieron a la tierra y tomo casa linaje o cuadrilla sus pedazos o suertes y términos señalados para ellos y sus descendientes. El régimen de propiedad en los calpullis es de carácter comunal la tierra no es de los miembros del calpulli sino de la comunidad en General, los miembros como entes individuales tienen el derecho de usufructo, pero no de propiedad privada al estilo romano. Hay que apuntar que en el imperio mexica las tierras pertenecían a las comunidades como es el caso del calpulli; a los nobles, quienes eran los únicos que podían enajenarlas, con la condición de que lo hicieran entre ellos, y propiedades publicas que se utilizaban en el mantenimiento de ,los templos y las guerras.

El calpulli estaba sujeto a los jefes aztecas llamados Tlatoanis, quienes "ejercían en su provincia la jurisdicción civil y criminal; gobernaban según sus leyes y fueros, y cuando morían dejaban el señorío, a sus hijos o parientes, si bien se hacia menester la confirmación de los reyes de México, Texcoco o Tlacopan, según su caso".⁴⁴ Existía también un consejo de ancianos representantes de cada familia como una simple junta vecinal, revestida de una autoridad muy limitada y sin más atribuciones que las relativas al aseguramiento del orden y a la buena inteligencia entre los miembros del calpulli. Los calpullis realizaban múltiples funciones de carácter económico, político-social, y religioso, que solo pueden darse en sociedades con alto grado de desarrollo. El **calpulli** era una organización social y territorial autosuficiente, las familias integrantes producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia. Es pues, el calpulli, la célula primaria en el Imperio Mexica y los lazos de sangre que son los que prevalecen en el clan primitivo y los territoriales que privan en la formación del calpulli, fueron posteriormente sustituidos por vínculos plenamente políticos, religiosos, jurídicos, etc., por lo que es claro que en la medida en que se desarrollo y tuvo auge el pueblo, creció y se fortaleció el calpulli al ser unidad de organización social de los mexicas, y reflejar la constitución política, jurídica, económica, de la sociedad mexicana.⁴⁵

Organización del **calpulli**:

- a) El **tecuhtli**, responsable de la milicia, adiestraba a los jóvenes y dirigía las tropas en caso de guerra.
- b) Los **tequitlatos**, dirigían los trabajos comunales.
- c) Los **calpizques**, recaudaban los tributos.
- d) Los **tlacuilos**, eran los cronistas de la época.
- e) Sacerdotes y médicos hechiceros, estaban al cuidado del calpulli.

⁴³ Toscazo, salvador. La organización social de los aztecas. México, 1977, Pág. 330.

⁴⁴ Orozco y Berra, Manuel, "Organización social y política de los antiguos mexicanos", en De Teotihuacan a los Aztecas, Op. Cit., p.304.

⁴⁵ Ruíz Massieu, Mario y Caballero Virgilio. "Perfiles históricos del municipio en México", pág. 17.

La conquista de México y época colonial

A la caída de la gran Tenochtitlán Cortés funda el segundo ayuntamiento en México; el de Coyoacán, que se traslado después, dando origen a la Ciudad de México, el día 8 de marzo de 1524. Durante la Colonia los cargos municipales fueron en un inicio adquiridos mediante elección popular, lamentablemente después se adquirían mediante subastas públicas y se poseían en forma perpetua; quienes tenían posibilidades podían comprar los cargos públicos municipales; también se obtenían mediante concesiones que otorgaba la corona, eran en muchos de los casos motivos de premios y recompensas. En la última mitad del siglo XVIII y principios del XIX, se establecieron regidores honorarios que eran elegidos teniendo como función el controlar a los demás regidores que habían comprado o heredado sus cargos, como dato importante había que ser de tez blanca y no ser indio ni tampoco negro. Con la fundación del primer ayuntamiento, instalado en la Villa Rica de la Veracruz el 22 de abril de 1519, se dio el primer paso a la organización de este cuerpo político y jurídico en el Continente Americano, la Colonización en América se justificó jurídicamente a través de la institución municipal.

Para controlar el territorio, política y administrativamente los conquistadores en un principio realizaron la división, por medio de los señoríos ya existentes y en las extensiones territoriales donde no existía tal división, la milicia se encargaba de ello por medio de las capitulaciones reales, es decir por contratos realizados por la corona. Más tarde la división territorial se organizo en provincias, que se conformaban por pueblos, los que debían tener una cabecera llamada alcaldía mayor, siendo obligatorio establecer un cabildo o concejo municipal.⁴⁶

Más tarde se crearon los cabildos de indígenas o Repúblicas de indios que tenían diferentes funciones como:⁴⁷

- A.-** Recaudar y entregar los tributos a los españoles.
- B.-** Distribuir el trabajo para construcciones o tareas agrícolas.
- C.-** Cooperar en el proceso de evangelización.

Además tenían facultad en materia penal (aprehender a los delincuentes y consignarlos). Las funciones de los cabildos de españoles consistían en: Ejecución de justicia; los alcaldes ordinarios abocados a la administración; los regidores a las obras públicas, donde el ayuntamiento era la autoridad competente para reglamentar las actividades de los trabajadores artesanales. El municipio que se trasplanta de España recoge 3

⁴⁶ Entre las figuras administrativas más importantes del Municipio español trascendieron las siguientes: **Concilium o Asamblea Judicial:** De esta figura surgió el Consejo Municipal, que era autónomo en lo político y administrativo, atendiendo a sus propias leyes y magistrados. Se nutría de un grupo de vecinos importantes y deliberaba de manera cerrada o pública sobre asuntos del interés de la comunidad. **Jueces o Justicias:** Eran funcionarios locales que ejercían la aplicación del derecho y el respeto a los edictos reales, procurando siempre la administración de la justicia en un determinado territorio, sin infringir los decretos de la Corona. **Judex:** Eran representantes populares elegidos mediante la celebración de asamblea vecinal, en vez del Rey. Esta figura, en un principio mantuvo facultades similares a las de los jueces, en quienes paulatinamente se diluyó. **Alcaldes:** La figura del alcalde es equivalente a la de un jefe general, pero en este caso, ejercía funciones políticas y ejecutivas al interior de las comunidades en que se elegía, a través de la celebración de una asamblea pública y de forma participativa de la sociedad. Entre otros aspectos, era la cabeza visible de la comunidad, a la que representaba en todos los asuntos de su interés y deviene de la influencia árabe en España.

⁴⁷ Icapdequi, José María. Historia del derecho español en América y del derecho indiano. Madrid, Biblioteca Jurídica Aguilar, 1969.

corrientes que son: la visigótica, con el concilium; la romana con el régimen edilicio; y la árabe con la figura del alcalde. Respecto a la división del territorio, los españoles tomaron como antecedente ciertas entidades precortesianas, la llamada: división antigua, a las que se añadieron las conquistas militares realizadas a través de las llamadas: capitulaciones reales.

Finalmente se hizo la división en provincias internas de oriente y occidente y de las 12 intendencias las cuales se crearon en 1786 mediante la ley que la constituyó como organización territorial de la administración colonial. Durante casi todo el periodo colonial el ayuntamiento estuvo subordinado al Estado Español, a fines del siglo XVIII y principios del XIX, tomó parte activa en el proceso de emancipación política.

La Constitución de Cádiz⁴⁸

Su conformación y realización fue promovida por el sector liberal español, constituyendo una fase relevante de la evolución jurídica y política del ayuntamiento, tratando de restaurar y transformar el régimen local, tanto en la península como en las colonias españolas. Se establece en esta constitución la organización de los municipios, consolidando la institución como instancia básica del gobierno, así como su organización territorial y poblacional. La Constitución de Cádiz fue promulgada el 19 de marzo de 1812, en España; y el 30 de septiembre del mismo año, en la Nueva España. Con la cual se estableció la organización de los municipios, se consolidó la institución de los mismos como instancia básica de gobierno, así como una organización territorial y poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas, y promoviendo ese tipo de representación donde no la hubiera.⁴⁹

Respecto al ayuntamiento establecía:

- a)** El ayuntamiento se integraba por: alcalde o alcaldes, regidores, un procurador síndico, presididos por el jefe político o el prefecto donde lo hubiese, que era el representante del gobierno central en el departamento o partido.
- b)** Atribuciones del ayuntamiento: administrar en áreas de salubridad, orden público, instrucción primaria, beneficencia, obras públicas, cárceles municipales.

Las atribuciones de los ayuntamientos estaban limitadas, debido a la sujeción de los jefes

⁴⁸ Nava Otero Guadalupe. Cabildos de la Nueva España en 1808. México.

⁴⁹ "En los primeros años el gobierno estuvo ejercido por gobernadores, en 1529 se estableció la primera audiencia y a partir de 1535 el virreinato se afirmó como forma de dominación política. De 1550 a 1570 la Nueva España se dividió en 40 provincias encabezadas por un Alcalde Mayor, a partir de 1570 y hasta 1787 aparecieron las jurisdicciones civiles en que se dividió el territorio de la colonia." Para el año de 1776 el territorio de la Nueva España se dividió, por decreto del Rey Carlos III, en doce Intendencias que constituirían la base de la división territorial y administrativa del Virreinato. Esta situación obedeció, según Guerra, "al crecimiento del poder del monarca español, sus tentativas para disminuir la autonomía de los diferentes reinos que constituían al Imperio y la aparición de una literatura política que exaltaba sin tasa la dignidad del monarca". Ahora bien, en España los gobiernos municipales eran más bien oligárquicos y designaban abiertamente a sus colaboradores; pero en 1776 se impuso una reforma que creó los cargos de diputados y síndicos personeros de lo común; y aunque el poder oligárquico del gobierno municipal prevaleció, la elección de las autoridades municipales por todos los vecinos sentó un precedente que movería la conciencia de los americanos. Así, el caso de América contrasta con la situación peninsular; si bien, los municipios del Nuevo Continente no cambiaron en lo sustancial, sí cambió la percepción que de ellos tenían los gobernantes y habitantes de estas tierras, y esa percepción más adelante condujo a la independencia.

políticos y diputados respectivamente. Esta Constitución se creó en la Nueva España, posteriormente México, la institución de los jefes políticos, actuando éstos durante todo el siglo XIX y la primera década del siglo XX.

Plan de Iguala

Con la promulgación del Plan de Iguala el 21 de febrero de 1821 se establece la Independencia del país y su forma de organización en una monarquía constitucional la cual reconoció la existencia de los ayuntamientos dejando subsistentes las normas establecidas en la Constitución española de Cádiz. En esta época el ayuntamiento se vio afectado por las finanzas públicas, se redujeron y suprimieron algunas de las contribuciones, por ende se dio una disminución de las fuentes de ingresos.

El México Independiente

Los ayuntamientos fueron principales protagonistas del proceso para conformación del Congreso constituyente del nuevo Estado mexicano. Es así como se puede hablar ya de la existencia del municipio con la denominación de mexicano. En el periodo intermedio entre el Plan de Iguala y la Constitución de 1824, sube al poder Agustín de Iturbide quien suscribió en 1822 el *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano* en el que estableció que las elecciones de ayuntamientos para el siguiente año se llevaran a cabo de acuerdo con un decreto promulgado por dicho reglamento. Posteriormente nombró a un jefe político por cada provincia, confirmando así el régimen municipal de la Constitución Gaditana.

La Constitución de 1824

El 4 de octubre de 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, estableciéndose la República Federal en el artículo IV que manifestó: *La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de República representativa, popular y federal*. Con 19 Estados, 4 territorios y un Distrito Federal. Al no hacerse referencia a la forma del gobierno local, dejó en plena libertad a los Estados para organizar sus gobiernos y administraciones, regulándose los municipios por la normatividad de la Constitución de Cádiz.

Las Siete Leyes Constitucionales

En 1836 se promulgaron las *Siete Leyes Constitucionales* las cuales dieron las bases de funcionamiento del nuevo régimen centralista. ***A través de estas leyes se dividió el territorio de la República en departamentos, éstos en distritos, a la vez organizados en partidos.*** Las leyes de 1836 consagraron constitucionalmente a los ayuntamientos,

disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de los departamentos. Puertos con más de 4,000 habitantes y pueblos con más de 8,000. En este régimen centralista se incorporó el Distrito Federal al Departamento de México. Por Decreto del **22 de agosto de 1846** se restableció el Distrito Federal y sus ayuntamientos, funcionando hasta el 21 de septiembre de 1853, en que Santa Ana dispuso que el Distrito Federal se convirtiera en Distrito de México.

La Constitución de 1857

En esta constitución se precisó la organización del país en forma de República representativa democrática, federal y popular. En el **artículo 72** se menciona que se elegirá popularmente a las autoridades públicas municipales y judiciales; el artículo 31 menciona que todo mexicano debe contribuir a los gastos de la Federación, Estado o Municipio, así que estos últimos podían exigir impuestos para sus funciones y cierta independencia económica; y el artículo 36 establecía la obligación de todo ciudadano de inscribirse en el padrón de su municipio. De tal manera que los Estados de la federación normaban y reglamentaban sus respectivos regímenes municipales. La Intervención Francesa trajo como consecuencia el establecimiento del segundo Imperio en México. Maximiliano a través de su Estatuto Provisional, designaba la soberanía en la persona del Emperador. La división política del territorio era en departamentos, divididos en distritos y a su vez en municipalidades. Dicha estructura era administrada jerárquicamente por los prefectos imperiales, un consejo de gobierno, subprefectos para los distritos; y para los ayuntamientos, alcaldes elegidos por la jefatura de los departamentos. Las contribuciones, eran designadas por el Emperador de acuerdo a propuestas de los concejos municipales y se estableció que ninguna carga ni impuesto municipal podía implantarse, sino a propuesta del concejo municipal respectivo. El dominio imperial no alcanzó a consolidarse en todo el territorio mexicano y no fue sino hasta la toma de Querétaro cuando se derrocó al régimen imperial. ***En julio de 1867 se restableció la sede del gobierno en la capital del país y con ello el régimen republicano.***

El Período Porfirista

Durante el Porfirismo (1876-1880; 1884-1911) el municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política Mexicana. En este periodo se dan proyectos que sujetan la actividad de los municipios. En 1897, se publicó la Ley General de ingresos municipales, estableciéndose los siguientes puntos: rentas propias, impuestos municipales, impuestos federales, subvenciones del Gobierno Federal, e ingresos extraordinarios. En 1903 la organización municipal se daba de la siguiente forma: *Los prefectos eran los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estaban subordinados al gobierno del Estado.* La autonomía y libertad no ejercían en él, quienes determinaban verdaderamente las elecciones y otras actividades locales eran los jefes políticos.

El Movimiento Social de 1910-1917

La libertad municipal fue una de las causas por las que se luchó durante el movimiento social mexicano de 1910 a 1917. El Plan de Partido Liberal Mexicano, el **1º de julio de 1906** se propuso consagrar la libertad municipal; en los **artículos 45 y 46** del Plan se señalaba la *supresión de los jefes políticos y la reorganización de los municipios que han sido suprimidos y restablecer el poder municipal*. El Plan de San Luis expresaba: *la división de los poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano solo existen en nuestra Carta Magna*. En este mismo Plan, Madero hizo resaltar en el punto 4 de los 11 que se expresaban. El principio de no reelección desde el Presidente de la República, gobernadores de los Estados y presidentes municipales. **El Plan de Ayala** fue la base para que Emiliano Zapata en 1911 dictara la Ley General sobre libertades municipales en el Estado de Morelos, en esa Ley se reglamentó la autonomía política, económica y administrativa del municipio. **Plan de Guadalupe:** en las adiciones a este plan del 12 de diciembre de 1914 se dan medidas para el establecimiento de la libertad municipal como una institución constitucional.

La Constitución de 1917

El Congreso Constituyente de 1916 y 1917 aborda la elaboración del artículo 115 de la Constitución, que trata de la organización de los Estados y de los municipios. El 1º de mayo de 1917 se inicia la vigencia de la Constitución, ocupando el municipio un sitio muy destacado en la vida política, jurídica, económica y social de México. Es importante mencionar como en esta constitución se habla del Municipio Libre como la base de la organización política y de la administración pública de los Estados, adoptando para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, tendiendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las tres bases siguientes.

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

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán al gasto público del Estado en la proporción y término que señale la legislatura local.

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

El municipio actual

En 1983 se dio una reforma muy importante al artículo 115 constitucional, los aspectos que se abordaron fueron los siguientes:

a) Facultad a los congresos de los Estados para resolver sobre la desaparición de los ayuntamientos o de algunos de sus miembros, previa garantía de audiencia.

- b) Existencia de regidores de representación proporcional.
- c) Entrega de participación sin condiciones por los gobiernos de los Estados.
- d) Cobro del impuesto predial por los ayuntamientos.
- e) Facultades a los ayuntamientos para zonificación y determinación de reservas ecológicas.
- f) Se ampliaron las facultades reglamentarias a los ayuntamientos.
- g) Normar la relación entre los ayuntamientos y sus empleados.
- h) Elaboración de presupuesto de egresos para los ayuntamientos.
- i) Determinación de los servicios públicos.

En 1989 se creó el Centro Nacional de Desarrollo Municipal con el objeto de apoyar a los gobiernos municipales en sus tareas de la administración pública y gestión de los servicios públicos, transformando el Centro Nacional de Estudios Municipales de 1983, que tenía como función principal el estudio y la aplicación de lo referente al artículo 115 constitucional, donde el director fundador es el Dr. Raúl Olmedo Carranza.

El Municipio en México: Marco de Referencia

Antes de la llegada de los españoles a México, el antecedente original de Gobierno Municipal lo constituían los Calpulli, que era la base desde donde se organizaba a la población durante el gobierno de los aztecas, la comunidad participaba del gobierno. El calpulli, fue destruido por los conquistadores y de inmediato se inició en nuestro país la creación de Ayuntamientos. Se entiende que el municipio actual mexicano, es heredero del municipio impuesto por los españoles, inmediatamente después de la conquista de la Nueva España, y desde su fundación ha constituido el último de los ordenes de Gobierno en nuestro país, que poco ha cambiado en sus contenidos, misión y desempeño desde entonces.⁵⁰

El municipio en México, ha reproducido su debilidad sistemáticamente, en los órdenes financieros y políticos, y además en su trato institucional con los ordenes de gobierno, estatal y federal; desde siempre su posición ha sido de subordinación y de acatamiento de políticas públicas y de modos de operación institucional dictados desde el altiplano y las capitales de los Estados del país. Sin embargo, un nuevo tema ha surgido en el México de hoy y es el de la Remunicipalización, que implica crear nuevos municipios y que sin duda constituye una novedosa forma de plantearse la organización de la sociedad desde los propios municipios. Abundando en el tema; para el Dr. Raúl Olmedo Carranza, quizá el académico mexicano más adentrado en el asunto, que propone la creación del “cuarto orden del Estado: el gobierno de la comunidad”, de lo que se trata en esta nueva etapa de México, es de que la ciudadanía debe tener más funciones, que la sociedad asuma

⁵⁰ Para el Dr. Roberto Moreno Espinosa en su libro: “Origen y evolución del Municipio en el Estado de México” obra conmemorativa de V Centenario del Encuentro de dos Mundos. Gobierno del Edo. De México. 1992. nos dice: “desde el primer ayuntamiento en Veracruz y el de Coyoacán en la Cd. De México, el número de municipios que conforman la República poco han cambiado, excepción sin duda es el Estado de Oaxaca, cuyas características lo hacen único en nuestra patria y quizá en el mundo; por las distintas etnias que lo integran, y por los más de 500 ayuntamientos que lo conforman

funciones del gobierno, del Estado, por las disfunciones de los órganos del propio Estado, o de la incapacidad de éste para dar respuestas⁵¹. México está integrado por regiones pluriétnicas y monoétnicas, que hasta hoy no son sujetos de políticas públicas suficientes y permanentes, que satisfagan a sus habitantes.

El tema central, es la organización de la sociedad a la cual ya le queda chico el sistema federal; se deben crear otras formas de organización social, que se ajusten a las necesidades actuales de la población, para crear economía, además de estabilidad social y política. Con la remunicipalización se crearán relaciones de poder entre las comunidades, que le permitan a la población integración política, articulación económica y una estructura gubernamental que les de viabilidad institucional, que les permita integrarse regionalmente para buscar el desarrollo de todos los pueblos involucrados. La autonomía o remunicipalización debe entenderse como un medio que le daría poder de decisión a los habitantes de una comunidad o de un municipio, le daría poder de negociación hacia afuera y tendrían interlocución plena con autoridades y actores políticos y sociales en el contexto estatal y nacional.

Antecedentes

En 1983 a propuesta del Presidente Miguel de la Madrid, el Congreso de la Unión reformó el Art. 115 constitucional, para conferir a los municipios otras capacidades legales que le permitieran a este orden de gobierno, cumplir de manera plena con sus compromisos institucionales y con sus habitantes.

Dentro de este contexto, el Estado de Tabasco fue el primero que empleó una novedosa forma de organización comunitaria, remunicipalizó municipios y creó los llamados “Centros Integradores” a partir de 1984; durante el gobierno del Lic. Enrique González Pedrero, esta experiencia exitosa, no fructificó más allá de este sexenio en virtud de que no se pasó de la acción a la realidad legal; es decir, no se legisló para convertirla en ley. Otra experiencia fue desarrollada en el Estado de Tlaxcala, por el gobernador Tulio Hernández quien creó los llamados “Regidores de pueblo”, que era una representación comunitaria en el cabildo de cada comunidad.

En el mismo Estado de Tlaxcala durante el gobierno de José Antonio Álvarez Lima, se crearon las “Presidencias municipales auxiliares” que ya están dentro de la constitución y que son de hecho, y de derecho el cuarto orden del Estado y del gobierno en el Estado mexicano de Tlaxcala. El ejemplo de sureste mexicano es verdaderamente importante. En 1994 después del levantamiento zapatista, ha cobrado mayor presencia en la discusión nacional el tema de la creación de municipios autónomos, que reclaman los pueblos indios de Chiapas, en este contexto una serie de acciones gubernamentales han tenido lugar y diversos actores tienen propuestas y opiniones, en muchos de los casos encontradas. Con relación al tema y en este orden de ideas, debo citar a la académica del CIESAS Araceli Burguetti, quien a propósito de la remunicipalización señala:

“compartiendo la preocupación de Gupta y Ferguson (1997), que se preguntan cómo se construyen espacios y lugares, y aceptando como válida la afirmación de Roseth Sack quien

⁵¹ Olmedo Carranza, Raúl. “El cuarto orden del Estado”, Conferencia en el Colegio de Michoacán. Julio 21-22 del 2003. “La Remunicipalización en México”.

sostiene que: “la territorialidad es una forma geográfica de poder” (1986:55), la creación de nuevos municipios en la zona de conflicto en Chiapas entre 1994 y 2000, es el conflicto entre dos proyectos políticos: uno hegemónico y otro contra hegemónico, que se disputan poder a través de la reorganización territorial”

Evolución del municipio mexicano⁵²

ETAPA HISTÓRICA	FORMA CONSTITUTIVA	CARACTERÍSTICAS GENERALES	ESTRUCTURA INTERNA
Época Prehispánica.	❖ Calpulli.	<ul style="list-style-type: none"> ❖ El calpulli constituyó el núcleo de la organización familiar y social azteca, era autosuficiente al interior y al parecer es el antecedente más próximo al Municipio en México. Mantuvo como principales funciones: ❖ Recaudar y pagar tributos a las autoridades autóctonas. ❖ Supervisar y asignar labores en las distintas áreas de la vida social. ❖ Participar activamente en la formación militar y educativa de los jóvenes. ❖ Ejercer funciones judiciales y de vigilancia dentro de su territorio. ❖ Financieramente debía cubrir una serie de tributos al Imperio o Reino -según el caso- al que perteneciera, pero mantenía su autonomía política, económica, militar y religiosa. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Los representantes de dicha organización eran elegidos por la colectividad. ❖ Los pilli o varones descendientes de las familias fundadoras formaban la asamblea, que a su vez nombraba a los integrantes del consejo, de entre los más ancianos y prudentes, y en el cual residía la autoridad. ❖ El consejo nombraba al capullec, también llamado teachcauh, o pariente mayor, que era una especie de procurador o alcalde. ❖ Tecuhtli: responsable de la milicia, adiestraba a los jóvenes y dirigía a las tropas en caso de guerra. ❖ Tequitlatos: dirigían a los trabajadores en las obras comunales. ❖ Calpizque: se ocupaba de la recaudación de impuestos. ❖ Tlacuilos: se especializaban en la enseñanza y registros. ❖ Sacerdotes: se ocupaban de la vida religiosa.
Desde la Conquista hasta mediados del siglo XVI.	<p>❖ En los primeros años el gobierno fue ejercido por gobernadores reales, posteriormente se establecieron la Primera y Segunda Audiencias de México, pero el Virreinato se impuso finalmente. A medida que la administración colonial comenzó a expandirse, las formas asociativas indígenas tendieron a desaparecer y se perfeccionó la división territorial y administrativa española.</p> <p>Se creó el Cabildo como forma organizacional y administrativa.</p> <p>❖ A los cabildos indígenas se</p>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Los cabildos de españoles aprovecharon la antigua división territorial del calpulli indígena para constituir los nuevos ayuntamientos, sirviéndose de algunas formas de organización intermedia como la encomienda o las reparticiones. ❖ Entre otras situaciones, los primeros ayuntamientos españoles sirvieron como bases de operaciones para profundizar la conquista y acelerar el proceso de colonización territorial. Sus funciones principales eran: Impartir y ejecutar la justicia; Administrar servicios y Supervisar la construcción de obras públicas.⁵³ ❖ En cuanto a la forma de sesionar, los primeros cabildos funcionaron de manera abierta y participativa, e incluían consultas permanentes, tanto a las autoridades del ayuntamiento, como a los vecinos de la localidad; en ellos se discutía también lo relacionado a problemas comunales, creación de leyes, asuntos administrativos, entre otros. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ En las Repúblicas de indios se recaudaban y entregaban tributos a los conquistadores, se distribuía el trabajo agrícola y constituyeron el centro de difusión para la evangelización. ❖ En los primeros años funcionaron cabildos abiertos de españoles; es decir reuniones públicas para elegir a sus representantes: Alcalde, Ediles y Regidores.

⁵² Tomado del documento “El municipio mexicano” del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. Pág. 13, 14, 15, 16, 17.

⁵³ Secretaría de Gobernación/CEDEMUN, “Historia del Municipio en México”, en: Los Municipios de México: información para el desarrollo, México, CEDEMUN, 1998, Disco compacto.

	<p>les denominó <i>Repúblicas de indios</i>.</p> <p>❖ Existieron también cabildos de españoles.</p>		
--	---	--	--

ETAPA HISTÓRICA	FORMA CONSTITUTIVA	CARACTERÍSTICAS GENERALES	ESTRUCTURA INTERNA
Desde mediados del siglo XVI hasta mediados del siglo XVIII.	<p>❖ Es importante notar que la división judicial se perfeccionó, al crearse los Corregimientos y las Alcaldías mayores. En estas últimas se constituyeron cabildos o ayuntamientos y alcanzaron una gran importancia en la vida colonial.</p>	<p>❖ El ayuntamiento pasó a constituir la base de la organización administrativa de la Nueva España; la mayoría de las municipalidades se asentaban en las grandes ciudades con una amplia base de población. La mayoría de los municipios mantenía autoridades elegidas públicamente, pero en algunos casos las oligarquías y familias potentadas controlaban a las autoridades.</p>	<p>❖ Alcalde Mayor, Alcaldes comunes, Ediles, Regidores y Síndico personero de lo común.</p>
Epoca Colonial a finales del siglo XVIII.	<p>➤ Con el arribo de la Casa Borbón al trono de España, se efectuó la división de la Nueva España en las Provincias Internas de Oriente y de Occidente. En 1786 aparece el sistema de centralización administrativa y se crean 12 intendencias; subdivididas a su vez en provincias y éstas en municipalidades.</p>	<p>➤ En esta etapa las funciones de los municipios eran judiciales y administrativas.</p> <p>➤ La creación de Intendencias limitó las decisiones de los cabildos financieramente.</p> <p>➤ Debido a la centralización se produjo una eliminación paulatina de las formas asociativas de asamblea popular.</p> <p>➤ A partir de la centralización borbónica se incrementa la dependencia hacia los centros de decisión regional (Intendencias).</p>	<p>➤ El Rey Carlos III dispuso el establecimiento de una Contaduría General para que controlara todas las municipalidades.</p> <p>➤ La vida interna del Municipio dejó de ser participativa y quedó sujeta a las decisiones de los funcionarios reales.</p>
Principios del siglo XIX.	<p>➤ Con la promulgación de la Constitución Española de Cádiz en 1812, los municipios pasaron a ser verdaderas instituciones que constituían una instancia del gobierno, fundamentándose en una base territorial y de población. La Constitución de Cádiz también promovió la creación de los municipios donde estos no existían, ampliando con ello la base de participación y deliberación de los vecinos y notables en cuanto a asuntos comunes.</p>	<p>➤ El Municipio se transformó en la base de las movilizaciones sociales que expresaron su descontento a la centralización, propiciando la organización que arrebató el poder económico de los peninsulares y lo depositó en manos de los americanos.</p>	<p>➤ En 1808, los cabildos recobraron significación política y rápidamente se convirtieron en núcleos deliberativos que serían el germen de la independencia mexicana.</p> <p>Se integraban por un Alcalde o alcaldes, según el caso; un Procurador; Prefecto donde lo hubiese; Representante del Gobierno Central y Síndico personero de lo común.</p>
Independencia. (1808-1821).	<p>➤ Municipio.</p>	<p>➤ Durante el periodo de independencia no existieron pronunciamientos específicos sobre el papel que desempeñó el Municipio como base de la organización territorial y política. Su funcionamiento interno más bien continuó regulándose por los preceptos de la Constitución de Cádiz.</p>	<p>➤ Alcalde (Jefe político), Síndico personero de lo común, y Regidores.</p>

ETAPA HISTORICA	FORMA CONSTITUTIVA	CARACTERÍSTICAS GENERALES	ESTRUCTURA INTERNA
Primer Imperio Mexicano (1822-1824).	<p>➤ Ayuntamientos.</p> <p>(No se contempla la figura territorial del Municipio, sino que se le da más importancia a la figura política y administrativa del Ayuntamiento, que era un cuerpo colegiado y deliberativo, donde se tomaban las decisiones públicas)</p>	<p>➤ Los ayuntamientos adquieren cierta importancia política, debido a que en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano se instituyó la figura de un Jefe superior político en cada capital de Provincia, y un jefe subalterno al de Provincia, radicado en las cabeceras y pueblos periféricos; este último sería el alcalde municipal.</p> <p>➤ Pese a todo, lo cierto es que el Municipio, como instancia pública y participativa, nuevamente vio reducido su poder mediante la centralización de las decisiones en una sola persona, además de que comenzó a sufrir una seria falta de recursos dada la Guerra de Independencia.</p>	<p>➤ Jefe Político (alcalde), Regidores y Síndico.</p>
Primera República Federal (1824).	<p>➤ No se hizo referencia a los gobiernos locales.</p> <p>(Por lo mismo, se asienta que la tradición política colonial ya había echado suficientes raíces, por lo que prácticamente se reproducen los esquemas españoles de administración y división territorial. De esta manera, se aprecia una perpetuación de las estructuras de reproducción social y control político en la vida municipal, mismas que pasaron a constituir los cimientos sobre los que los Municipios modernos se edificarían)</p>	<p>➤ Con la instauración del Sistema Federal en México, se sentaron los fundamentos de la organización política y territorial. Los municipios continuaron regulándose por los preceptos de la Constitución de Cádiz, pero en su estructura organizativa interna, prevalecieron los lineamientos estipulados en el modelo del Primer Imperio Mexicano. No obstante, cada Estado de la Federación tuvo libertad para legislar sobre la forma de organización política y administrativa de su competencia en sus respectivos territorios.</p>	<p>➤ Jefe Político (alcalde), Regidores y Síndico.</p>
Primera República Centralista (siete Leyes Constitucionales de 1836, y reformada en 1839).	<p>La República adoptó un sistema de organización política Centralista; los Estados fueron sustituidos por Departamentos y éstos últimos quedaron divididos en Partidos, cada uno con su ayuntamiento. No obstante, se determinó que las municipalidades, quedarán sujetas a los gobernadores y asambleas vecinales.</p>	<p>❖ La división política quedó reglamentada por primera vez en la historia del México independiente.</p> <p>❖ Entre otras cuestiones, se legisló sobre las elecciones para los representantes de los ayuntamientos, así como su derecho a cobrar impuestos e invertirlos de la forma que ellos consideraran conveniente. Cabe destacar que la figura del Municipio como entidad territorial no existió hasta este momento. Los ayuntamientos funcionaban en los Distritos y Partidos y eran más bien cuerpos administrativos.</p>	<p>❖ Prefectos, Subprefectos, Regidores y Síndicos</p>

ETAPA HISTÓRICA	FORMA CONSTITUTIVA	CARACTERÍSTICAS GENERALES	ESTRUCTURA INTERNA
Segunda República Centralista (Bases orgánicas de la República Mexicana de 1842).	La división territorial de la República es la misma de 1836: Departamentos y partidos, cada uno con su ayuntamiento. Pero en esta Constitución se adiciona la figura de Distritos sin precisar exactamente qué se entendía por éstos. También se incluye la figura de las "municipalidades", aunque tampoco se precisan sus características.	❖ Las municipalidades pasan a formar parte de la división territorial y, por tanto, cobran un nuevo papel político.	❖ Prefectos, Subprefectos, Regidores, y Síndicos.
Restauración del federalismo (1846-1854) y Constitución Federal de 1857.	<ul style="list-style-type: none"> ➢ El 22 de agosto de 1846 se restableció el Distrito Federal y sus ayuntamientos. ➢ En la Constitución de 1857 se hace referencia indirecta a los municipios como entidades territoriales. 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Se entiende que los municipios son espacios físicos constituidos por territorio y población. ➢ Se hace referencia a que los municipios deben tener autoridades que los gobiernen. 	➢ Alcalde, Síndicos y Regidores.
Segundo Imperio Mexicano (Estatuto provisional del Imperio Mexicano de 1865).	<ul style="list-style-type: none"> ➢ La división política del Imperio Mexicano fue la siguiente: Departamentos, Distritos y Municipalidades. ➢ No obstante, de nueva cuenta, las municipalidades, más que espacios de gobierno autónomo, se constituyeron en dependencias administrativas. 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Por tratarse de un periodo de guerra, cunden la desorganización, falta de recursos, una elevada movilidad de autoridades y rotación de cargos entre los bandos liberal y conservador. ➢ En el ramo financiero, los Consejos municipales aprobaban el monto de las participaciones imperiales para los municipios y no se podían implantar impuestos o cargas sin la autorización de dicho Consejo. 	➢ Alcaldes, Ayuntamientos (Consejos municipales), Comisarios, Asesor imperial o Síndico procurador.
Dictadura Porfirista (1876-1911).	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Durante el Porfiriato el país se organizó en torno a la Constitución Federal de 1857, la cual hacía referencia a la existencia de los municipios. ➢ Los gobernadores nombraban directamente a las autoridades municipales mediante la creación de las denominadas "Jefaturas políticas". 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Dada la centralización del poder en la figura del Presidente, este sistema se reprodujo en los Gobernadores y municipios. ➢ Con la aparición de las jefaturas se intentó suprimir cualesquier manifestación de vida democrática o participación de la ciudadanía en la toma de decisiones de los gobernantes. 	➢ Jefe Político o prefecto.
Revolución de 1910-1917	➢ La libertad municipal es una de las proclamas para levantarse en contra del Porfiriato.	➢ Hasta 1917 se reorganizaría y consagraría la estructura interna del Municipio Mexicano.	➢ Presidente Municipal, Síndico Procurador o Síndicos y Regidores, según la Constitución de cada Estado.

* Elaboración propia con base en las siguientes fuentes: CEDEMUN/SEGOB, "Guías Técnicas Municipales, historia del Municipio Mexicano", en: *Los municipios de México, información para el desarrollo*, CEDEMUN, México, 1998. C. D.; Sánchez Martínez, Alberto, (comp.), "Historia del Municipio Mexicano", en: *Gobierno y Administración Pública en México*, SEGOB/CEDEMUN, México, 1993. Págs., 15-65; Ochoa campos, Moisés, *El Municipio y su evolución institucional*, México, FOMUN, 1987; Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, México, Porrúa, 1981; CEDEMUN, *Semblanza histórica del Municipio en México*; docto. de Internet, <http://www.cedemun.gob.mx/docs/semblanz.txt>; Memoria de la Exposición Documental del 477 Aniversario del Municipio en México.

La Remunicipalización en México, una aproximación al concepto.

Se entiende como remunicipalización, a la acción de modificar la estructura y el número de los municipios de un Estado, de una región o de un país en particular; se puede remunicipalizar, compactando municipios, para de varios crear uno solo,⁵⁴ o a partir de los ya existentes, para aumentarlos.⁵⁵ Para el Dr. Jorge Fernández Ruíz, académico mexicano investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en la remunicipalización se debe instaurar un mecanismo que nos muestre como se deben crear o modificar los municipios en México; si se crean por la voluntad de sus habitantes (exclusivamente) pasando por entender la penuria económica que enfrentan los municipios mexicanos.⁵⁶

Razones: ¿Porque y para que crear municipios?

Los ciudadanos de los municipios que solicitan la creación de nuevos ayuntamientos, han comprobado por muchos años que los presidentes municipales han clonado el centralismo del Gobierno Federal y lo representan en sus municipios de manera cabal y plena. Tienen los pobladores una aspiración de nueva ciudadanía y democracia, que los inserte en el camino del progreso, que les de el derecho a tener derechos, de contribuir con una nueva forma de gobernarse. El municipio es un terreno de lucha partidista donde el Estado se ha mostrado incapaz de atender exitosamente a la población; es un espacio donde persisten viejas y nuevas desigualdades, en los tiempos y formas que ellos consideran necesarios y adecuados.

En la medida en que los ayuntamientos son pobres, los recursos escasean y por lo regular se aplican, se emplean o como se le quiera llamar, solo en la cabecera municipal. Los poblados y comunidades más alejadas son por lo regular, no sólo los más pobres sino también los más abandonados y es muy raro que tengas acceso a fondos públicos para obras prioritarias en sus comunidades, en los tiempos y formas que ellos consideran necesarios y adecuados. Existen muchas motivaciones que llevan a los habitantes de un determinado lugar, a creer que la solución a parte de sus problemas comunitarios, lo constituye la posibilidad de crear un nuevo municipio. Para algunos que están muy alejados de la cabecera municipal, esa lejanía física los excluye y los relega, para otros que se comunican en una lengua distinta a la de su presidente municipal, los hace sentirse extraños en su propia tierra. Se busca con la creación de nuevos municipios, construir un gobierno propio, que sea legítimo, que represente a la población y que responda a las necesidades de los ciudadanos. Un dato importante es que hay una alta

⁵⁴ En 1972 Canadá compacto 12 municipios para crear la ciudad de Winnipeg, en la provincia de Manitoba, que sería la 3° ciudad más grande de Canadá, después de Montreal y Toronto. Ver: "La micropolítica en Canadá, el caso de Manitoba y Winnipeg" de César Flores Maldonado. 1993

⁵⁵ Michel Crozier en su libro: "Cómo reformar al Estado, tres países tres estrategias Suecia, Japón y Estados Unidos" nos dice: Que buscando la consolidación de los gobiernos locales y sobre todo la reducción de su número para alcanzar una "medida crítica" en materia financiera y administrativa, en veinte años la reducción del número de municipios en Suecia fue de 2000 a 284. Pág. 42

⁵⁶ para el Dr. Fernández Ruíz, son claros 4 puntos: 1) plantear un análisis normativo de la remunicipalización, 2) hacer la justificación caso por caso, 3) proponer las reformas a las leyes relativas, 4) citar alternativas que nos permitan entender si se requiere remunicipalizar para crear nuevos municipios o para fusionar municipios.

marginación entre los ciudadanos y sus comunidades que solicitan la creación de nuevos municipios.

El afán de crear nuevos ordenes de gobierno; entre otros, es la falta de servicios públicos, la falta de justicia, de seguridad, y la carencia de infraestructura. Hay una enorme esperanza en un gobierno de la gente, que los haga olvidar los viejos agravios, la extrema exclusión, el racismo en que han vivido desde siempre. Dentro de la modernidad del libre mercado, la gente está buscando la existencia de puntos de coincidencia con sus coterráneos, como nucleares, para enfrentar los nuevos retos de la vida y a un modelo económico que no les da ventajas ni posibilidades de integración, carentes de preparación, de estudios, de habilidades, de técnicas, las regiones más atrasadas como las de Guerrero y Chiapas, ven en la remunicipalización la unión de sus iguales para enfrentar sus problemas comunales y sociales. En la creación de nuevos municipios tendríamos, como en el caso de Tlaxcala, nuevos mecanismos de representación, habría la posibilidad de tener incluso regidores electos por circunscripción. Un sector amplio de indígenas en Chiapas por ejemplo, reclama en la remunicipalización una nueva relación con el Estado. Ahí mismo existen diversas caras de la remunicipalización, esta se encuentra en el centro del conflicto entre el Gobierno Estatal y el EZLN.

Mientras tanto la remunicipalización en Guerrero, es una demanda social, es una gestión de autonomía, que busca reconocimiento legal, y en concreto se trata de una redistribución del poder, de recursos y de la esperanza de mejoría de la gente.⁵⁷ Con ayuntamientos que no dan nada, vale la pena creer en un nuevo órgano de gobierno que pueda estar más cerca de ellos, de su gente y de sus problemas. Evidentemente como sabemos, la posibilidad de obtener dinero público para el gasto social es cada vez más limitada, de la recaudación tributaria el Gobierno Federal se queda con el 80% de lo recaudado, el resto un 20% se entrega a los Estados, que a su vez, dan el 4% a los municipios de su entidad federativa, esto se conoce como: Federalismo Fiscal.

La remunicipalización nos daría una nueva concepción de la vida social, se crearían mecanismos de intercomunidades, que en colaboración podrían asociar municipios, que generarían políticas públicas, para impulsar la solución a problemas bimunicipales o multimunicipales.⁵⁸ Las comunidades demandan aproximarse al poder para obtener beneficios para sus miembros ellos buscan un mecanismo para acercar el poder a la población, teniendo a salvo la cultura y sus identidades históricas. Quieren crear su propio espacio municipal que le permita preservar sus costumbres, su identidad y su historia, sus mecanismos de decisión como la asamblea así como la propiedad comunal y ejidal, preservar su espacio territorial, nombrar autoridades mediante sus procesos electorales, por usos y costumbres.

En México existen viejas formas de gobierno indígena y nuevos sistemas de autoridad. Para Araceli Burgete es necesario, en la práctica "ver si la remunicipalización lleva a la autonomía, entendida esta como la capacidad del pueblo para decidir sus propias formas de gobierno." Para los más pobres, puede ser la justificación política de sus inquietudes y la posibilidad de encausar sus demandas en el marco de la ley. Finalmente, es la propia comunidad la que plantea la posibilidad de tener un gobierno con el que supuestamente, no sólo se sentirían entre iguales, sino que además, se puedan ver representados y

⁵⁷ Ver tesis doctoral de Carlos Rodríguez. Académico de la UAM-Xochimilco, que estudió el municipio autónomo "Rancho Nuevo de la Democracia", en Guerrero.

⁵⁸ Dr. Olmedo Raúl. Conferencia magistral "La Remunicipalización en México". Colegio de Michoacán. 20, 21, 22, 23 de julio del 2000

protegidos. ¿Cuáles son entonces, los caminos que puede tomar el pueblo para plantear sus demandas a los gobiernos?, ¿Cómo darle solución a los conflictos sociales planteados en el marco de la remunicipalización?, ¿Cómo evitar que se agudicen los problemas en las comunidades cuando la política se entremezcla con los intereses genuinos de la comunidad?

En este contexto hace falta la acción gubernamental clara, eficaz, que tome dentro de su agenda como tema prioritario el asunto, en estos Estados donde la movilización social ha tomado como bandera el tema de crear nuevos ayuntamientos. Los pobres son una amenaza para la gobernabilidad, la realidad de nuestra nación es la de un país con 170 mil comunidades pobres dispersas en el territorio nacional, que reclaman atención y por lo menos respeto.

4. Qué se entiende por autonomía, cuáles son los Órganos autónomos

Autonomía⁵⁹

La autonomía en sí misma se refiere a un régimen especial, que configura un gobierno propio, se entiende como capacidad de autogobierno donde los integrantes de una comunidad ejercen competencias y atribuciones para elegir su autogobierno, legislan acerca de su vida interna y administran sus propios asuntos, en muchos casos la autonomía sintetiza y articula políticamente al conjunto de reivindicaciones que plantean grupos étnicos. Autonomía también se entiende como: Estado y condición del pueblo que goza de entera independencia, sin estar sujeto a otras leyes que a las dictadas por él y para él. En sentido figurado, condición del individuo de que nadie depende en ciertos aspectos. Libertad o amplitud para proceder.

Se entiende la autonomía política la capacidad de un Estado del pueblo o territorio que, sin gozar de libertad absoluta, disfruta del derecho de dirigir sus asuntos, según leyes propias, así mismo como autonomía municipal podemos entender que se caracteriza por el reconocimiento en la Constitución:

- A) de la autonomía política, fundada en los principios democráticos.
- B) de la capacidad económicas, con recursos adecuados para el cumplimiento de sus fines.
- C) de la administración propia de los servicios públicos locales. También se declaró "que el derecho y la competencia en los gobiernos locales deban emanar del poder constituyente municipal, reconocido en la carta fundamental del Estado.

La Constitución debe establecer la atribución de los municipios para dictar su propia ley fundamental. Mientras tanto la autonomía estatal es la potencial capacidad del Estado de intervenir en los procesos sociales como un actor por sí mismo, a través de sus propios recursos económicos e institucionales de manera independiente a intereses constituidos en la sociedad. El Estado es un sujeto potencialmente dotado de un poder de agencia autónoma variable según contextos históricos específicos cuando se cumplen determinadas condiciones en sus relaciones con el poder de las clases sociales. Sus actividades pueden influir de manera determinante en los resultados de importantes

⁵⁹ Tomado del Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual Guillermo Cabanellas Editorial Heliasta, pág. 13

fenómenos de transformación social. En una hipotética versión extrema, la acción del Estado puede resultar decisiva para definir los objetivos y conformar la sociedad en su conjunto a largo plazo. No obstante, el concepto de autonomía estatal responde a un tipo-ideal carente de expresión histórica concreta. Su función para el análisis social es servir de herramienta para el análisis comparado de las relaciones entre las clases sociales y los Estados en diferentes casos singulares.

La propia Constitución señala en los artículos 28 y 41 fracción III, así como el apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de México, señala la existencia de órganos autónomos como la Comisión nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral y el Banco de México. Se entiende por órganos con autonomía a aquellos que de manera fundamental e inmediata se establecen en la Constitución y que no se adscriben con precisión a ninguno de los poderes del Estado, se asume que puede haber órganos ajenos a los tres poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios constitucionales.

Como un caso especial y muy ilustrativo de lo que son las autonomías es prudente hablar de manera breve de las regiones autonómicas de España, visto que el régimen franquista que rigió al pueblo español desde 1936 hasta 1975 tuvo como uno de sus objetivos centrales erradicar toda traza de Nacionalismo que no fuera español y todo rasgo cultural que fuese diferente. En esta época hablar catalán, gallego, o vascuence estaba prohibido por considerarse a estas regiones como 'separatistas'. El vascuence resistió el embate con entereza como lo había hecho tradicionalmente gracias a que había encontrado su espacio dentro de la Iglesia y de la familia. Los catalanes no fueron tan afortunados debido a que su identidad nacional había estado siempre ligada a su presencia política pública. Debido a esto el pueblo catalán sintió mucho más la exacerbada represión Nacionalista del régimen.

La mano dura de Franco sólo sirvió para acrecentar la efervescencia nacional de estas regiones y ya por los años 60 se podía notar un claro desastre en su política hacia éstas. El grupo nacionalista vasco - ETA - emergió como fuerza cultural y política representante de todo un pueblo oprimido. Algo muy diferente ocurría en Cataluña donde el partido Nacionalista nunca llegó a comprometerse abiertamente contra el régimen. Mientras más duro el gobierno con iniciativas como la ocupación del País Vasco, más aumentaba en estas regiones el desafío contra todo lo que se relacionara con 'España'. Con el paso a la democracia esta perspectiva hubo de ser revisada por el nuevo gobierno democrático que trató de apoyar los movimientos por la protección de las tradiciones culturales. La Constitución democrática de 1978 menciona diferentes niveles de nacionalismo y regionalismo y la forma en que las regiones podían alcanzar su autonomía. Los nacionalismos históricos como el del País Vasco y Cataluña pudieron tomar un camino más rápido para alcanzar gestiones de autogobierno. Actualmente hay 13 comunidades autónomas cuya institución y operación han marcado un gran éxito en la política española a pesar de los choques entre Madrid y las regiones, algo que no ha sido resuelto satisfactoriamente a través de ningún mecanismo institucional.

La influencia europea con tendencias al separatismo y a la vuelta a antiguas fronteras podría ejercer repercusiones negativas en España haciendo que las autonomías reafirmen sus aspiraciones independentistas. Históricamente estas ambiciones han sido inflamadas ya sea por un crecimiento económico o por un descontento económico, hoy en día la situación se repite con Cataluña en el primer caso y el País Vasco en el segundo. Es difícil saber qué futuro espera a estas regiones, tanto como al resto de Europa que

pasa por la misma situación, pero lo que queda claro es que la Unión Europea representa una posibilidad cierta y tangible de unidad tanto dentro de las fronteras de España como fuera de ellas.

La autonomía local se ha definido de diversas maneras entre ellas:

“El derecho y la capacidad efectiva de las colectividades locales para orientar, regular y administrar, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en función del interés local, los asuntos públicos que le competen” Es decir, las entidades autónomas locales se configuran como poderes públicos del Estado, sin contraposición a su Soberanía, ni como rechazo a su dominio sobre determinado territorio, pues se reconoce la supremacía del imperativo nacional. Las facultades y competencias de la autonomía local están establecidas en la legislación General y se dirigen a la gestión de los intereses públicos de las colectividades correspondientes. Su límite máximo se determina por los intereses que no le son propios; su límite mínimo está definido por su ámbito de competencias, garantizado institucional y legalmente.

5. ¿Cuál es la autonomía que busca la remunicipalización en el país?

El planteamiento de autonomía ha encontrado resistencia en distintos sectores de la sociedad, que lo interpretan como una tendencia a desintegrar y separar los componentes del Estado nacional. Por ello, es necesario clarificar el contenido y las implicaciones de la demanda de autonomía.⁶⁰

En primer lugar, se requiere separar el concepto de autonomía del de soberanía, ya que la autonomía se postula como una forma de ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación, que opta por la conformación de entes autónomos en el marco de un Estado nacional.

Y como señala Héctor Díaz Polanco: el ente autónomo no cobra existencia por si mismo, sino que su conformación en cuanto tal, se realiza como parte de la vida política-jurídica de un Estado. El régimen de autonomía responde a la necesidad de buscar formas de integración política del Estado nacional que están basadas en la coordinación y no en la subordinación de sus colectividades parciales. La autonomía no mira exclusivamente a satisfacer los intereses y aspiraciones de las comunidades parciales, sino que paralelamente busca asegurar una adecuada integración de la sociedad nacional. La autonomía es pues, la búsqueda de la máxima congruencia entre la pluralidad y la unidad de la integración política.

Ante la enorme diversidad nacional que caracteriza a nuestro país, con un desarrollo regional desequilibrado, con profundas desigualdades económicas y sociales, la autonomía se plantea como un instrumento de inclusión que considera la heterogeneidad de la sociedad nacional. La autonomía se postula como una alternativa ante el hecho de que las políticas públicas y los procesos de descentralización no se pueden homogeneizar a través de soluciones únicas; éstos requieren, para ser eficaces, de procedimientos que reconozcan las diferencias y asimetrías, en una dirección de abajo hacia arriba.

⁶⁰ Tomado del texto de Dolores González Saravia Calderón, titulado: “pueblos indígenas y municipio”

Por otro lado, la conceptualización de autonomía local que ha sido adoptada en diversas declaraciones internacionales la define como:

“El derecho y la capacidad efectiva de las colectividades locales para orientar, regular y administrar, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en función del interés local los asuntos públicos que le competen”

Es decir, las entidades autónomas locales se configuran como poderes públicos del Estado nacional, sin contraposición a su soberanía, ni como rechazo a su dominio sobre determinado territorio, pues se reconoce la supremacía del imperativo nacional. Las facultades y competencias de la autonomía local están establecidas en la legislación general y se dirigen a la gestión de los intereses públicos de las colectividades correspondientes. Su límite máximo se determina por los intereses que no le son propios; su límite mínimo esta definido por su ámbito de competencia, garantizado institucional y legalmente.

Un aspecto que precisa esta relación entre la autonomía local y el Estado es el requerimiento de que el principio de autonomía sea reconocido en la Constitución y en la Legislación básica concerniente a las estructuras de gobierno del país. Si bien esta última de incorporar a nuestro marco jurídico el concepto de autonomía ha sido también una reivindicación constante del movimiento municipalista. En este espacio de construcción de una visión y proyecto nacional, se encuentran significativas coincidencias entre las razones y los fines de los pueblos indígenas y las diversas expresiones que postulan la necesidad de fortalecer al municipio.

6. Aspectos jurídicos de la remunicipalización en el Estado de Guerrero.

La Constitución política del Estado de Guerrero, la ley orgánica del municipio libre; así como la ley orgánica del congreso del Estado, señalan, requisitos, formalidades y tiempos, para crear nuevos ayuntamientos, e instituir nuevos municipios.

Concretamente la constitución política del Estado señala en su artículo 47° las atribuciones del congreso del Estado y entre otras dice: “Art. 47°: son atribuciones del congreso del Estado, expedir leyes y decretos en todas aquellas materias que no sean de la competencia exclusiva de la federación, en términos del artículo 124° de la constitución política de los Estados unidos mexicanos.

En su fracción XIV señala que puede legislar en materia de división territorial del Estado a fin de crear, suprimir o fusionar municipalidades o distritos, aumentar o disminuir sus respectivos territorios, anexándoles o segregándoles pueblos o localidades, para una mejor administración General, mediante la iniciativa del titular del poder ejecutivo.

El propio artículo señala que el congreso debe sujetarse a lo establecido en el artículo 115° de la constitución política de los Estados unidos mexicanos, así mismo, en su artículo 6° manda que la ley correspondiente fijara las extensiones y limites de cada uno de los municipios del Estado.

La ley orgánica del municipio libre nos dice en sus artículos 12° y 13°, lo siguiente:

Art. 12°: el congreso del Estado podrá crear nuevos municipios dentro de los existentes, modificar sus límites y suprimir o fusionar algunos de ellos previa consulta y dictamen del ejecutivo del Estado y conforme a los procedimientos que esta ley establezca.

Art. 13°: para la creación de nuevos municipios dentro de los límites existentes, será necesario que se eleve solicitud al congreso del Estado, en la que se demuestre que los pueblos interesados en formar un nuevo municipio están de acuerdo en pertenecer al mismo y que al efecto se cumplan los siguientes requisitos:

1. Contar con una población que exceda de 25000 habitantes.
2. Disponer de los recursos económicos suficientes para cubrir, a juicio del congreso del Estado, las erogaciones que demanda la administración municipal.
3. Contar con la infraestructura necesaria, a juicio del congreso del Estado, para el cumplimiento de sus funciones administrativas.
4. Tener en funcionamiento los servicios públicos que demanda la comunidad para la vida normal e higiénica que demanda la población.
5. Contar con la opinión favorable de los municipios afectados la que deberá producirse dentro de los siguientes tres meses siguientes a la solicitud respectiva y que no ponga en peligro a juicio del congreso del Estado, su estabilidad o autosuficiencia económica.

(Adicionado, p.o. 9 de febrero de 1993)

Artículo 13 a.- el congreso, cuando así lo resuelvan, por lo menos, las dos terceras partes de sus miembros, podrá establecer un municipio, a pesar que no se cuente con la población mínima que establece el artículo 13 de esta ley, si reúnen los siguientes requisitos:

1. Si la solicitud escrita de los ciudadanos interesados se presentó dos años antes, cuando menos, de que se inicie el procedimiento que previene el artículo 47 fracción XIII de la constitución, y los artículos 12,13 y 14 de esta ley.
2. Si se trata de una zona con densidad socio-económica, cultural, demográfica. Nueve económica y con infraestructura; y con tradiciones, usos, costumbres y trayectoria histórica que la dote de identidad y potencial de desarrollo, que permita que actúe como base para la división territorial y la organización política y administrativa del Estado.
3. Si para promover la formación del municipio no se cometieron ilícitos ni se ejecutaron sistemáticamente actos de violencia física o moral contra las autoridades o la ciudadanía.

(Adicionado, p.o. 9 de febrero de 1993)

Artículo 13 b.- cuando se cree un nuevo municipio, el congreso, por lo menos con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, designará un ayuntamiento instituyente de entre los vecinos, cuidando que estos no hayan fungido como directivos de partidos políticos ni desempeñado cargos de elección popular. Ese ayuntamiento durará 3 años, por lo menos, y será sustituido por aquel que sea elegido en los siguientes comicios ordinarios al término de ese plazo.

Finalmente la ley orgánica del congreso del Estado establece en su artículo 8° las mismas facultades que la constitución en materia de municipios.

TERCERA PARTE: El Estado de Guerrero análisis de las comunidades que buscan crear nuevos municipios

En el Estado de Guerrero después de la revolución armada de 1910 la distribución territorial de la población se asentaba primordialmente en el medio rural, ubicándose en comunidades pequeñas y dispersas a lo largo y ancho del estado, siendo los centros demográficos más poblados Teloloapan, Iguala, Chilapa, Acapulco, Chilpancingo, Ometepec, Taxco, Tlapa y Zihuatanejo.

Para regular el desarrollo interno de la vida política de la entidad, en 1925 durante el régimen del gobernador Héctor F. López, el Congreso del Estado emitió la Ley Orgánica del Municipio Libre.

Con la finalidad de, al mismo tiempo, promover el desarrollo económico de la región, en esa misma época, el gobierno del Estado inició la construcción de la carretera Acapulco-México, que fue terminada en 1927, la cual permitió que el turismo se incrementara sustancial y progresivamente hasta ser hoy día una de las principales fuentes de ingresos del municipio, de la entidad federativa y del país.¹

Cabe citar, que en el ámbito político, de 1928 a la fecha, 9 gobernadores no han concluido el periodo constitucional para el que fueron electos, lo que da razón de la inestabilidad institucional, de la falta de continuidad gobierno-administrativa, de la presión y efervescencia social, de la creciente pluralidad política y de la imposibilidad de programar un desarrollo de mediano y largo plazos. Este fenómeno ha repercutido significativamente en el desarrollo de la entidad durante el presente siglo, siendo actualmente uno de los problemas más álgidos de las dos últimas administraciones gubernativas.

1. Indicadores político sociales

Otros indicadores que reflejan la situación actual de la sociedad guerrerense revelan que:

a) De los 50 municipios con mayor índice de marginación en nuestro país, 7 pertenecen al estado de Guerrero: Alcozauca de Guerrero, Copanatoyac, Atlixac, Xochistlahuaca, Zapotitlán Tablas, Tlacoachistlahuaca y Metlatónoc; todos ellos están ubicados en la zona de la Montaña vecina a Oaxaca. En los últimos 12 años, se ha incrementado la presencia de partidos de oposición, principalmente los de tendencia de izquierda.

b) Además de Atoyac de Álvarez, Coyuca de Benítez y Tecpan de Galeana, de los 25 municipios con mayor extensión territorial del estado, 10 pertenecen al grupo que tiene en su interior solicitudes de separación para conformar nuevos municipios: San Miguel Totolapan (2,649.10 km²), Ajuchitlán del Progreso (1,983.60 km²), Metlatónoc (1,367.30 km²), Teloloapan (1,116.10 km²), Tlapa de Comonfort (1,054.00 km²), Olinalá (1,028.10 km²) y Quechultenango (929.70 km²). La mayoría están ubicados en zonas montañosas, donde la infraestructura en materia de comunicaciones es escasa y en mal estado. En

¹ Tomado del documento "El escenario de la reforma municipal en Guerrero" del Dr. Raúl Olmedo Carranza.

época de lluvias, el crecimiento de los ríos hace imposible comunicar a las cabeceras municipales con sus comunidades, de por sí alejadas de éstas.

c) A excepción de los de la costa grande, de los municipios donde existen las citadas solicitudes, únicamente 7, Argelia, Tlapa de Comonfort, Atoyac de Álvarez, Acapulco de Juárez, Coyuca de Benítez, Chilpancingo de los Bravo y Tecpan de Galeana, poseen infraestructura urbana básica: en tanto que en 11 municipios, Ahuacutzingo, Alcozauca de Guerrero, Atlamajalcingo del Monte, Malinaltepec, Metlatónoc, Tlacoapa, Zapotitlán Tablas, San Miguel Totalapan, Ayutla de los libres, Leonardo Bravo (Chichihualco) y Tepecoacuilco de Trujano carecen de infraestructura, o la poca que existe es insuficiente y se encuentra en mal estado.

d) Asimismo en 16 municipios involucrados en las solicitudes existe una composición social con amplia presencia de población indígena. Los municipios son: Chilapa de Álvarez, Malinaltepec, Tlapa de Comonfort, Metlatónoc, Zapotitlán Tablas, Xochistlahuaca, San Luis Acatlán, Alcozauca de Guerrero, Copanatoyac, Xalpatláhuac, Tlacoachistlahuaca, Tlacoapa, Olinalá, Ayutla de los libres, Leonardo Bravo, Tepecoacuilco de Trujado, Ajuchitlán del Progreso y Atlamajalcingo del Monte, incluso, hablan lenguas indígenas y no el español.

e) De los 29 municipios en los que existen solicitudes de conformación de nuevas municipalidades, actualmente 17 están gobernados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y 12 por el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Así los motivos que mueven a las comunidades a solicitar constituirse en nuevos municipios son diversos. Van desde la confrontación política, la marginación y desigualdad social, la marginación política y administrativa, las carencias de servicios públicos, etc.

2. Causas del rezago económico y social en Guerrero

Hoy por hoy, Guerrero es considerado como de *alto grado de marginación social*, situación que contrasta con sus enormes riquezas naturales, entre las que se encuentran las extensas playas, la producción maderera y la industria minera.

Estudios académicos y de opinión elaborados durante los últimos años estiman que entre las principales causas del rezago y del subdesarrollo de la entidad están²:

a) La falta de una política integral de desarrollo.

b) La existencia de estilos y formas **caciquiles** de gobernar y ejercer el poder en favor de ciertas minorías y en detrimento de las mayorías poblacionales.

c) La extensa y abrupta superficie de la entidad que hace difícil y, en ocasiones, imposible los vínculos de colaboración y apoyo para la satisfacción de necesidades sociales.

- De hecho, se considera que sólo el 40 por ciento del estado está urbanizado y cuenta con servicios públicos,

- El Censo económico de 1970 reportaba que el índice de urbanización del estado era del 35.63 por ciento; en ese entonces la población ascendía a 1 millón 600 habitantes, con

² Op. Cit. Pág. 2

una densidad de 24.81 personas por kilómetro cuadrado. Actualmente se tiene una población de 2 millones 915, 497 habitantes y una densidad por kilómetro cuadrado de 45.28 personas.

- Se estima que al término de la presente administración, en el año 2005 haya en el estado de Guerrero una población promedio de 3 millones 354 mil 929 habitantes.

d) La composición pluriétnica de la población.

- Actualmente más del 10 por ciento de la población total del estado es indígena, reside en las comunidades más pobres de la entidad y carece de los mínimos de bienestar, como son el servicio de asistencia médica, el acceso a la educación, la posibilidad de contar con una vivienda digna y la oportunidad de un empleo bien remunerado.

e) El centralismo gubernativo y administrativo que se da en la capital del estado, Chilpancingo, en detrimento de sus municipios. A su vez este centralismo se reproduce en cada uno de los municipios, repercutiendo en perjuicio de sus comunidades.

Este conjunto de elementos que generan y reproducen el empobrecimiento, son factores han propiciado efectos socioeconómicos y políticos adversos que se expresan en el incremento de la pobreza y la desigualdad social, y han dado origen a que Guerrero se haya convertido en una tierra fértil para las denuncias de ingobernabilidad, de caciquismo, de favoritismo y privilegios, de corrupción, de efervescencia política, de inconformidad social, de represión institucional; tierra fértil, también, para la siembra y tráfico de estupefacientes y para el surgimiento y resurgimiento de la guerrilla. Estos factores, en mayor o menor medida, constituyen escenarios de riesgo potencial a los que hay que atender y dar respuesta de manera urgente y eficiente.

Negar estos factores, equivaldría a evadir la realidad y, en consecuencia, plantear erróneamente alternativas de desarrollo objetivas, viables y progresistas para la entidad. Por ello, es preciso proponer mecanismos de cohesión social, de suma de esfuerzos y de voluntades de los distintos actores sociales, para impulsar un desarrollo integral de mediano y largo plazos.

3. Generalidades del Estado, geografía y situación económica

La capital del Estado de Guerrero, es Chilpancingo de los Bravos, existiendo para junio del 2002 un total de 77 municipios. El indígena es el más antiguo de los mexicanos. El primero que pobló estas tierras y echó en ellas la raíz del futuro mestizaje, producto de la coexistencia de indios, europeos y africanos. De esta mezcla está hecho el guerrerense actual: mixtecos, tlapanecos, nahuas, amuzgos y mulatos, al lado de la mayoría mestiza, hacen de Guerrero un colorido mosaico y una fiesta perenne que estalla en los sentidos.

Del fondo de los siglos viene el canto, la danza, el sentido del ritmo y el gusto por la vida. La Conquista pretendió soterrar los ritos aborígenes e implantar los que trajeron los frailes, encomenderos y soldados de fortuna. El resultado, ya lo sabemos: ni cedió el indio ni se impuso el castellano, ni siquiera el negro tiró por la borda aquello que trajo consigo en las galeras. Y del empecinamiento de unos y la terquedad de otros nació el folklore que hoy anima las fiestas y jolgorios, ritos paganos y celebraciones litúrgicas. Esa fiesta de luz y de color, de cánticos, rezos y alaridos que preside la vida Mexicana.

La economía guerrerense ha registrado tasas de crecimiento inferiores al promedio nacional en los últimos años. Dicha economía depende fuertemente del sector turístico, el cual se encuentra bien desarrollado; sin embargo, el gobierno comienza a dirigir sus esfuerzos hacia la diversificación del sector productivo, principalmente en el comercio y los servicios no relacionados con el turismo.

La atracción de inversión privada hacia el Estado ha crecido especialmente, a partir de 1999. El empleo es apoyado por el sector turístico, aunque las empresas dedicadas a bebidas y textiles también han contribuido. La fuerte concentración económica en el sector turístico ha provocado un crecimiento desigual al interior de la entidad ocasionando que gran parte de las regiones en el Estado sean económicamente débiles. Hasta el año 2003 el gobierno de René Juárez Cisneros contaba con una estricta política de no endeudamiento para disminuir sus saldos de deuda y con ello, los pagos y amortizaciones de la misma, que hoy ha bursatilizado en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) con éxito y que le permitirá al gobierno estatal un respiro económico temporal, pero muy importante.

Situación económica actual del Estado

La contracción en la producción nacional en el 2001 fue provocada por la desaceleración en Estados Unidos, siendo los estados eminentemente maquiladores los más afectados. A pesar de que las expectativas de crecimiento para la economía norteamericana eran alentadoras para el 2002, no se presentaron signos de reactivación sino hasta el tercer trimestre de este año ante lo cual las entidades cuyo eje de dinamismo es la inversión extranjera directa (IED) y la industria maquiladora de exportación han mantenido un escaso dinamismo. La inestabilidad del tipo de cambio ante la posible huelga en PEMEX, así como la incertidumbre acerca de la recuperación económica redujeron los proyectos de inversión y la actividad industrial, comercial y turística a nivel nacional y, por ende también en el Estado de Guerrero

Aunque la economía guerrerense depende más de su estructura productiva propia y del comportamiento del mercado interno que del desenvolvimiento externo, la evolución de la economía norteamericana repercute de forma indirecta en ella. En el segundo trimestre del año la actividad manufacturera en Estados Unidos mostró un ligero repunte, mejorando las expectativas para la economía nacional para los últimos meses del año que combinado con la estacionalidad del periodo mejoran las perspectivas de crecimiento para la entidad, pero habrá que esperar que este repunte sea sostenido dando continuidad a los patrones de crecimiento económico nacional e internacional tan inestables en los últimos meses.

El comportamiento de los principales indicadores macroeconómicos muestra que, en general, la recesión económica cuya recuperación se esperaba para el segundo trimestre del año, aún continúa. Aunque se registró un pequeño repunte de la actividad en la economía de Estados Unidos sus consecuencias todavía no se reflejan en la actividad económica nacional.

Se registró una breve turbulencia financiera que incrementó eventualmente el precio del dólar y elevó marginalmente la tasa de interés pero pasada la coyuntura, el país goza de una relativa estabilidad macroeconómica en un ambiente de estancamiento productivo.

Mientras que el PIB nacional se incrementó en 2.1 % en el segundo trimestre del año, apenas fue suficiente para compensar la pérdida de 2 % del primer trimestre. Asimismo, el producto en Estados Unidos, tras haber presentado un crecimiento de 5 % en el primer trimestre, redujo su velocidad al ubicarse en 1.3 % en el segundo trimestre.

La correlación entre el crecimiento en México y en Estados Unidos ha llevado más o menos un trimestre de rezago, por lo que se espera que el tercer trimestre del año sea difícil en materia de crecimiento. Para el último trimestre se espera un ligero incremento productivo relacionado con la estacionalidad del consumo por el fin de año, más que por una verdadera recuperación económica.

La actividad industrial y manufacturera por su parte, mostró lo que parecía ser un repunte de crecimiento en el mes de mayo para retomar la tendencia negativa que ha caracterizado a su actividad. Esta vez, el incipiente crecimiento de la industria en Estados Unidos no se ha reflejado en el sector en México. Un dato interesante es el que indica que la industria manufacturera no ha producido nuevas plazas desde el mes de octubre de 2000.

En lo que respecta al ambiente político imperante, existe una percepción internacional de que México padece de una democracia sumamente paralizante que se expresa en la ausencia de trabajo legislativo, y que impide ir adelante con las reformas estructurales de fondo que requiere la economía para propiciar un ambiente de mejor desenvolvimiento económico. El conflicto entre los gobernadores y el Gobierno Federal, que obedece a las restricciones de presupuesto y a la falta de transparencia en la integración de las cuentas federales, arroja algunas señales en lo que respecta al nuevo federalismo y la posibilidad de ampliar facultades y potestades a entidades y municipios, en vista de que las participaciones se han reducido y se prevén otros recortes que traerían como consecuencia una mayor restricción presupuestaria para el próximo año, en un ambiente económico nacional e internacional de estancamiento productivo.

El Estado de a presentado bajas tasas de crecimiento económico en los últimos años. Con un incremento promedio de 1.3 % anual entre 1994 y 2000, su economía fue mucho más lenta que la dinámica nacional, que se ubicó en 3.5 % en el mismo periodo. Este comportamiento lo sitúa en el lugar número 30 por crecimiento económico, sólo por encima del deprimido Estado de Nayarit. Su estructura económica está orientada principalmente a las actividades de servicios relacionados con el turismo. Cuenta con una Industria manufacturera muy incipiente, que da satisfacción a las demandas derivadas del turismo. La presencia de la agricultura es mucho más significativa que en otros Estados.

Durante el año de 2000, último año disponible para los datos de PIB de INEGI, la producción del Estado creció en 2.7 %, muy por debajo del indicador nacional que fue de 6.6 %.

Estructura productiva

Sus principales actividades son la GD6 y la GD9, comercio, restaurantes y hoteles, además de la GD9, servicios comunales, sociales y personales, las cuales representan casi el 50 % del producto total del Estado. En un segundo plano entran las actividades relacionadas con servicios financieros y de alquiler (GD8) que representan entre ambas

alrededor del 30 %. Es destacable además, que la agricultura es más significativa que en el agregado nacional, en 10 % del producto estatal, contra 5 % en el nacional.

La dinámica económica de sus actividades ha sido muy variable. Mientras la GD1, Agricultura, creció a un ritmo de 4.3 % anual entre 1994 y 2000. Sin embargo las actividades más significativas del Estado presentaron comportamientos negativos, lo que explica el desenvolvimiento General de su economía. Por ejemplo, la GD6, restaurantes y hoteles decrecieron a un ritmo promedio de 1 % anual y la GD8 servicios financieros y de alquiler, además de servicios comunales sociales y personales crecieron a tasas de sólo 1.9 y 1.7 % anual, mientras que a nivel nacional estas mismas actividades registraron 7.1 y 4.6 %, respectivamente. Por su parte el producto manufacturero representa 4.8 % del producto total y se ha incrementado a un ritmo 3.9 % anual.

Dentro de la industria manufacturera, una actividad representa más de la mitad de la producción total: la división I alimentos bebidas y tabaco, mientras que la DII, textiles e industria del cuero representa el 10 % y la DIII, madera y productos de madera el 7 %. Como mencionamos anteriormente, su estructura manufacturera está hecha para ajustarse a las demandas de parte del sector turístico del Estado, es decir para beneficiar al mercado local. Las tasas de crecimiento de la industria de alimentos y textiles fueron de más de 3.5 y 8.1 % en promedio anual desde 1994 hasta 2000, mientras que a escala nacional estas actividades presentaron un crecimiento de 3.5 y 5.4 %, respectivamente.

Inflación

La inflación del Estado, medida por el deflactor implícito del PIB, ha presentado la misma tendencia del indicador nacional aunque se ha mantenido por arriba del mismo. En promedio la inflación se incrementó en 22.1 contra 21.1 % del nacional.

Empleo formal privado

Los trabajadores adscritos al IMSS representan al menos el 3.8 % del nacional y se incrementaron en una tasa promedio de 7.1 %, muy por encima del incremento nacional que fue de 5.6 % anual. Es importante destacar que de haber presentado tan favorables tasas de crecimiento entre 1994 y 2000, la creación de empleos se redujo de forma importante pues en 2001 sólo se incrementó en 0.9 %, reflejando el impacto de la desaceleración económica inducida por la contracción en Estados Unidos.

Sector externo

Según datos del Banco de México en su página de Internet, la participación del Estado en el comercio exterior es pequeña, de apenas 0.05 % de las exportaciones, a igual que las importaciones totales. En 2000 las exportaciones ascendieron a 57.1 millones de dólares, mientras que las importaciones fueron de 31.3 MDD, por lo que su balanza comercial fue favorable en 25 millones de dólares.

Sector financiero

La tasa de crecimiento de la captación bancaria en el Estado fue de 9 %, muy favorable en comparación del comportamiento presentado por el agregado nacional de -1.1 %. Su participación en el agregado se estima en 0.7 %, de tal manera dicha forma de ahorro nacional es superior a la presentada por los Estados de Quintana Roo, Tlaxcala o Hidalgo. En el año 2000, la captación por parte de la banca consolidada en el Estado fue de 9 mil 907 millones de pesos.

Comportamiento reciente y perspectivas de la economía de Guerrero

La abundancia de mano de obra y riqueza de recursos naturales en el Estado de Guerrero han contribuido a que sea el sector terciario el preponderante en la entidad, pero también la falta de inversión dirigida a la industria ha incrementado el predominio de este sector en la estructura del Estado. En los últimos años -1994 a 2000- su tasa de crecimiento económico se ha ubicado en 1.3 % por lo que se confirma como un Estado de crecimiento rezagado, es importante señalar que a la falta de inversión en la entidad se agrega la diversidad cultural como los principales factores de rezago en la entidad.

En el 2000 la economía guerrerense contribuyó con el 1.7% de la generación de riqueza nacional de ese año y tuvo una tasa de crecimiento en su producto interno bruto estatal del 2.7 %, mientras que el crecimiento de la economía nacional fue de 6.6 %. Este hecho no hace sino confirmar el comportamiento contra cíclico de la entidad: ante un crecimiento importante a nivel nacional ésta crece muy por debajo de este nivel -dada la falta de solidez del sector industrial- y cuando la producción a nivel nacional cae esta economía estatal pudiera no caer. Es innegable la contracción económica del país en General, y en particular de las entidades fuertemente vinculadas al sector maquilador de exportación durante el 2001 como resultado de la desaceleración económica de Estados Unidos, así como de la fuerte competencia de países emergentes por la captación de IED.

Ante esta contracción de la economía nacional se esperaría que esta entidad hubiera disminuido su ritmo de actividad, aunque sería incierto determinar un crecimiento o decrecimiento en su economía. A pesar del entorno nacional las ventas al mayoreo y al menudeo en su ciudad más dinámica, Acapulco, donde se presentó una tendencia positiva; el empleo formal estatal se mantuvo estable con excepción de una leve caída en el tercer trimestre del 2001 y la tasa de desempleo observó niveles bajos con excepción del mes de julio, las participaciones federales a la entidad tuvieron un incremento real de 7 %, por otro lado, la dinámica y las condiciones económicas de la mayor parte de la entidad distan mucho de las de la ciudad de Acapulco que es la que se toma como marco de referencia. A ello hay que agregar que las condiciones climatológicas durante el 2001 no fueron del todo favorables -el sector primario representa el 10 % de su PIBE-.

A diferencia de lo ocurrido en el ámbito nacional durante el 2001, las ventas al mayoreo en la ciudad de Acapulco mantuvieron una tendencia creciente lo que implica que las empresas mantuvieron su consumo y actividad de manera no sólo constante sino creciente, respecto al mismo mes del año anterior. Sin embargo, el panorama ha cambiado en este año y la situación no se ha presentado del todo bien para las empresas que han tenido que reducir su consumo, siendo el mes de junio el que presentó una caída significativa. Por otro lado, el índice de ventas al menudeo en esta misma ciudad se ubicó encima de la nacional en 2001 con tan sólo una caída importante en el mes de mayo, esta situación refiere que el consumo de las familias fue mayor que el mismo periodo del año anterior y que la actividad económica no se vio frenada por el entorno nacional durante ese año. Al igual que las ventas al mayoreo, las de menudeo se han visto más afectadas este año que durante el pasado, presentado tasas decrecientes en los meses de febrero y abril. Las expectativas sobre un mayor consumo de las familias como elemento de dinamismo económico para el último trimestre del año se centran en su disponibilidad de dinero durante este periodo.

Inversión Extranjera Directa

El Estado de Guerrero es la entidad con mayor afluencia de IED es de la región sur del país, a pesar de que su participación en el nacional en los últimos años no ha rebasado el 0.3 % en la nacional, estos flujos de capital son importantes en cuanto a generación de divisas no sólo inmediatas sino a futuro, dado que Generalmente esta inversión va dirigida a complejos turísticos que es una de las actividades que permite mayor captación de divisas. En los últimos seis años, el monto mayor que ha captado la entidad fue en 1999 y la cifra fue de 34 millones de dólares. La captación de IED para el primer semestre del año fue de 3.2 millones de dólares que aunque es un monto discreto responde a una disminución considerable de estos flujos a nivel nacional y la desaceleración económica internacional.

Inflación

El índice de precios al consumidor en las ciudades de Acapulco e Iguala siguieron una tendencia similar a la nacional, aunque la ciudad de Iguala ha tenido una mejor evolución, pues ha sido menor desde julio del año pasado. En términos acumulados la inflación en Iguala durante en el primer semestre del año fue de 3.3 %, más alta que la nacional que fue de 2.6 en este mismo periodo mientras que para la ciudad de Acapulco fue de 1.6 %. A nivel nacional se tiene el dato sobre inflación acumulada para el mes de septiembre que se ubicó en 3.9 %, lo que hace prever que la meta del gobierno -4.5 %- no será cumplida.

Empleo

El año pasado el empleo formal en la entidad medido a través de la filiación a este instituto mantuvo una tendencia positiva aunque con tasas discretas hasta septiembre que tuvo un nulo crecimiento y a partir de esa fecha y hasta el tercer trimestre del 2002 ha sido negativa, lo que muestra falta de generación de plazas en el empleo formal en la entidad.

A diferencia de lo ocurrido a nivel nacional en cuanto a generación de empleos formales en la ciudad de Acapulco, la tasa de desempleo durante el año 2001 se mantuvo muy por debajo de la nacional con tasas pequeñas a excepción del mes de julio. Al tercer trimestre del año el desempleo muestra una tendencia ligeramente menor que el año anterior. Ahora bien, si por un lado a nivel estatal el número de adscritos al IMSS ha registrado tasas menores e incluso decrecientes y en la ciudad de Acapulco la tasa de desempleo no se incrementa, quiere decir que a nivel nacional el empleo formal tampoco lo ha hecho y que en la ciudad de Acapulco o bien no se están llevando a cabo despidos masivos en el empleo formal, o bien las personas se están dirigiendo a la economía informal. Como se había mencionado, la evolución económica de esta ciudad no es representativa de la situación estatal.

Comentarios finales

La economía guerrerense mantiene una gran dependencia del comportamiento en su sector terciario; la actividad turística es una de las de mayor peso, durante este año la afluencia de visitantes extranjeros ha disminuido considerablemente reduciendo la actividad productiva, sobre todo en las ciudades de Acapulco y Zihuatanejo, sus principales centros turísticos. Aunado a esta situación, la tendencia decreciente en la actividad de las empresas en los últimos meses, las condiciones climatológicas han sido desfavorables para su sector primario, la reducción Generalizada en los flujos de IED, así como la caída real en sus participaciones federales (-4.4 %) reducen las expectativas de crecimiento para este año en la entidad.

Geografía Física

Está ubicado al sur de la República Mexicana, colinda al norte, con el Estado de México y Morelos; al noreste, Puebla; al noroeste, Michoacán; y al este, Oaxaca. Al sur y sureste se encuentra el océano Pacífico. Cuenta con una superficie de 64,281 kilómetros cuadrados. De norte a sur, el Estado mide en su parte más larga aproximadamente 220 kilómetros, mientras que de este a oeste la mayor anchura es de 460 kilómetros. Nuestros litorales suman unos 500 kilómetros de largo. Destacan elevaciones que forman cadenas montañosas como la Sierra Madre del Sur o zonas muy profundas como las simas del Pacífico.

Sus coordenadas geográficas extremas son: al norte 18° 53', al sur 16° 19' de latitud norte, al este 98° 00'; al oeste 102° 11', de longitud oeste. El Estado de Guerrero representa 3.3 % de la superficie del país, con un total de 63 mil 784.33 Km. cuadrados.

Visto desde el aire, el Estado de Guerrero da la impresión de un lienzo comprimido y tirado al azar por una fuerza cósmica, tal es la rugosidad indescriptible que forman cordilleras, picachos y hondonadas. Entre unas y otros, hay pequeños valles donde la naturaleza se tiende a descansar y ríos que caracolean impetuosos hasta morir en los 500 kilómetros de sus playas sedosas y acantilados que se hunden a tajo en la profundidad marina. El suelo guerrerense está cubierto, en buena parte, por bosques maderables; en el subsuelo existe una rica gama de productos minerales; Ixcateopan, en la región Norte, está asentado sobre una extensa veta de mármol finísimo. Estos son algunos ejemplos de la potencialidad económica del Estado, que con una adecuada explotación ofrecerán múltiples posibilidades de desarrollo para la entidad.

Uso potencial de la tierra en el Estado: De la superficie del Estado, es aprovechable para uso agrícola 22.68%, específicamente para el sistema mecanizado continuo, 7.32% de tracción animal continua, 1.52%, de mecanizada estacional 1.0%, de tracción animal estacional 2.67%, de manual continuo 2.24%, y manual estacional 7.93%. Mientras que el resto de 77.32 % del territorio de Guerrero no es recomendable para la agricultura.

El Catálogo Interinstitucional de Núcleos Agrarios (CINA), actualizado al 31 de diciembre del 2001, señala que la cantidad de núcleos agrarios en Guerrero era de 1 mil 241, de los cuales, 64.3% contaban con cartografía entregada a la Procuraduría Agraria y al Registro Agrario nacional. De éstos últimos núcleos agrarios, se dividen en tierras de uso común y

tierras parceladas. Dentro del primer apartado, 34.6% se usaba para fines agropecuarios, seguidos para las actividades ganaderas con 34.5%, para fines forestales 16.5%, para uso agrícola y otros, con 7.3 y 7.1% respectivamente.

La orografía del Estado está formada por cuatro elevaciones montañosas bien definidas, la más importante de las cuales es la sierra Madre del sur. El sistema hidrográfico está formado, entre otros, por el río Balsas y el río Papagayo. El clima de la entidad es cálido semiseco en la parte más baja de la cuenca del Balsas, cálido subhúmedo en las laderas de la sierra Madre del Sur y templado subhúmedo en altitudes superiores a 2.000 metros. En el Estado se identifican tres regiones hidrográficas: Balsas, Costa Grande y Costa Chica-Río Verde.

Región hidrográfica Balsas: comprende las cuencas de R. Balsas-Mezcala, que cubren 22.66% del territorio estatal, la del R. balsas-Zirándaro con 15.09%; R. Balsas- Infiernillo con 5.23%; la cuenca R. Tlapaneco con 5.53%; R. Grande de Amacuzac con 2.75%, y la cuenca R. Cuetzamala, con 2.39%.

Región hidrográfica Costa Grande: engloba las cuencas de R. La arena y otros, que cubre sólo 0.27% de la superficie estatal; R. Ometepec o Grande con 11.38 %, es decir, ña Nexo y otros con 7.56%, y la cuenca R. Papagayo con 11.38%, es decir, la región Costa Chica-Río Verde, comprende 26.31% del territorio de la entidad.

El Estado de Guerrero está dividido, por sus características geográficas y económicas en siete zonas: Costa Chica, Costa Grande, Montaña, Sierra, Centro, Norte y Acapulco, en donde se distribuyen 76 municipios. Sin embargo, no siempre ha sido así, a través de la historia, la entidad se ha ido conformado con municipios que en otros tiempos pertenecieron a los Estados de México, Michoacán y Puebla, y que por ende tienen características culturales y sociales muy diferentes entre sí, pero que ahora se han integrado como una unidad, como el gran Estado que es Guerrero.

- **Tierra Caliente:** se ubica en la cuenca del río Balsas y está integrada por los municipios de Ajuchitlán del Progreso, Arcelia, Coyuca de Catalán, Cutzamala de Pinzón, Pungarabato, San Miguel Totolapan, Tlalchapa, Tlapehuala y Zirándaro. Es una zona con un alto potencial agrícola y ganadero, su clima es caluroso. Su población es mayoritariamente mestiza.
- **Zona Norte:** limita con los Estados de México, Morelos y Puebla y comprende los municipios de Apaxtla, Atenango del Río, Buenavista de Cuéllar, Cocula, Copalillo, Cuetzala del Progreso, General Canuto A. Neri, Huitzuc de los Figueroa, Iguala, Ixcateopan, Pedro A. Alquisiras, Pilcaya, Taxco de Alarcón, Teloloapan, Tepecoacuilco y Tetipac.
- **Zona Centro:** está integrada por los municipios de Ahuacuotzingo, Chilpancingo, Heliodoro Castillo, Zumpango de Neri, Quechultenango, Leonardo Bravo, Juan R. Escudero, Mochitlán, Chilapa, Mártir de Cuilapan, Zitlala y Tixtla.
- **Región Montaña:** está integrada por los municipios de Alcozauca, Alpoyeca, Atlamajalcingo del Monte, Atlixac, Copanatoyac, Cualac, Huamuxtitlán, Malinaltepec, Metlatónoc, Olinalá, Tlacoapa, Tlaxiataquilla, Tlapa, Xalpatláhuac, Xochihuehuetlán, Zapotitlán Tablas. Esta es la zona más pobre de la entidad y con mayor concentración indígena de las etnias nahua, tlapaneca, mixteca y amuzga

- **Costa Grande:** está integrada por los municipios de Atoyac de Álvarez, Benito Juárez, Coahuayutla de Guerrero, Coyuca de Benítez, José Azueta, Petatlán, Tecpan de Galeana y La Unión. Es una zona esencialmente cocotera y cafetalera, su clima es cálido y sus habitantes en su mayoría son mestizos.
- **Costa Chica:** está integrada por los municipios de Ayutla de los Libres, Azoyú, Copala, Cuajinicuilapa, Cuautepec, Florencio Villarreal, Igualapa, Omepetec, San Marcos, Tlacoachistlahuaca, Xochistlahuaca, San Luis Acatlán y Tecoanapa.

4. Municipios de Guerrero; principales municipios, creación del municipio de Marquelia

Acapulco de Juárez	Ixcateopan de Cuauhtémoc
Acatepec	José Azueta (Zihuatanejo)
Ahuacuotzingo	Juan R. Escudero (Tierra Colorada)
Ajuchitlán del Progreso	Leonardo Bravo
Alcozauca de Guerrero	(Chichihualco)
Alpoyeca	Malinaltepec
Apaxtla de Castrejón	Marquelia
Arcelia	Mártir de Cuilapan (Apango)
Atenango del Río	Metlatónoc
Atlamajalcingo del Monte	Mochitlán
Atlixac	Olinalá
Atoyac de Álvarez	Ometepec
Ayutla de los Libres	Pedro A. Alquisiras (Ixcapuzalco)
Azoyú	Petatlán
Benito Juárez (San Jerónimo)	Pilcaya
Buenavista de Cuéllar	Pungarabato (Cd. Altamirano)
Coahuayutla de Cuéllar	Quechultenango
Cocula	San Luis Acatlán
Copala	San Marcos
Copalillo	San Miguel Totolapan
Copanatoyac	Taxco de Alarcón
Coyuca de Benítez	Tecoanapa
Coyuca de Catalán	Tecpan de Galeana
Cuajinicuilapa	Teloloapan
Cualac	Tepecoacuilco de Trujano
Cuautepec	Tetipac
Cuetzala del Progreso	Tixtla de Guerrero
Cutzamala de Pinzón	Tlacoapa
Chilapa de Álvarez	Tlacoachistlahuaca
Chilpancingo	Tlalchapa
Eduardo Neri	Tlalixtaquilla
Florencio Villarreal	Tlapa de Comonfort
(Cruz Grande)	Tlapehuala
Gral. Canuto A. Neri	La Unión
(Acapetlahuaya)	Xalpatláhuac
Gral. Heliodoro Castillo	Xochistlahuaca

(Tlacotepec)
Huamuxtitlán
Huitzuc de los Figueroa
Iguala de la Independencia
Igualapa

Xochihuehuetlán
Zapotitlán Tablas
Zirándaro de los Chávez
Zitlala

Municipios con mayor índice de población:

Acapulco de Juárez, municipio de Guerrero, situado en el litoral del océano Pacífico. Puerto de altura y cabotaje. Centro turístico internacional. Actividades: comercio y servicios. Población (1990), 593.212 habitantes.

Arcelia, municipio de Guerrero, ubicado en los límites del Estado de México. Atravesado por numerosas serranías. Clima cálido. Agricultura. Yacimientos de plata y oro. Población (1990), 30.667 habitantes.

Atoyac de Álvarez, municipio de Guerrero, ubicado al noroeste de Acapulco. Potencial hidroeléctrico. Cultivan: maíz, arroz, frijol y café. Producto principal: copra. Población (1990), 58.568 habitantes.

Ayutla de los Libres, municipio de Guerrero, al este de Acapulco. Clima cálido. Cultivo principal: coco de agua. Es centro comercial. Población (1990), 40.002 habitantes.

Coyuca de Benítez, municipio de Guerrero, ubicado en costa Grande; limita con Acapulco. Relieve montañoso. Las aguas de la laguna Coyuca y de las costas son ricas en pescados. Cultivo: cocoteros. Población (1990), 60.761 habitantes.

Coyuca de Catalán, municipio de Guerrero, limita con Michoacán. Territorio montañoso, en la cuenca del Balsas. Clima cálido. Minas de oro, plata y cobre. Comunicaciones deficientes. Población (1990), 43.585 habitantes.

Cuajinicuilapa, municipio costero de Guerrero. Región montañoso. Cultivos: maíz, frijol, arroz y chile. Maderas para construcción. Carece de buenos caminos. Población (1990), 24.369 habitantes.

Chilapa de Álvarez, municipio de Guerrero. Relieve montañoso, con clima cálido. Maderas de encino y pino. Elaboración de mezcal, rebozos, objetos de ixtle y palma. Población (1990), 85,621 habitantes.

Chilpancingo de los Bravo, municipio de Guerrero; territorio montañoso, con clima templado. Atravesado por el río Papagayo. Riqueza minera. Cultivos: maíz, frijol y caña de azúcar. Población (1990), 136.164 habitantes.

Iguala de la Independencia, municipio de Guerrero. Clima cálido. Cultivos: tamarindo y limón. Industria manufacturera y comercio. Es un importante centro de comunicaciones. Población (1990), 101.067 habitantes.

José Azueta, municipio de Guerrero. Cultivos: ajonjolí, maíz, frijol, arroz, tabaco, plátano y copra. Maderas finas. Abunda la pesca de tiburón y tortuga. Población (1990), 63.366 habitantes.

Ometepec, municipio de Guerrero. Región montañoso. Territorio bañado por el río Quetzala. Producción: cacao, mango, zapote, mamey, ajonjolí y caña de azúcar. Población (1990), 38.057 habitantes.

Petatlán Guerrero, municipio de Guerrero. Cultivos: maíz, coco de agua, ajonjolí, plátano, mango y café. Ganadería, pesca, explotación de salinas y forestal. Población (1990), 43.145 habitantes.

Pungarabato, municipio de Guerrero. Cultivos: ajonjolí, tabaco, caña de azúcar, maíz y fruta. Explotación forestal. Industria de aceite, curtiduría y orfebrería. Población (1990), 25.362 habitantes.

San Marcos, municipio de Guerrero. A orillas del océano Pacífico. Producción: maíz, ajonjolí, hamacas de ixtle y alfarería. Pesca abundante y explotación de sal. Población (1990), 45.433 habitantes.

Taxco de Alarcón, municipio de Guerrero. Ubicado al norte del Estado. Relieve abrupto, de clima templado. Producción: minería, orfebrería de exportación y elaboración de sidra. Población (1990), 86.864 habitantes.

Tecpan de Galeana, municipio de Guerrero. Ubicado al oeste del Estado, en el litoral del océano Pacífico, tiene un clima semicálido. Ha desarrollado una próspera agricultura y fruticultura. Población (1990), 59.244 habitantes.

Teloloapan, municipio de Guerrero. Ubicado al norte de la entidad, al oeste de Iguala. Clima cálido. Producción: fruticultura, ganadería, yacimientos argentíferos y de plomo. Población (1990), 55.466 habitantes.

Tlapa de Comonfort, municipio de Guerrero. Ubicado al este de Chilapa y sureste de Olinalá. Relieve abrupto de clima variado. Producción: arroz, maíz y ganadería. Población (1990), 44.177 habitantes.

Creación del municipio de Marquelia³

El último municipio que se ha creado en Guerrero es el de Marquelia, con fecha 1° de febrero de 2001, el Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, por conducto del Secretario General de Gobierno, remitió al H. Congreso Estatal la iniciativa de Decreto para la creación del Municipio de Marquelia.

En sesión de fecha 6 de febrero del año 2001, el Pleno de la Quincuagésima Sexta Legislatura al H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, tomó conocimiento de dicha iniciativa y habiéndose turnado a las Comisiones unidas de Asuntos Políticos y Gobernación, y Estudios Constitucionales y Jurídicos, para análisis, emisión de dictamen y proyecto de Decreto correspondiente.

Una vez que dichas comisiones llevaron a cabo los estudios de factibilidad para la creación del nuevo Municipio en el Estado de Guerrero, y que las comunidades decidieron agruparse en torno a la localidad de Marquelia, consideraron procedente la creación de un nuevo Municipio que tenga como cabecera a ese pueblo. Habiendo considerado el

³ Fecha de publicación: 11 de diciembre de 2001, periódico Oficial del Estado de Guerrero, Decreto Num. 413.

Congreso Estatal que la solicitud de creación del nuevo Municipio cumple con los requisitos establecidos en los artículos 13 y 13 A. de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, incluyendo opinión favorable de los Municipios afectados; es aceptada.

Bajo Decreto número 413 de fecha 11 de diciembre de 2001.- Se creó el Municipio de Marquelia: segregándole al Municipio de Azoyú las siguientes localidades: Marquelia, Tepantitlán, Cruz Verde, Zoyatlán, El Capulín Chocolate, la Bocana, La Guadalupe, Barra de Tecoanapa y El Polvorín; y al Municipio de Cuajinicuilapa la localidad de La Ceniza (Loma de Romero). Con fecha 16 de junio en representación del C. Gobernador René Juárez Cisneros, el Secretario de Gobierno, Marcelino Miranda Añorve presidió en sesión pública la instalación del H. Ayuntamiento Constituyente del Municipio de Marquelia para el periodo 2002-2005 siendo su Presidente Municipal el C. René González Justo.

5. Cómo crear nuevos municipios, la Ley Orgánica del municipio Libre

La constitución política del Estado de Guerrero, la ley orgánica del municipio libre; así como la ley orgánica del congreso del Estado, señalan, requisitos, formalidades y tiempos, para crear nuevos ayuntamientos, e instituir nuevos municipios.

Concretamente la constitución política del Estado señala en su artículo 47° las atribuciones del congreso del Estado y entre otras dice: "Art. 47°: son atribuciones del congreso del Estado, expedir leyes y decretos en todas aquellas materias que no sean de la competencia exclusiva de la federación, en términos del artículo 124° de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. En su fracción XIV señala que puede legislar en materia de división territorial del Estado a fin de crear, suprimir o fusionar municipalidades o distritos, aumentar o disminuir sus respectivos territorios, anexándoles o segregándoles pueblos o localidades, para una mejor administración General, mediante la iniciativa del titular del poder ejecutivo. El propio artículo señala que el congreso debe sujetarse a lo establecido en el artículo 115° de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, así mismo, en su artículo 6° mandata que la ley correspondiente fijara las extensiones y límites de cada uno de los municipios del Estado.

La ley orgánica del municipio libre nos dice en sus artículos 12° y 13°

Art. 12°: el congreso del Estado podrá crear nuevos municipios dentro de los existentes, modificar sus límites y suprimir o fusionar algunos de ellos previa consulta y dictamen del ejecutivo del Estado y conforme a los procedimientos que esta ley establezca.

Art. 13°: para la creación de nuevos municipios dentro de los límites existentes, será necesario que se eleve solicitud al congreso del Estado, en la que se demuestre que los pueblos interesados en formar un nuevo municipio están de acuerdo en pertenecer al mismo y que al efecto se cumplan los siguientes requisitos:

1. Contar con una población que exceda de 25000 habitantes.

2. Disponer de los recursos económicos suficientes para cubrir, a juicio del congreso del Estado, las erogaciones que demanda la administración municipal.
3. Contar con la infraestructura necesaria, a juicio del congreso del Estado, para el cumplimiento de sus funciones administrativas.
4. Tener en funcionamiento los servicios públicos que demanda la comunidad para la vida normal e higiénica que demanda la población.
5. Contar con la opinión favorable de los municipios afectados la que deberá producirse dentro de los siguientes tres meses siguientes a la solicitud respectiva y que no ponga en peligro a juicio del congreso del Estado, su estabilidad o autosuficiencia económica. (Adicionado, p.o. 9 de febrero de 1993)

Artículo 13 a.- el congreso, cuando así lo resuelvan, por lo menos, las dos terceras partes de sus miembros, podrá establecer un municipio, a pesar que no se cuente con la población mínima que establece el artículo 13 de esta ley, si reúnen los siguientes requisitos:

1. Si la solicitud escrita de los ciudadanos interesados se presento dos años antes, cuando menos, de que se inicie el procedimiento que previene el artículo 47 fracción XIII de la constitución, y los artículos 12,13 y 14 de esta ley.
2. Si se trata de una zona con densidad socio-económica, cultural, demográfica. Nueoeconómica y con infraestructura; y con tradiciones, usos, costumbres y trayectoria histórica que la dote de identidad y potencial de desarrollo, que permita que actúe como base para la división territorial y la organización política y administrativa del Estado.
3. Si para promover la formación del municipio no se cometieron ilícitos ni se ejecutaron sistemáticamente actos de violencia física o moral contra las autoridades o la ciudadanía. (adicionado, p.o. 9 de febrero de 1993)

Artículo 13 b.- cuando se cree un nuevo municipio, el congreso, por lo menos con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, designara un ayuntamiento instituyente de entre los vecinos, cuidando que estos no hayan fungido como directivos de partidos políticos ni desempeñado cargos de elección popular. Ese ayuntamiento durara 3 años, por lo menos, y será sustituido por aquel que sea elegido en los siguientes comicios ordinarios al término de ese plazo.

Finalmente la ley orgánica del congreso del Estado establece en su artículo 8° las mismas facultades que la constitución en materia de municipios.

6. Relación de comunidades que han presentado solicitudes para crear nuevos municipios

Comunidad	Cabecera municipal
Cd. Renacimiento	Acapulco
San Juan las joyas	Ahuacuotzingo
Villa Nicolás bravo	Ajuchitlán del progreso
Zoyatlan	Alcozauca
Ixcatepec	Arcelia
Zilacayotitlan	Atlamajalcingo del monte

El ticui	Atoyac de Álvarez
El paraiso	Atoyac de Álvarez
Ayutla	Ayutla de los libres
Juchitan	Azoyu
San juan potoichan	Copanatoyac
Potoichan	Copanatoyac
Tepetixtla	Coyuca de benitez
Zacapuato	Cutzamala de pinzon
Hueycantenango	Chilapa de Álvarez
Ocotito	Chilpancingo
Jaleaca de catalan	Chilpancingo
Yextla	Leonardo bravo
Puerto gral. Nicolas bravo	Leonardo bravo
Iliatenco	Malinaltepec
Santa cruz el rincon	Malinaltepec
Paraje montero	Malinaltepec
Chilixtlahuaca	Metlatonoc
San juan puerto montaña	Metlatonoc
Cochoapa el grande	Metlatonoc
Temalacatzingo	Olinala
Colotlipa	Quechultenango
Mixtecapa	San luis acatlan
Coronilla	San miguel totolapan
San luis la loma	Tecpan de galeana
Papanoa	Tecpan de galeana
Oxtotitlan	Teloloapan
Toltotepec	Teloloapan
Xalitla	Tepecoacuilco
Rancho nvo. De la democracia	Tlacoachistlahuaca
Rancho viejo	Tlacoachistlahuaca
Totomixtlahuaca	Tlacoapa
Chiepetepec	Tlapa de comonfort
Igualita	Xalpatlahuac

7. De los municipios con más peticiones de remunicipalización, su composición política

Los municipios de la región de la Montaña Malinaltepec y Metlatono, tienen tres peticiones cada uno para crear tres nuevos ayuntamientos en cada uno de esos municipios; en esa misma región el municipio de Copanatoyac tiene también dos peticiones para crear dos ayuntamientos. En la región Centro del Estado, los municipios de Chilpancingo y Leonardo Bravo, tienen dos peticiones cada una, en región de la costa grande el municipio de Tecpan de Galeana y Atoyac de Álvarez, tienen también dos peticiones cada uno para crear nuevos Ayuntamientos. En la región norte del Estado Teloloapan tiene también dos peticiones para crear dos ayuntamientos en ese municipio. Finalmente en la

región de la costa chica, existen dos peticiones para crear dos ayuntamientos en el municipio de Tlacoach istlahuaca

De la ubicación geográfica de los municipios que presentan solicitud de remunicipalización

Distribución regional:

Región Tierra Caliente: san Miguel Totolapan, Cutzamala de Pinzón, Ajuchitlán del Progreso y Argelia.

Región Centro: Quechultenango, Leonardo Bravo y Chilpancingo.

Región Montaña: Xalpatláhuac, tlapa de Comonfort Tlacoapa, Olinalá, Metlatónoc, Malinaltepec, Chilapa, Ahuacotzingo, Alcozauca, Atlamajalcingo del Monte y Copanatoyac.

Región Costa Grande: Tecpan de galeana, Atoyac de Álvarez, y Coyuca de Benítez.

Región Costa Chica: Tlacoachistlahuaca, San Luis Acatlán, Ayutla de los Libres y Azoyú.

Región Norte: Tepecoacuilco de trujado y Teloloapan.

De la composición política de los municipios sujetos a remunicipalización

De los 27 municipios que actualmente están sujetos a remunicipalización, en le Estado de Guerrero de acuerdo a las solicitudes que ciudadanos han presentado ante el Congreso del Estado buscando crear nuevos ayuntamientos, podemos identificar la siguiente composición política: trece ayuntamientos están gobernados por el PRD, doce ayuntamientos están gobernados por el PRI, uno está gobernado por el Partido del Trabajo y el último está gobernado por el partido Acción nacional.

De las características de los municipios sujetos a remunicipalización

En un anexo a esta tesis, podemos encontrar la información relativa a las variables más importantes para conocer las características socioeconómicas y políticas de estos municipios, los datos incluyen: ubicación, colindancias, extensión, orografía, hidrografía, principales ecosistemas, climas, recursos naturales, características del suelo, religión, evolución demográfica, educación, salud, vivienda, servicios públicos, medios de comunicación, principales actividades económicas, fiestas, tradiciones, música, artesanías, gastronomía, monumentos históricos, así como su organización política y su estructura administrativa municipal.

Dicha información la reuní de diversas fuentes, como el Censo de Población y Vivienda

1990, una edición del CONAPO “La población de los municipios de México 1950-1990”, los Censos del INEGI 1970, 1980 y 1990. El conteo de Población y Vivienda de 1995, el Anuario estadístico del Estado de Guerrero del año 2000, el Manual: “Los municipios de Guerrero” editado por CEDEMUN. Y finalmente de la Secretaría de Gobernación, del Centro nacional de Estudios Municipales del Estado de Guerrero: “Los Municipios de Guerrero”.

8. El caso de Acapulco y las características de los municipios sujetos a remunicipalización:

El caso de Acapulco

Ciudadanos de Ciudad Renacimiento, que corresponde al área conurbada de Acapulco, han realizado en el pasado reciente, una serie de acciones, así como diversas movilizaciones políticas para intentar crear un nuevo ayuntamiento en lo que sería la parte suburbana y rural del municipio de Acapulco, básicamente el área de Acapulco rumbo a la Costa Chica donde se encuentra enclavada la Comisaría de Bienes Comunes de Cacahuatpec, y que colindaría con el municipio de San Marcos; así como las áreas suburbanas de Ciudad Renacimiento, la Zapata, la Venta, el Paso Limonero y el Ejido de Las Cruces.

Encabezados por Pedro Ortiz, un dirigente combativo de colonias y presidente de la organización política Vicente Guerrero, que opera en distintas partes de Acapulco, pero básicamente en el área suburbana ha mantenido esta lucha amparándose en los mismos reclamos que tienen todas las demás solicitudes; olvido, desatención, falta de servicios.

Análisis de las regiones donde hay solicitudes de erección de nuevos municipios

Con fundamento en los indicadores y consideraciones antes citados, se presenta a continuación un panorama regional de los municipios en los que existen solicitudes presentadas por distintas localidades con el propósito de constituirse en nuevos municipios.

En este sentido, y con el fin de contar con una apreciación práctica de los municipios involucrados, se realizó un agrupamiento regional de las solicitudes, ubicándolas en cuatro zonas geopolíticas, tomando como base la actual división política y territorial de la entidad y las características socio-económicas de las mismas. Las cuatro regiones son:

REGIÓN A:

Municipio

Ajuchitlán del Progreso
Arcelia
San Miguel Totolapan
Teloloapan.

REGIÓN B:

Municipio

Ahuacuotzingo
Chilapa de Álvarez
Chilpancingo de los bravo
Leonardo Bravo (Chichihualco)
Tepecoacuilco
Olnalá
Quechultenango.

REGIÓN C:

Municipio

Alcozauca de Guerrero
Atlamajalcingo del Monte
Azoyú
Ayutla de los libres
Copanatoyac
Malinaltepec
Metlatónoc
San Luis Acatlán
Tlacoachistlahuaca
Tlacoapa
Tlapa de Comonfort
Xalpatláhuac
Xohistlahuaca.

REGIÓN D:

Municipio

Acapulco de Juárez
Atoyac de Álvarez
Tecpan de Galeana
Coyuca de Benítez

Ahora bien, de manera general, se encuentran entre las principales características socio-económicas de las los municipios involucrados las que a continuación se refieren:

REGION A

Aspectos de Migración y marginalidad.

En la **Región A**, los municipios de Ajuchitlán del Progreso, San Miguel Totolopan y Teloloapan, de acuerdo a la categoría socio-migratoria, se catalogan como comunidades de expulsión de mano de obra, en tanto que el municipio de Arcelia se clasifica como de equilibrio. En términos de desarrollo todos estos municipios conforman una zona de alta y muy alta marginación social.

Vínculos socio-económicos.

Dentro del esquema de vínculos socio-económicos entre las localidades del Subsistema de ciudades Acapulco-Chilpancingo-Iguala, los municipios de Teloloapan y Arcelia tienen vínculos de producción y servicios con el municipio de Iguala, caracterizado como un centro de acopio.

Opciones de desarrollo.

Contrastante con su índice de marginación social, los cuatro municipios cuentan con un alto potencial de desarrollo, básicamente en recursos agrícolas, ganaderos, forestales, mineros e hídricos. Aquí, para lograr un adecuado aprovechamiento del potencial existente de recursos en las poblaciones que integran la Región, es necesario impulsar diversas acciones que promuevan el desarrollo integral, entre las que destacan:

- La rehabilitación de superficies erosionadas
- El apoyo a programas de aprovechamiento y explotación racional de los recursos forestales.
- La creación de infraestructura hidráulica
- El intensificar el aprovechamiento de los recursos hídricos y construir sistemas de riego
- La ampliación de la capacidad de la infraestructura de almacenamiento
- El evitar el intermediarismo comercial
- El ampliar los servicios y el equipamiento para la salud, la educación y el comercio
- El fortalecer el desarrollo de la industria
- El extender las comunicaciones terrestres

REGION B

Aspectos de migración y marginalidad.

En lo que respecta a los 7 municipios que integran la **Región B**, 5 de ellos, Ahuacuotzingo, Olinalá y Quechultenango, Leonardo Bravo (Chichihualco) y Tepecoacuilco de trujado, se caracterizan por ser de expulsores de mano de obra, en contraste, Chilpancingo es concentrador de inmigrantes y captador de mano de obra, Chilapa de Álvarez es el único con equilibrio en el flujo de su población. El grado de marginación resulta ser muy alto dentro de esta región.

Vínculos socio-económicos.

Por su ubicación geográfica, los municipios de la Región B mantienen vínculos socio-económicos con Chilpancingo la capital del Estado, considerada como un centro político, administrativo y de servicios.

Opciones de desarrollo.

El potencial de desarrollo de las poblaciones de esta Región se encuentra básicamente en los recursos agrícolas, ganaderos, forestales, mineros, hídricos y artesanales.

En este sentido, es necesario puntualizar que para el empleo adecuado de la capacidad demográfica y el aprovechamiento correcto de los recursos potenciales para el desarrollo es necesario llevar a cabo acciones como:

- La rehabilitación de superficies erosionadas
- El apoyo a programas de aprovechamiento y explotación racional de los recursos forestales
- La construcción de infraestructura hidráulica
- La ampliación de la capacidad de la infraestructura de almacenamiento
- El evitar el intermediarismo comercial
- El ampliar los servicios y el equipamiento para la salud, la educación y el comercio.

En el caso de la capital del estado; la presencia del gobierno estatal como sede de los poderes; le da a la población un alto grado de empleo, puesto que la burocracia en todos sus niveles se beneficia de la actividad de organismos federales y estatales; así como de la presencia de la Universidad Autónoma de Guerrero.

REGION C

La más amplia y compleja de las regiones es la denominada **C**, en ella se encuentra el mayor número de comunidades que pretenden erigirse en nuevos municipios.

Aspectos de migración y marginalidad.

En lo tocante al flujo migratorio de mano de obra, el municipio de Xochistlahuaca es catalogado como de atracción de fuerza de trabajo. Los municipios de Tlapa de Comonfort, San Luis Acatlán y Tlacoachistlahuaca, son considerados como de equilibrio. Los ocho restantes: Alcozauca de Guerrero, Atlamajalcingo del Monte, Azoyú, Copanatoyac, Malinaltepec, Metlatónoc, Tlacoapa y Xalpatlahuac, son catalogados como de expulsión. Cabe destacar que el grado de marginación social es muy alto en la totalidad de las comunidades que integran esta región.

Vínculos socio-económicos.

Los vínculos de producción e intercambio comercial se tienen básicamente con el municipio de Tlapa de Comonfort, centro de acopio y distribución que a su vez se enlaza directamente con la capital del Estado, y con el municipio de San Luis Acatlán que se relaciona con Acapulco.

Opciones de desarrollo.

El potencial de desarrollo en esta región es fundamentalmente el que se tiene de los recursos agrícolas, forestales, ganaderos, pesqueros, acuícolas, mineros, hídricos y artesanales.

Para la Región C es recomendable llevar a cabo tareas que permitan el uso adecuado de los recursos naturales que significan el potencial de desarrollo básico. Las principales acciones recomendadas son:

- La rehabilitación de superficies erosionadas
- La construcción de infraestructura hidráulica
- La ampliación de la capacidad de la infraestructura de almacenamiento
- El apoyo a programas de aprovechamiento y explotación racional de los recursos forestales
- El consolidar a Tlapa de Comonfort como centro de servicios de la zona de la montaña
- El evitar el intermediarismo comercial
- El ampliar los servicios y el equipamiento para la salud, la educación y el comercio.

REGION D

Aspectos de migración y marginalidad.

En la región D, los municipios corresponden al puerto de Acapulco y a la región de la costa grande. Acapulco es centro de captación de mano de obra, no solamente del interior de los municipios del estado; principalmente de la región de la montaña, de la costa y de los ciudadanos de los vecinos estados de Oaxaca y Michoacán.

Atoyac de Álvarez y Tecpan de Galeana, están considerados como municipios de equilibrio, en cuanto a la evaluación socio-migratoria, mientras que Coyuca de Benítez se considera como una comunidad de expulsión de mano de obra.

Vínculos socio-económicos.

Dentro del esquema de vínculos socio-económicos, entre las localidades del subsistema Acapulco-Zihuatanejo, los municipios de Atoyac de Álvarez, Coyuca de Benítez y de Tecpan de Galeana, tienen vínculos de producción y servicios con los municipios de Zihuatanejo y Acapulco, que son receptores y/o centros de acopio de distribución y de consumo.

Opciones de desarrollo.

Atoyac, Tecpan y Coyuca de Benítez cuentan con un alto potencial de desarrollo básicamente en recursos agrícolas, ganaderos, forestales, pesqueros y de turismo. Para aprovechar este potencial es necesario crear desarrollos ecoturísticos en toda la región para explotar los litorales, playas, ríos, lagunas, etc.

Consideraciones en torno a los municipios incluidos en las solicitudes de creación de nuevos municipios

En los municipios a los que se ha hecho mención, a partir de los años 60 y hasta enero del presente año, se han elaborado y medianamente requisitado 30 solicitudes de conformación de nuevos municipios. De acuerdo a la clasificación antes referida, las solicitudes se dividen en: solicitudes poco atendidas y solicitudes sin ningún interés ciudadano.

- De estas solicitudes, las presentadas dentro de la Zona A no han tenido seguimiento por parte de los peticionarios desde 1984, además de no reunir los requisitos de Ley.
- De las solicitudes formuladas para la zona B, dos son de reciente formulación, 1 más no ha tenido continuidad en sus tramites de petición desde 1983 y la restante precisa ser visitada para evaluar su viabilidad, toda vez que sí satisface los principales requisitos de Ley.

- En lo que respecta a las solicitudes de la zona C, 1 es de reciente formulación; y las demás no han tenido seguimiento al trámite documental desde 1995, en el caso más reciente; 8 solicitudes requieren ser evaluadas mediante visita a las comunidades que las formularon para dictaminar su procedencia, en la zona D las solicitudes no han tenido mayor atención o seguimiento por parte de los ciudadanos.
- Salvo la mejor opinión del Congreso del Estado, las solicitudes que más requisitos de Ley satisfacen son:

ZONA B: HUEYCANTENANGO

ZONA C: COCHOAPAN, ILIATENCO

PUEBLO HIDALGO y RANCHO NUEVO DE LA DEMOCRACIA

Antes de proceder a las visitas sugeridas, es preciso advertir que:

- Las solicitudes de Cochoapan y de Rancho Nuevo de la Democracia afectan al municipio de Metlatónoc, en tanto que las de Iliatenco y Pueblo Hidalgo afectan al municipio de San Luis Acatlán. En ambos casos es preciso considerar la sustentabilidad económica del nuevo municipio y, sobretodo, la de los nuevos municipios.
- Además de estas consideraciones será preciso ponderar el ambiente político, económico y social que prevalezca en cada región a efecto de considerar la constitución de los nuevos municipios.

En todo caso, el siguiente Resumen expone la situación existente en los municipios:

Ciudadanos de Ciudad Renacimiento, que corresponde al área conurbada de Acapulco, han realizado en el pasado reciente, una serie de acciones, así como diversas movilizaciones políticas para intentar crear un nuevo ayuntamiento en lo que sería la parte suburbana y rural del municipio de Acapulco, básicamente el área de Acapulco rumbo a la Costa Chica donde se encuentra enclavada la Comisaría de Bienes Comunes de Cacahuatpec, y que colindaría con el municipio de San Marcos; así como las áreas suburbanas de Ciudad Renacimiento, la Zapata, la Venta, el Paso Limonero y el Ejido de Las Cruces.

Encabezados por Pedro Ortiz, un dirigente combativo de colonias y presidente de la organización política Vicente Guerrero, que opera en distintas partes de Acapulco, pero básicamente en el área suburbana ha mantenido esta lucha amparándose en los mismos reclamos que tienen todas las demás solicitudes; olvido, desatención, falta de servicios.

CUARTA PARTE: La remunicipalización, antecedentes y realidad en México.

1. Chiapas: del levantamiento zapatista a las Juntas de buen Gobierno Causas del levantamiento zapatista

En Chiapas se combinan problemas estructurales y coyunturales con profundos rezagos históricos que hacen de Chiapas una sociedad sumamente polarizada y porque aquí existe tradición de lucha y organización de los pueblos indígenas, y particularmente de un proceso desarrollado hace más de veinte años que ha sentado las bases de la modernización política. Pese a ser uno de los Estados mexicanos que posee mayores recursos naturales (petróleo, maderas, minas y tierras fértiles para la práctica agrícola), en Chiapas es donde la desigualdad entre los distintos sectores sociales se ha mostrado históricamente de una manera más patente, ya que su organización sociopolítica sigue apoyada en las viejas estructuras sociales y políticas de carácter autoritario y latifundista.

Chiapas es un Estado de contrastes. Por su ubicación geográfica tiene relevancia estratégica, pues es vía de entrada y salida de Centroamérica. Es rico en recursos naturales con los que proporciona al país energía eléctrica (primer lugar nacional), petróleo (cuarto lugar nacional) y gas (tercer lugar nacional), maíz (tercer lugar nacional), café (primer lugar nacional), plátano, cacao, ganado bovino (segundo lugar nacional), cítricos, mango. Es asimismo proveedor de una gran variedad de maderas de origen tropical y cálido húmedo. Pero no obstante esas riquezas, Chiapas es uno de los Estados con alta grado de marginación y elevados índices de desnutrición, incomunicación, falta de servicios médicos y de energía eléctrica, analfabetismo (30%) y pobreza. Las frecuentes epidemias: sarampión, paludismo, tuberculosis, cólera, oncocercosis, etc., son resultado de los bajos ingresos de la población. El 19% de la población no obtiene ingresos, el 39.9% percibe menos de un salario mínimo, el 21.2% percibe de uno a dos salarios mínimos, el 8.0% percibe de dos a tres salarios mínimos, el 4.1% obtiene de tres a cinco salarios mínimos y el 3.6% de la población ocupada obtiene ingresos superiores a cinco salarios mínimos.⁸²

Existe además, un enorme rezago en la aplicación de la justicia, sobre todo, en lo que respecta a la distribución de la riqueza y de los medios de producción. La riqueza de unos contrasta con la miseria de campesinos, indios y mestizos. Esta problemática es más aguda en el medio rural pues allí se concentra la mayoría de la población chiapaneca. En 1980 el 66.28% y en 1990 el 56.9% de la población estatal, vivía en localidades menores de dos mil habitantes.

Zapatistas: miembros del Ejército Zapatista de Liberación nacional (EZLN), que son una organización armada Mexicana constituida por campesinos pertenecientes a los grupos indígenas Chamula, Tzeltal, Tojolabal, Chol y Lacandón, que se rebeló a las órdenes de

⁸² "Las cifras en Chiapas", Revista Papeles de Población, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, n. 1, UAEM, Toluca, enero-febrero de 1994, p. 63.

un pequeño grupo militar, cuya cabeza visible es el líder mestizo conocido con el nombre de “Subcomandante Marcos”. La denominación del movimiento recoge, en su honor, el nombre del líder revolucionario mexicano de principios del siglo XX: Emiliano Zapata.

El primero de enero de 1994, fueron tomadas siete cabeceras municipales en el Estado de Chiapas por el Ejército Zapatista de Liberación nacional (EZLN), desconocido hasta entonces. El EZLN movilizó a una fuerza calculada entre diez y quince mil combatientes, en su mayoría indígenas tzeltales, choles, tojolabales y tzotziles. El conflicto se desarrolló y permanece aun latente en dos regiones de Chiapas: la Selva y los Altos. No obstante esa composición social, el levantamiento zapatista está lejos de ser un movimiento étnico, y de buscar la instauración de sociedad puramente indígena. Por el contrario, se trata de un movimiento armado que reivindica y pone en el centro de su accionar, demandas propias de las sociedades modernas: democracia, libertad y justicia.

“El objetivo primordial del levantamiento del 1 de enero fue dar a conocer al pueblo de México y al resto del mundo las condiciones miserables en que viven y mueren millones de mexicanos...y también nuestra decisión de pelear por nuestros derechos más elementales por el único camino que nos dejaron las autoridades gubernamentales: la lucha armada...”⁸³

Los diez puntos por los que lucha el ejército zapatista no son simples demandas para que sean solucionadas por el gobierno, pues, tal y como ha podido verse en estos años de conflicto solo pueden ser satisfechos por un gobierno democrático. Ahí radica su importancia, ante la falta de eficacia de los partidos políticos de oposición, de derecha, izquierda, o centro izquierda, y frente a la intransigencia del gobierno y su partido el PRI, surge el EZLN para proponer a la sociedad mexicana no sólo a la chiapaneca, cambios sustanciales en la vida política, social y económica. El EZLN ha sentado las bases para que la sociedad civil, las organizaciones sociales y los partidos políticos excluidos por el partido de Estado, puedan crear nuevas relaciones políticas nacionales fundadas en la justicia, la libertad, la democracia pero, sobre todo, en el acceso de todos los mexicanos a una vida digna.⁸⁴

Cronología del levantamiento zapatista. La Sublevación: El Conflicto Armado

Los ojos de México voltearon hacia Chiapas, el 1 de Enero de 1994 debido a un ejército de indígenas encapuchados y armados que desestabilizaron el sistema político mexicano y la promesa de modernidad durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. El Ejército Zapatista de Liberación nacional (EZLN) inicia un levantamiento armado en el Estado, cuyos efectos transforman la escena política de México. El EZLN emite su “Declaración de la Selva Lacandona” donde declaran la guerra al gobierno mexicano y al presidente donde piden, “trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz”.

Las poblaciones de San Cristóbal de las Casas, Altamirano, Las Margaritas y Ocosingo, son tomadas por los indígenas rebeldes. El EZLN toma como prisionero de guerra al

⁸³César Romero Jacobo. “Los altos de Chiapas, la voz de las armas”. Ed. Planeta. México, febrero de 1994. pp. 47

⁸⁴ Comunicado del CCRI-CG del EZLN con relación a la Convención nacional Democrática, 27 de julio de 1994, en EZLN, Documentos y comunicados, Era, México, p. 296.

General Absalón Castellanos Domínguez, ex gobernador de Chiapas. La Secretaría de la Defensa nacional (SEDENA) denuncia el ataque al cuartel militar ubicado en San Cristóbal de las Casas. El campo militar de Rancho Nuevo, Chiapas es atacado por el EZLN, y el presidente Carlos Salinas de Gortari emite su primer mensaje a la nación, donde niega que se trate de un alzamiento indígena y ofrece perdón a quienes depongan las armas.

El gobierno nombra a Manuel Camacho Solís como comisionado para la Paz y la Reconciliación en Chiapas, ofreciendo al EZLN “paz con justicia y democracia”. El presidente, envía a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión su propuesta de Ley de Amnistía General. Llegan a San Cristóbal de las Casas 19 delegados zapatistas para participar en las Jornadas por la Paz y la Reconciliación. La Cruz Roja, la sociedad civil y la policía militar instalan cinturones para resguardar las negociaciones, y el día 21 se inician las conversaciones entre el EZLN y el Gobierno Federal.

El día 22 de marzo terminan las conversaciones entre la Comisión de Paz y el EZLN. Los zapatistas anuncian una consulta para revisar el documento gubernamental entre sus comunidades indígenas y de sus bases de apoyo. El 10 de junio se lanza la “Segunda Declaración de la Selva Lacandona” en la que se propone entre otras cosas, replantear el problema del poder, libertad y justicia para que nazca una nueva cultura política dentro de los partidos del país. El día 12, el EZLN da a conocer el resultado de su consulta y rechaza las propuestas gubernamentales. Entonces Manuel Camacho Solís renuncia como Comisionado para la Paz en Chiapas y acusa al candidato presidencial del PRI, Ernesto Zedillo, de sabotear las negociaciones, y Jorge Madrazo es nombrado Comisionado para la Paz en lugar de Camacho Solís.

El Ejército Zapatista lanza la “Tercera Declaración de la Selva Lacandona”, donde propone a la sociedad la creación de un Movimiento para la Liberación nacional. El presidente Ernesto Zedillo anuncia que se ha descubierto la identidad de los dirigentes zapatistas, contra los que se han librado órdenes de aprehensión y el Ejército mexicano avanza sobre varias poblaciones de Chiapas y toma algunos poblados. Obliga a cientos de comunidades a huir hacia las montañas. El EZLN llama a detener la guerra. Se inician grandes movilizaciones a nivel nacional e internacional para obligar al gobierno a iniciar el diálogo, y los zapatistas condicionan el inicio del diálogo con el Gobierno Federal a la salida del Ejército de la selva y la anulación de las órdenes de aprehensión.

El 1 de marzo, el presidente Ernesto Zedillo y la Comisión Legislativa de Diálogo y Conciliación en el Estado de Chiapas firman la Iniciativa de ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en el Estado, que será enviada al Congreso de la Unión, y se discute en la Cámara de Diputados la modificación y aprobación de esta Ley. El 1 de enero en la conmemoración del aniversario del levantamiento armado en Chiapas, el EZLN lanza la “Cuarta Declaración de la Selva Lacandona”, donde plantea su decisión de ayudar a construir una política de nuevo tipo no partidaria que no luche por el poder, independiente, autónoma, pacífica, basada en la organización del EZLN. El 5 de enero el "Subcomandante Marcos" sale de la selva y viaja a San Cristóbal para participar en el Foro Indígena. Este foro se clausura el día 10 con la propuesta de integrar una nueva organización que posteriormente se conocerá como el Congreso nacional Indígena.

El 2 de septiembre, el Ejército zapatista decide suspender su participación en los diálogos de San Andrés y plantea cinco condiciones para regresar a las negociaciones:

- 1) Liberación de todos los presuntos zapatistas.
- 2) Comisión gubernamental con capacidad de decisión política y que respete a la delegación zapatista.
- 3) La instalación de la Comisión de Seguimiento y Verificación.
- 4) Propuestas serias y concretas por parte del gobierno para la negociación sobre el tema de Democracia y Justicia.
- 5) Fin al clima de persecución militar y policiaca contra las comunidades indígenas de Chiapas.

En enero de 1997 el EZLN se reúne con la Cocopa en La Realidad y rechaza la contrapropuesta gubernamental, señalando que no regresará a la mesa de negociación hasta que los acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígenas sean implementados. El 22 de diciembre, cuarenta y cinco indios tzotziles en su mayoría mujeres y niños, son asesinados por un grupo armado en Acteal, una comunidad situada a 50 kilómetros de San Cristóbal. Las víctimas pertenecían a un grupo simpatizante del EZLN. El 7 de enero de 1998, Julio César Luis Ferro, hasta ese día gobernador de Chiapas, es otro de los damnificados por la matanza de indígenas desplazados en Chenalhó; es relevado por Roberto Albores Guillén. El EZLN da a conocer la "V Declaración de la Selva Lacandona" en la que propone que la ley de derechos y culturas indígenas se lleve a una consulta nacional. En septiembre, intelectuales de izquierda hacen un llamado al EZLN para que regrese al diálogo con la sociedad civil. Tres días después los zapatistas aceptan. En el 2000, con motivo de la celebración de fin de milenio, el EZLN afirma que "nosotros celebramos el rechazo al maltrato que dan al pueblo pobre de México". El 7 de Abril el candidato a la presidencia, Vicente Fox, envía una nueva propuesta de diálogo al "Subcomandante Marcos" y le pide que se reúnan lo más pronto posible y académicos, periodistas, artistas, escritores y dirigentes políticos españoles y de otras Nacionalidades se suman a la iniciativa del EZLN en el *Manifiesto por la Palabra*.

Creación de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA)

El día 9 de marzo de 1995, el Gobierno Federal decreta un documento llamado: **Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas**, con el cual se planea dialogar con el EZLN para lograr la paz en el Estado, y consta de 13 artículos.

En su primer artículo esta ley tiene por objetivo principal establecer las bases jurídicas para favorecer el diálogo y la conciliación para lograr, "a través de un acuerdo de concordia y pacificación, la solución justa, digna y duradera al conflicto armado iniciado el 1º de enero de 1994 en el Estado de Chiapas"⁸⁵

Para los efectos de ley, se entendió como EZLN el grupo de personas que dijeron ser una organización de mexicanos indígenas, que se inconformó por diversas causas y se involucró en el conflicto.

En el segundo artículo se pactaron las siguientes bases para el diálogo:

⁸⁵ Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, 9 de marzo de 1995. Gobierno Federal.

- I. asegurar la paz justa, digna y duradera en el Estado de Chiapas, dentro del pleno respeto al Estado de derecho;
- II. atender las causas que originaron el conflicto y promover soluciones concensadas a diversas demandas de carácter político, social, cultural y económico, dentro del Estado de derecho y a través de las vías institucionales;
- III. propiciar que los integrantes del EZLN participen en el ejercicio de la política dentro de los canales pacíficos que ofrece el Estado de derecho, con respeto absoluto a su dignidad y garantías de ciudadanos mexicanos;
- IV. conciliar las demandas e intereses legítimos de los diversos sectores de la sociedad chiapaneca;
- V. promover el bienestar social y el desarrollo económico sustentable en Chiapas, y
- VI. proponer los lineamientos para la amnistía que, como consecuencia del proceso de diálogo y conciliación, concederá en su caso el congreso de la unión por los hechos relacionados con el conflicto en el Estado de Chiapas, iniciado a partir del 1º de enero de 1994.⁸⁶

En el plano del Diálogo y la Negociación (que se refiere al tercer artículo) se acordó la intervención de los representantes del Gobierno Federal y del EZLN con la participación que corresponda a la Comisión de Concordia y Pacificación.

En el cuarto artículo de dicha Ley, las autoridades del Gobierno se comprometieron a mantener suspendidos los procedimientos penales iniciados contra el EZLN, por un plazo de 30 días, lo mismo que la Procuraduría suspendería las investigaciones de los hechos, con la condición de mantener las negociaciones con los representantes de la comisión.

El quinto artículo estuvo destinado a pactar las fechas en que se llevarían a cabo dichas negociaciones con la Comisión de Concordia y Pacificación, donde dicha comisión propondría los espacios para la realización de las negociaciones previo convenio de las partes.

El libre tránsito de los dirigentes y los negociadores del EZLN, fue convenido en el artículo sexto, donde el gobierno se comprometió a que éstos no serían molestados o aprehendidos por las autoridades ni del Gobierno Federal, ni del Estado de Chiapas. Así como se convino que en los espacios de negociación, no se permitiría la portación de ningún tipo de arma.

En el artículo séptimo, el Gobierno Federal, y el del Estado de Chiapas, se comprometieron a otorgar “garantías y facilidades a los indígenas y campesinos de la zona del conflicto para su reintegración y asentamiento en sus comunidades de origen”⁸⁷.

Así en su artículo octavo decretaba la creación de la Comisión de Concordia y Pacificación, la cuál estaría integrada “por los miembros de la Comisión Legislativa del Congreso de la Unión para el diálogo y la conciliación para el Estado de Chiapas, así como por un representante del poder ejecutivo y otro del poder legislativo del Estado de Chiapas, que serán invitados con tal objeto”⁸⁸. Y tiene el objetivo de actuar como mediador en las negociaciones.

⁸⁶ Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, 9 de marzo de 1995. Gobierno Federal.

⁸⁷ *Ibíd.*

⁸⁸ *Ibíd.*

El artículo noveno marca los objetivos específicos de dicha comisión:

I. coadyuvar a fijar las bases para el diálogo y la negociación del acuerdo de concordia y pacificación a que se refiere esta ley, las que contendrán, entre otros aspectos, los lugares y condiciones específicos de las negociaciones y la agenda de las mismas;

II. facilitar el diálogo y la negociación y apoyar la suscripción del acuerdo de concordia y pacificación a que se refiere esta ley;

III. promover ante las autoridades competentes condiciones para realizar el diálogo en los lugares específicos que hayan sido pactados para las negociaciones, y

IV. gestionar ante la Secretaría Gobernación la adopción de las medidas necesarias para la adecuada difusión de esta ley.⁸⁹

El artículo décimo de ésta Ley, suscribe que una vez que se logren acuerdos se creará una Comisión de Seguimiento y Verificación, a la que se invitará a los representantes de los poderes ejecutivo y legislativo del Estado de Chiapas. Igualmente, la comisión podrá invitar a personas o instituciones que considere conveniente para el mejor cumplimiento de su cometido.

El artículo undécimo marca los objetivos de tal comisión:

I. dar seguimiento a los compromisos pactados dentro del proceso de concordia y pacificación, con el propósito de promover el cabal cumplimiento de los mismos;

II. proponer reformas jurídicas que se deriven del acuerdo de concordia y pacificación previsto en esta ley, y

III. publicar de manera periódica las acciones emprendidas y los resultados alcanzados, derivados del acuerdo para la concordia y pacificación, tendientes a resolver los problemas que dieron lugar al conflicto a que se refiere la presente ley.

Las Disposiciones Finales de ésta Ley, las da a conocer el artículo 12, y se refiere a la promoción de acciones coordinadas (inversiones en el Estado), que apoyen el desarrollo social y económico de las comunidades indígenas y de los campesinos, para contribuir al diálogo y cooperación entre la sociedad chiapaneca, y se fomentará la creación de fondos mixtos destinados a rescatar de la marginación a las citadas comunidades indígenas.

Las autoridades federales, se proponen mantener la soberanía, seguridad y orden público internos, guardando la debida coordinación con las autoridades estatales, según se afirma en el artículo 13.

Los municipios autónomos.

En diciembre de 1994, antes de cumplir un año del levantamiento, el Ejército Zapatista de Liberación nacional (EZLN) anunció la creación de 32 municipios indígenas rebeldes, que son los denominados municipios autónomos. Los municipios autónomos son la organización de los pueblos rebeldes para la resistencia. La guerra y la militarización impiden a los campesinos acudir en muchos casos a los centros regionales y ciudades para resolver sus problemas inmediatos, los retenes de soldados agreden e interrogan a

⁸⁹ *Ibíd.*

toda persona sospechosa de ser zapatista, es decir, a todos los campesinos pobres. En los retenes militares se han dado casos de violaciones a mujeres, de secuestros, de detenciones, de agresiones innumerables. Dejadados en abandono total por las instituciones del Estado, sin servicios básicos pero con más de 70.000 soldados como amenaza, las comunidades indígenas de Chiapas han optado por resolver algunos de sus propios problemas auto organizándose.

Algunos municipios autónomos han abierto sus propios registros de matrimonios, de nacimientos y defunciones, ya que desde 1994 muchos pueblos dejaron de acudir a estos servicios oficiales por el hecho de pertenecer a la estructura civil de apoyo al Ejército Zapatista de Liberación nacional.

La legitimidad de los municipios autónomos se fundamenta en el tratado 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que el gobierno de México suscribió en 1990, y en los Acuerdos de San Andrés, que el gobierno firmó con el EZLN en febrero de 1996 y que debían traducirse en cambios constitucionales que reconocieran a los pueblos indios como sujetos de derecho. Pero el Ejecutivo rechazó la propuesta de ley que para tal fin elaboró la COCOPA, integrada por todas las fuerzas políticas del Congreso de la Unión. El cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés sobre derechos indígenas es todavía una cuenta pendiente del ejecutivo y es uno de los requisitos esenciales para que el EZLN regrese al diálogo por la paz, interrumpido desde septiembre de 1996.

Los municipios autónomos son legítimos según lo menciona el Subcomandante Marcos, puesto que son la aplicación en la práctica de unos acuerdos firmados públicamente y ante la nación. Al facilitar la constitución de los MUNICIPIOS AUTÓNOMOS, el zapatismo no hizo sino realidad por la vía de los "hechos" una vieja exigencia no resuelta de los pueblos: contar con autoridades locales representativas. No obstante la actitud de soberbia de las clases dominantes chiapanecas que no conciben a las personas indígenas sino como sumisas e inútiles y, por tanto, incapaces de regir su propio destino, los municipios autónomos han ido tomando cuerpo desde entonces. Lo que ha requerido su tiempo, no sólo por las enormes dificultades de comunicación y la acuciante falta de medios, sino porque la constitución de un municipio autónomo es un proceso eminentemente democrático.

A diferencia de los municipios oficiales nacidos por decretos gubernamentales y conforme a los intereses de dominación y explotación, los términos municipales de los municipios autónomos los deciden los propios habitantes de la zona según lazos históricos, condicionantes geográficos (aún así, la gente, a menudo, tiene que caminar varias horas para llegar a la cabecera municipal), facilidades de comunicación y de intercambio de productos y, a veces, según pertenencia a una etnia determinada. Este proceso democrático de constitución no se limita al proceso de definición de la territorialidad sino que engloba toda la determinación del funcionamiento del municipio autónomo. Aquí se ha producido una especie de híbrido entre las formas tradicionales de autogobierno de los pueblos indígenas y elementos innovadores. Así por ejemplo, se ha mantenido la tradición indígena según la cual la asamblea de cada comunidad es el órgano máximo de decisión y al mismo tiempo se ha adoptado un funcionamiento consejita para la coordinación de las decisiones. Los cargos son revocables en cada momento. Estas cuatro personas, aparte las funciones que tienen que desempeñar en sus comunidades, son enviadas como delegadas a una de las tres asambleas regionales que integran el municipio. Entre estas tres asambleas regionales se determinan las personas integrantes de 13 comisiones que a su vez cuentan con cuatro personas delegadas cada una. Son estas comisiones sobre

las cuales recae la tarea de coordinación y administración del municipio autónomo. Forma parte de las tareas de las comisiones el ponerse en contacto con los/las representantes de las comunidades para tratar los asuntos de su competencia y consultar su opinión. Todas las comisiones se juntan una vez al mes o, como mínimo, cada trimestre para coordinar sus trabajos.

Los municipios autónomos están integrados por las comunidades indígenas dentro de un territorio definido por la influencia zapatista. Las comunidades de una zona o área indígena son las que deciden en asamblea de todos/as sus miembros si pertenecen al municipio autónomo o no. Los municipios autónomos, paralelos a los constitucionales, no reciben financiamiento alguno del Estado ni recaudan impuestos. Son las comunidades quienes eligen a sus representantes para el Consejo Municipal Autónomo, que es la autoridad del municipio. Cada representante queda delegado para un ámbito de la administración del municipio autónomo y son revocables en caso de no cumplir cabalmente con los mandatos de las comunidades. Generalmente un Consejo se integra por un/a presidente, vicepresidente, secretario/a, ministro/a de Justicia, de Asuntos Agrarios, Comité de Salud y el encargado/a del Registro Civil. Las atribuciones de cada uno o una de sus integrantes están definidas con claridad en su designación, funcionan de manera colegiada, con la asesoría de las pasadas autoridades o del Consejo de Ancianos y Ancianas. Los Consejos se eligen y renuevan cada año o cada dos años, según el municipio.

La acción y competencia de cada municipio autónomo depende de la voluntad de sus miembros y del grado de consolidación del mismo. No manejan recursos públicos y su presupuesto es, si existe, Muy limitado, fruto de alguna cooperación de sus integrantes. Quienes ejercen algún cargo en el Consejo Municipal no reciben salario por ello, aunque sus desplazamientos suelen ser pagados por las mismas comunidades que solicitan su traslado mediante cooperación de sus miembros. En algunos casos, los miembros del Consejo son apoyados en los trabajos del campo para que puedan dedicarse a su trabajo y no tener que ir a la milpa. Los municipios autónomos resuelven problemas locales de convivencia, relación e intercambio entre comunidades y atienden delitos menores. En la aplicación de justicia, se basa en el derecho consuetudinario. Por ejemplo, en casos de delincuencia común, el castigo que impone el Consejo Autónomo es la reparación del daño: en vez de pena de cárcel o multa, se aplica una pena de trabajo para la comunidad o la familia agraviada.

a) La legitimidad de la autonomía

Dentro de los compromisos adquiridos por el gobierno con los pueblos indígenas en los Acuerdos de San Andrés, firmados el 26 de febrero de 1996, aparece la necesidad de "reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución General":

"El Estado debe promover el reconocimiento, como garantía constitucional, del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas... que se ejercerá en un marco constitucional de autonomía asegurando la unidad nacional. Podrán, en consecuencia, decidir su forma de gobierno interna y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente. El marco constitucional de autonomía permitirá alcanzar la

efectividad de los derechos sociales, económicos, culturales y políticos con respecto a su identidad."⁹⁰

b) El funcionamiento de los municipios autónomos

Los municipios autónomos están integrados por las comunidades indígenas dentro de un territorio definido por la influencia zapatista. Las comunidades de una zona o área indígena son las que deciden en asamblea de todos sus miembros si pertenecen al municipio autónomo o no.

Son las comunidades quienes eligen a sus representantes para el Consejo Municipal Autónomo, que es la autoridad colegiada del municipio. Cada representante queda delegado para un ámbito de la administración del municipio autónomo y son revocables en caso de no cumplir cabalmente con los mandatos de la asamblea de las comunidades.

Generalmente un Consejo se integra por un presidente, vicepresidente, secretario, ministro de Justicia, ministro de Asuntos Agrarios, Comité de Salud, Comité de Educación y el encargado del Registro Civil. Las atribuciones de cada uno de los miembros del Consejo están definidas con claridad en su designación y no son las mismas en todos los municipios. Normalmente el Consejo recurre siempre para su funcionamiento a la asesoría de las pasadas autoridades o del Consejo de Ancianos. Los Consejos se eligen y renuevan cada dos años o más, según el municipio.

La acción y competencia de cada municipio autónomo depende de la voluntad de sus miembros y del grado de consolidación del mismo. Los municipios autónomos, paralelos a los constitucionales, no reciben financiamiento alguno del Estado ni recaudan impuestos. Su presupuesto, si existe, es muy limitado, fruto de alguna cooperación de sus integrantes.

Quienes ejercen algún cargo en el Consejo Municipal no reciben salario ni remuneración, aunque sus desplazamientos suelen ser pagados por las mismas comunidades que solicitan su traslado para la atención de algún problema mediante cooperación de sus miembros. En algunos casos, los miembros del Consejo son apoyados en los trabajos del campo para que puedan dedicarse a su cargo y no tener que ir a la milpa. Los municipios autónomos resuelven problemas locales de convivencia, relación e intercambio entre comunidades y atienden delitos menores. La aplicación de justicia se basa en el derecho consuetudinario. Por ejemplo, en casos de delincuencia común, el castigo que impone el Consejo Autónomo es la reparación del daño: en vez de pena de cárcel o multa, se aplica una pena de trabajo para la comunidad o para la familia agraviada.

La justicia en estos municipios aplica en cierta medida las Leyes Revolucionarias Zapatistas, sobre todo la Ley Revolucionaria de Mujeres, ya que la costumbre y el derecho tradicional no reconoce la igualdad ni los derechos de la mujer, pero el zapatismo sí. Algunos municipios autónomos ocupan el edificio del Municipio Constitucional, como ocurre en San Andrés Sakamchén de los Pobres, en los Altos de Chiapas. También el municipio autónomo de San Juan de la Libertad, oficialmente El Bosque, sesionaba en las

⁹⁰ Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígenas. "Documento 1. Pronunciamiento conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional", 16 de febrero de 1996.

instalaciones de la cabecera municipal oficial (hasta la ofensiva militar en su contra, el 10 de junio de 1998). Otros municipios autónomos que no corresponden con las demarcaciones de los municipios oficialmente reconocidos instalan sus sedes en las comunidades de mayor influencia regional. Este es el caso del municipio Ricardo Flores Magón, sito dentro del municipio oficial de Ocosingo, que hizo de la comunidad Taniperla su cabecera municipal.

Otro ejemplo es el municipio autónomo Tierra y Libertad, que ocupa territorio adscrito a varios municipios oficiales: Las Margaritas, Trinitaria, Ocosingo y los municipios de Sierra y Costa de Chiapas. La cabecera de Tierra y Libertad estuvo en la comunidad Amparo Aguatinta hasta el primero de mayo de 1998, cuando una incursión militar y policial detuvo y encarceló a parte del Consejo. Ahora, el Consejo opera de forma descentralizada y sus miembros toman muchas precauciones para no ser detenidos en los controles y retenes de los caminos. La población de algunos municipios autónomos es de una sola étnia indígena, como es el caso del citado municipio Ricardo Flores Magón, donde toda la gente es Tzeltal y la lengua utilizada es el Tzeltal; o el municipio San Pedro de Michoacán, con sede en La Realidad, donde la mayoría de la población es Tojolabal aunque también participan del mismo campesinos mestizos. En los Altos de Chiapas, los municipios de San Andrés Sakamchén de los Pobres y de Polhó son eminentemente tzotziles. También hay municipios autónomos donde conviven dos o más étnias. Por ejemplo, el municipio 17 de Noviembre, con sede en Morelia, abarca comunidades tzeltales y tojolabales. O Tierra y Libertad, que por su larga extensión en toda la zona fronteriza cuenta con población tzotzil, Tzeltal, Tojolabal, mam, mocho, jacal teca y mestiza.

c) Las ofensivas contra los municipios autónomos

Para el gobierno mexicano, los municipios autónomos son "el peor enemigo del Estado de derecho" y la autonomía implica "la secesión del territorio nacional". Estos han sido los argumentos esgrimidos para no cumplir los Acuerdos de San Andrés. Nada más alejado de los reclamos que emanan de los mismos municipios autónomos, donde todos sus integrantes reivindican ser mexicanos y reclaman precisamente su integración en la República a partir de su identidad indígena. En el año 1998, la represión militar y policial en contra de los municipios autónomos y las comunidades en resistencia ha arrojado un saldo de 10 muertos, miles de indígenas desplazados, heridos, detenidos, más de cien encarcelados, y 168 observadores internacionales expulsados del país.

El 11 de abril de 1998 un operativo policial, militar y migratorio desmantela la sede del municipio Autónomo Ricardo Flores Magón, en Taniperla, decenas de indígenas son detenidos y 12 extranjeros extraditados. Un campamento castrense y un retén policial se instalan en el centro de Taniperla y a su amparo crece en la zona el grupo paramilitar MIRA (Movimiento Indígena Revolucionario Antizapatista). El primero de mayo de 1998, un operativo policial, militar y migratorio de más de mil efectivos desmantela la sede del Municipio Autónomo "Tierra y Libertad", en Amparo Aguatinta. El saldo es de 63 detenidos, 3 heridos, 3 mujeres violadas y 140 desplazados. Un campamento militar y varios retenes policiales se instalan en los accesos y en el pueblo. Los miembros del Consejo que no van a la cárcel son perseguidos. Los nuevos patrullajes siembran el miedo en la población y cientos de familias se desplazan.

El 3 de junio de 1998, a las 6 de la mañana más de dos mil efectivos de la policía y del ejército rodearon el pueblo de Nicolás Ruiz, en el municipio del mismo nombre, caracterizado por ser de oposición al PRI y haber apoyado al EZLN. Las fuerzas de orden llegaron disparando gases lacrimógenos e incursionaron con violencia en el centro de la población, golpearon a varias mujeres embarazadas, decenas de personas y niños fueron heridos e intoxicados, las casas fueron registradas sin ordenes de cateo, y todo el dinero y pertenencias de valor fueron saqueados.

Pero los hechos más cruentos ocurrieron el 10 de junio de 1998, en el operativo contra el municipio autónomo de San Juan de la Libertad. Tras ocupar la sede del municipio autónomo en El Bosque, miles de soldados y policías penetran a las comunidades de Chavajeval y Unión Progreso y abren fuego contra los campesinos, causando la muerte a 8 indígenas. La gente atemorizada huyó de sus casas y se adentró en el monte. El resultado fue más de mil desplazados, pertenencias robadas y saqueadas, templos y capillas profanadas, animales muertos, cosechas destruidas y todas las identificaciones personales (credenciales, actas de nacimiento, matrimonio, propiedad, etc.) que había en las viviendas de los campesinos desaparecieron.

El 7 de abril de 1999, la campaña contra los municipios autónomos continuó y la policía incursionó en la cabecera de San Andrés Sakamchén de los Pobres para tomar la presidencia municipal autónoma. Al día siguiente, más de 3.000 indígenas recuperaron pacíficamente el lugar y expulsaron a la policía. Un plantón de mil personas se mantiene permanentemente en la que fue sede del diálogo, para resguardar al Consejo. La construcción de los municipios autónomos representa el desarrollo de una energía humana que busca cambiar las relaciones de dominio. Significa una ruptura de los equilibrios anteriores del poder. Hace realidad el objetivo de que el que mande lo haga obedeciendo. Altera las formas tradicionales del poder y de la política y representa una especie de virus que se extiende por todo el país. Por eso es muy significativo que cuando los 5 mil zapatistas de dichos municipios autónomos salieron hacia todo el país para promover la consulta sobre los acuerdos de San Andrés, lo que más le interesaba a la gente no era -a diferencia de Carlos Tello- cuántas armas tenían y cuánto les habían costado. Tampoco -como a Enrique Krause-, si se iban a convertir en un nuevo partido político o si se sumarían al Partido de la Revolución Democrática o construirían un "nuevo movimiento social".

Lo que la gente quería saber era algo más directo y significativo: ¿Cuál había sido la ruta para construir los municipios autónomos? Un auténtico río subterráneo se ha formado desde el 1 de enero de 1994. La dinámica autonomista del EZLN comienza a extenderse por varias regiones de México y en cierta forma del mundo.

La Declaración de San Miguel

En San Miguel, Municipio de Ocosingo, Chiapas, el 9 de abril de 1995 se reunieron las delegaciones del Gobierno Federal y del EZLN. La CONAI ofreció su servicio de mediación, contándose con el apoyo y testimonio de la COCOPA. Conforme a lo convenido, la agenda del diálogo consistió en la discusión y acuerdo respecto de los Principios Básicos del Diálogo y la Negociación, así como del lugar, fecha y agenda del próximo Encuentro.

Los acuerdos a que llegaron las partes son los siguientes:

1. A las Bases para el Diálogo y la Negociación las partes convinieron llamarle:

“PROTOCOLO DE BASES PARA EL DIÁLOGO Y LA NEGOCIACIÓN DE UN ACUERDO DE CONCORDIA Y PACIFICACIÓN CON JUSTICIA Y DIGNIDAD”.

2. De los Principios de este Protocolo de Bases. Se acordó lo siguiente: Las partes se comprometen a participar en el Diálogo y Negociación del Acuerdo de Concordia y Pacificación con Justicia y Dignidad, ajustando su conducta y actuación a los siguientes principios básicos:

I. Buena fe en todo trato, intercambio, contacto, acción, entendimiento, acuerdo o compromiso entre las Partes, y en toda acción de cada una de ellas que pueda afectar el Diálogo y la Negociación del Acuerdo de Concordia y Pacificación con Justicia y Dignidad.

II. Respeto mutuo en las acciones e interacciones de las Partes, incluyendo el uso de un lenguaje que contribuya a mantener el ambiente de distensión y de confianza;

III. Continuidad del Diálogo y la Negociación por encima de cualquier otra consideración, evento, incidente o desavenencia, a fin de garantizar su desarrollo regular, ordenado, ininterrumpido y eficaz, hasta su culminación positiva;

IV. Aclaración de las diferencias que, como consecuencia de acciones u omisiones de alguna de las partes, resulten contrarias al Diálogo y la Negociación, mediante consultas previas a la reacción de la parte afectada;

V. Superación de incidentes que puedan interrumpir u obstaculizar el Diálogo y la Negociación, recurriendo a la CONAI. Por su parte, la Comisión de Concordia y Pacificación desempeñará las funciones que le corresponden por ley.

VI. Disposición manifiesta para propiciar, General y conciliar propuestas de compromisos para un Acuerdo de Concordia y Pacificación con Justicia y Dignidad, así como de mecanismos de seguimiento y verificación capaces de garantizar su instrumentación y cumplimiento.

VII. Voluntad plena para asumir los compromisos necesarios para restaurar la paz con justicia y dignidad, y propiciar el desarrollo y la democracia en el clima de libertad a que tienen derecho los indígenas y todos los mexicanos.

1. Reciprocidad proporcional en los actos de las partes propiciatorios del Diálogo y la Negociación.
2. Objetividad en la información pública que emitan las Partes, la que será ecuánime y equilibrada y estará claramente distinguida de los materiales de propaganda.

3. La sede permanente del Diálogo y la Negociación será San Andrés Larráinzar, Chiapas. El siguiente encuentro se realizó el 20 de abril de 1995, con la siguiente agenda:
 - a. Medidas recíprocas y proporcionales de Distensión.
 - b. Reglas de procedimiento del 'Protocolo de Bases para el Diálogo y la Negociación de un Acuerdo de Concordia y Pacificación con Justicia y Dignidad'.
4. Con la realización y acuerdos de este Encuentro, se dio cumplimiento a lo previsto en el artículo 4 de la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, la cual señala que 'Si ha iniciado el diálogo dentro de dicho plazo, se mantendrán las suspensiones mencionadas (órdenes de aprehensión e investigaciones judiciales), siempre que continúen las negociaciones para la suscripción del Acuerdo de Concordia y Pacificación a que se refiere esta Ley'.⁹¹

Los acuerdos de san Andrés Larráizar

En la segunda parte de la Plenaria Resolutiva del Tema 1 sobre Derechos y Cultura Indígena, y después de las consultas que cada parte realizó, el EZLN y el Gobierno Federal llegaron al siguiente ACUERDO:

Respecto a los documentos 'PRONUNCIAMIENTO CONJUNTO QUE EL GOBIERNO Y EL GOBIERNO FEDERAL Y EL EZLN ENVIARÁN A LAS INSTANCIAS DE DEBATE Y DECISIÓN NACIONAL', 'PROPUESTAS CONJUNTAS QUE EL GOBIERNO FEDERAL Y EL EZLN SE COMPROMETEN A ENVIAR A LAS INSTANCIAS DE DEBATE Y DECISIÓN NACIONAL, CORRESPONDIENTES AL PUNTO 1.4 DE LAS REGLAS DE PROCEDIMIENTO' Y 'COMPROMISOS PARA CHIAPAS DEL GOBIERNO DEL ESTADO Y FEDERAL Y EL EZLN, CORRESPONDIENTES AL PUNTO 1.3 DE LAS REGLAS DE PROCEDIMIENTO', emanados de la primera parte de la Plenaria Resolutiva correspondiente al tema de Derechos y Cultura Indígena:

A. El Gobierno Federal, a través de su delegación, manifiesta su aceptación de dichos documentos.

B. El EZLN, a través de su delegación, manifiesta su aceptación de dichos documentos. En relación con las cuestiones a las cuales formuló, en la sesión de 14 de febrero de 1996 de esta segunda parte de la Plenaria Resolutiva, propuestas de agregados y de sustituciones o eliminaciones en el texto de los mismos, de acuerdo con los resultados de la consulta realizada por el EZLN, expresa lo siguiente:

1. La delegación del EZLN insiste en señalar la falta de solución al grave problema agrario nacional, y en la necesidad de reformar el Artículo 27 Constitucional, que debe retomar el espíritu de Emiliano Zapata, resumiendo en dos demandas básicas: la tierra es de quien la trabaja, y Tierra y Libertad. (Documento Propuestas conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las Reglas de procedimiento: página 11, apartado 5, Reformas Constitucionales y Legales, inciso B).

⁹¹ Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, 9 de marzo de 1995. Gobierno Federal.

2. Por lo que se refiere al desarrollo sustentable, la delegación del EZLN considera insuficiente que el gobierno indemnice a los pueblos indígenas por los daños ocasionados en sus tierras y territorios, una vez ocasionado el daño. Es necesario desarrollar una política de verdadera sustentabilidad, que preserve las tierras, los territorios y los recursos naturales de los pueblos indígenas, en suma, que contemple los costos sociales de los proyectos de desarrollo. (Documento 'Pronunciamento conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional', página 5, en el subtítulo 'Principios de la nueva relación', inciso 2).

3. En lo referente al tema Situación, Derechos y Cultura de la Mujer Indígena, la delegación del EZLN considera insuficientes los actuales puntos de acuerdo. Por la triple opresión que padecen las mujeres indígenas, como mujeres, como indígenas y como pobres, exigen la construcción de una nueva sociedad nacional, con otro modelo económico, político, social y cultural que incluya a todas y todos los mexicanos. (Documento 3.2 'Acciones y medidas para Chiapas. Compromisos y propuestas conjuntas de los gobiernos del Estado y Federal y el EZLN', página 9).

4. En términos Generales la delegación del EZLN considera necesario que en cada caso, se expliciten los tiempos y plazos en que los acuerdos deben ser llevados a la práctica, y que, para ello, los pueblos indígenas y las autoridades correspondientes deben programar y calendarizar de mutuo acuerdo su instrumentación.

5. Acerca de las garantías de acceso pleno a la justicia, la delegación del EZLN considera que no puede darse por alto la necesidad del nombramiento de intérpretes en todos los juicios y procesos que se sigan a los indígenas, asegurando que dichos intérpretes cuenten con la aceptación expresa del procesado y conozcan tanto el idioma como la cultura y el sistema jurídico indígenas. (Documento 2 'Propuestas conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las Reglas de Procedimiento', página 6, subtítulo: Garantías de acceso pleno a la justicia).

6. La delegación del EZLN considera indispensable que se legisle para proteger los derechos de los migrantes, indígenas y no indígenas, dentro y fuera de las fronteras Nacionales. (Documento 1, 'Pronunciamento conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional', página 5, punto 8, subtítulo: Proteger a los indígenas migrantes).

7. A fin de fortalecer los municipios, la delegación del EZLN considera que se requieren compromisos explícitos del gobierno para garantizar su acceso a la infraestructura, capacitación y recursos económicos adecuados. (Documento 2 'Propuestas conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional correspondientes al punto 1.4 de la Reglas de Procedimiento', página 3).

8. Por lo que se refiere a los medios de comunicación, la delegación del EZLN considera necesario que se garantice el acceso a información veraz, oportuna y suficiente sobre las actividades del gobierno, así como el acceso de los pueblos indígenas a los medios de comunicación existentes, y que se garantice el derecho de los pueblos indígenas a contar con sus propios medios de comunicación (radiodifusión, televisión, teléfono, prensa escrita, fax, radios de comunicación, computadoras y acceso a satélite). (Documento 2, 'Pronunciamento conjunta que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a

las instancias de debate y decisión nacional correspondientes al punto 1.4 de las reglas de Pronunciamiento', página 9, punto 8: Medios de comunicación).

C. Con la relación a las partes de los documentos a las que se refiere el inciso B, ambas delegaciones convienen que, en la oportunidad que identifiquen de común acuerdo durante el diálogo, agotarán los esfuerzos de negociación sobre las mismas.

D. Las Partes harán llegar a las instancias de debate y decisión nacional y a las instancias que correspondan los tres documentos que se acompañan, mismos que contienen los acuerdos y compromisos alcanzados por las Partes.

E. Ambas partes asumen el compromiso de enviar el presente resolutive a las instancias de debate y decisión nacional y a las instancias del Estado de Chiapas que correspondan, en el entendido de que los puntos señalados en el inciso B también deberán ser considerados, por dichas instancias, como materia producto del diálogo.

El presente y los tres documentos que lo acompañan, quedan debidamente formalizados como acuerdos en los términos de la Reglas de Procedimiento y de la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, que se integren como tales al Acuerdo de Concordia y Pacificación con Justicia y Dignidad.

A) pronunciamiento conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional

16 de febrero de 1996

En el marco del diálogo celebrado entre el EZLN y el Gobierno Federal para lograr un Acuerdo de Concordia y Pacificación con Justicia y Dignidad, celebrado en la sede de San Andrés, Chiapas, las Partes han discutido el tema de Derechos y Cultura Indígena y han acordado, en los términos del inciso 1.5 de las Reglas de Pronunciamiento, emitir el presente pronunciamiento.

B) contexto de la nueva relación

1. La historia confirma que los pueblos indígenas han sido objeto de formas de subordinación, desigualdad y discriminación que les han determinado una situación estructural de pobreza, explotación y exclusión política. Confirma también que han persistido frente a un orden jurídico cuyo ideal ha sido la homogeneización y asimilación cultural. Confirma, finalmente, que para superar esa realidad se requieren nuevas acciones profundas, sistemáticas, participativas y convergentes de parte del gobierno y de la sociedad, incluidos, ante todo, los propios pueblos indígenas.

Se requiere una nueva política de Estado, no de coyuntura, que el actual Gobierno Federal se compromete a desarrollar en el marco de una profunda reforma del Estado, que impulse acciones para la elevación de los niveles de bienestar, desarrollo y justicia de los pueblos indígenas, y que fortalezca su participación en las diversas instancias y procesos de toma de decisiones, con una política incluyente. Se requiere el concurso de todos los ciudadanos y organizaciones civiles, que el actual Gobierno Federal se compromete a propiciar, para desterrar mentalidades, actitudes y comportamientos

discriminatorios hacia los indígenas, y para desarrollar una cultura de la pluralidad y la tolerancia que acepte sus visiones del mundo, sus formas de vida y sus conceptos de desarrollo. Se requiere la participación de los pueblos indígenas, que el actual Gobierno Federal se compromete a reconocer y estimular, para que sean los actores fundamentales de las decisiones que afectan su vida, y reafirmen su condición de mexicanos con pleno uso de derechos que por su papel en la edificación de México tienen ganada por derecho propio.

En síntesis, se requiere un nuevo esfuerzo de unidad nacional, que el actual Gobierno Federal, con la participación de los pueblos indígenas y el conjunto de la sociedad, se compromete a impulsar, para que no haya mexicanos con potencialidades restringidas, que debe servir para que México se engrandezca asumiendo con orgullo la historia milenaria y la riqueza espiritual de los pueblos indígenas, y para que desarrolle a plenitud todas sus potencialidades económicas, políticas, sociales y culturales.

2. Las condiciones de pobreza y marginación que afectan a los pueblos indígenas, muestran el carácter desigual del desarrollo de la sociedad Mexicana, y definen el alcance de las exigencias de justicia social que debe atender el Estado para concurrir al progreso de ese importante núcleo de mexicanos. El Gobierno Federal está consciente de esa responsabilidad, y expresa su firme voluntad de impulsar las políticas y emprender las acciones que resuelvan esa tarea nacional. Asume cabalmente el compromiso de fortalecer la participación de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional, en un marco de respeto a sus tradiciones, instituciones y organizaciones sociales, y de mayores oportunidades para mejorar sus niveles de vida, de mayores espacios políticos y culturales para avances futuros, y de mayor acceso a la construcción conjunta de una sociedad más moderna y eficiente, más vigorosa y unida, más plural y tolerante, y que distribuya equitativamente los frutos de desarrollo. Los pueblos indígenas contribuirán con lo mejor de sus propias culturas a esa edificación de una sociedad plural y tolerante.

Las perspectivas de desarrollo de México están estrechamente condicionadas a la tarea histórica de eliminar la pobreza, la marginación y la insuficiente participación política de millones de indígenas mexicanos. El objetivo de construir una sociedad más justa y menos desigual es la piedra angular para alcanzar un desarrollo más moderno y construir una sociedad más democrática. Estas metas son parte esencial del proyecto de nación que el pueblo de México desea, no sólo como compromiso moral de la sociedad de los pueblos indígenas y como responsabilidad indeclinable del Gobierno de la República, sino como condición indispensable para asegurar el tránsito a mejores niveles de desarrollo del país. Para el Gobierno Federal, la tarea histórica y la demanda actual, social y estructural de combatir la pobreza y la marginación de los pueblos indígenas, requiere de su participación y de la sociedad en su conjunto, como factores determinantes para impulsar el necesario establecimiento de una nueva relación entre los pueblos indígenas del país y el Estado, sus instituciones y niveles de gobierno.

Esta nueva relación debe superar la tesis del integracionismo cultural para reconocer a los pueblos indígenas como nuevos sujetos de derecho, en atención a su origen histórico, a sus demandas, a la naturaleza pluricultural de la nación Mexicana y a los compromisos internacionales suscritos por el Estado mexicano, en particular con el Convenio 169 de la OIT. El Gobierno Federal asume que el establecimiento de esta nueva relación con los pueblos indígenas, le asigna el compromiso de contribuir a resolver sus problemas esenciales, y de que esa acción deberá expresarse en políticas sistemáticas y concretas,

con apego a las modalidades que impongan las diversidades regionales y las características propias de cada pueblo indígena.

C) Compromisos del Gobierno Federal con los pueblos indígenas

3. Las responsabilidades que el Gobierno Federal asume como compromisos que el Estado mexicano debe cumplir con los pueblos indígenas en su nueva relación son:

a. Reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución General. El Estado debe promover el reconocimiento, como garantía constitucional, del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas que son los que descienden de poblaciones que habitaban en el país en la época de la conquista o la colonización y del establecimiento de las actuales fronteras estatales, y que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de identidad indígena deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. El derecho a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía asegurando la unidad nacional. Podrán, en consecuencia, decidir su forma de gobierno interna y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente. El marco constitucional de autonomía permitirá alcanzar la efectividad de los derechos sociales, económicos, culturales y políticos con respeto a su identidad.

b. Ampliar participación y representación políticas. El Estado debe impulsar cambios jurídicos y legislativos que amplíen la participación y representación políticas local y nacional de los pueblos indígenas, respetando sus diversas situaciones y tradiciones, y fortaleciendo un nuevo federalismo en la República Mexicana. El reclamo de que las voces y demandas de los indígenas sean escuchadas y atendidas debe llevar al reconocimiento de derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas, dentro del marco de la nación Mexicana, y a una decisiva reforma del Estado en materia de prácticas institucionales. El Gobierno Federal promoverá las reformas constitucionales y legales que corresponden a los acuerdos y consensos alcanzados.

c. Garantizar acceso pleno a la justicia. El Estado debe garantizar el acceso pleno de los pueblos a la jurisdicción del Estado mexicano, con reconocimiento y respeto a especificidades culturales y a sus sistemas normativos internos, garantizando el pleno respeto a los derechos humanos. Promoverá que el derecho positivo mexicano reconozca las autoridades, normas y procedimientos de resolución de conflictos internos de los pueblos y comunidades indígenas, para aplicar justicia sobre la base de sus sistemas normativos internos, y que mediante procedimientos simples, sus juicios y decisiones sean convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado.

d. Promover las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas. El Estado debe impulsar políticas culturales Nacionales y locales de reconocimiento y ampliación de los espacios de los pueblos indígenas para la producción, recreación y difusión de sus culturas; de promoción y coordinación de las actividades e instituciones dedicadas al desarrollo de las culturas indígenas, con la participación activa de los pueblos indígenas; y de incorporación del conocimiento de las diversas prácticas culturales en los planes y programas de estudio de las instituciones educativas públicas y privadas. El

reconocimiento de las culturas indígenas es enriquecimiento nacional y un paso necesario para eliminar incomprendiones y discriminaciones hacia los indígenas.

e. Asegurar educación y capacitación. El Estado debe asegurar a los indígenas una educación que respete y aproveche sus saberes, tradiciones y formas de organización. Con procesos de educación integral en las comunidades que les amplíen su acceso a la cultura, la ciencia y la tecnología; educación profesional que mejore sus perspectivas de desarrollo; capacitación y asistencia técnica que mejore los procesos productivos y calidad de sus bienes; y capacitación para la organización que eleve la capacidad de gestión de las comunidades. El Estado deberá respetar el quehacer educativo de los pueblos indígenas dentro de su propio espacio cultural. La educación que imparta el Estado debe ser intercultural. Se impulsará la integración de redes educativas regionales que ofrezcan a las comunidades la posibilidad de acceder a los distintos niveles de educación.

f. Garantizar la satisfacción de necesidades básicas. El Estado debe garantizar a los pueblos indígenas condiciones que les permitan ocuparse de su alimentación, salud y servicios de vivienda en forma satisfactoria y por lo menos un nivel de bienestar aceptable. La política social impulsará programas prioritarios para que la población infantil de los pueblos indígenas mejore sus niveles de salud y alimentación, y de apoyo a la actividad y capacitación de las mujeres indígenas.

g. Impulsar la producción y el empleo. El Estado debe impulsar la base económica de los pueblos indígenas con estrategias específicas de desarrollo acordados con ellos, que aprovechen sus potencialidades humanas mediante actividades industriales y agroindustriales que cubran sus necesidades y produzcan excedentes para los mercados; que coadyuven a generar empleo a través de procesos productivos que incrementen el valor agregado de sus recursos; y que mejoren la dotación de servicios básicos de las comunidades y su entorno regional. Los programas de desarrollo rural de las comunidades indígenas se sustentarán en procesos de planeación en los que el papel de sus representantes será central desde el diseño hasta la ejecución.

h. Proteger a los indígenas migrantes. El Estado debe impulsar políticas sociales específicas para proteger a los indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como más allá de las fronteras, con acciones interinstitucionales de apoyo al trabajo y educación de las mujeres, y de salud y educación de los niños y jóvenes, las que en las regiones rurales deberán estar coordinadas en las zonas de aportación y en las de atracción de jornaleros agrícolas.

LA LEY SOBRE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA.

Texto de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, cuatro puntos fundamentales:

- I. Sobre los términos en que establece la libre determinación de los pueblos indígenas.
 - II. Respecto de los niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) y en particular en relación con la estructura del gobierno municipal que establece el Art. 115 de la Constitución Federal.
 - III. Crea un régimen de excepciones que no estatuyen los Acuerdos de San Andrés Larráinzar en las siguientes materias:
 - a) Modalidades de la tenencia de la tierra previstas en el Art. 27 constitucional;
 - b) El régimen federal de medios de comunicación previsto en el Art. 73 constitucional, y
 - c) Planes y programas educativos contrario a lo dispuesto en el Art. 3o constitucional.
 - IV. Determina un régimen concurrente entre la Federación, Estados y Municipios en materia indígena diferente a como lo hacen los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.
- Estas cuatro observaciones resultan de la comparación de los Acuerdos de San Andrés y el texto propuesto de la COCOPA. Se identifica el precepto de la COCOPA, comparándolo con el texto correspondiente de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar y se presentan los comentarios.

TEXTO DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRES

_____TEMA 1.

"... pueblos indígenas, que son los que descienden de poblaciones que habitaban en el país en la época de la conquista o la colonización y del establecimiento de las actuales fronteras estatales, y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o partes de ellas..."(PN 3.1 y PP II.2)

La autonomía es la expresión concreta del ejercicio del derecho a la libre determinación expresada como un marco que se conforma **como parte del Estado nacional...** El ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas **contribuirá a la unidad y democratización de la vida nacional y fortalecerá la soberanía del país.** (PP II.2 2o Párr.) Resulta pertinente reconocer el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía, en tanto colectividades con cultura diferente y con aptitud para decidir sus asuntos fundamentales **en el marco del Estado nacional.** (PP II.2 3er. Párr.)

El Estado respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas... **sin menoscabo de la soberanía nacional** y dentro del nuevo marco normativo para los pueblos indígenas. (PP IV.2)

Derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación en un marco constitucional de autonomía **asegurando la unidad nacional** (PN 3.1).

El Estado mexicano se compromete a no intervenir unilateralmente en los asuntos y decisiones de los pueblos y comunidades indígenas, en sus organizaciones y formas de representación y en sus estrategias vigentes de aprovechamiento de recursos naturales,

en tanto se respeten el interés nacional y público y los distintos niveles de gobierno e instituciones del Estado mexicano (PN 4.5).

Los pueblos indígenas podrán decidir su forma de gobierno interna y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente. (PN 3.1).

El Gobierno Federal se comprometió a reconocer los derechos sociales de tales pueblos para que se garanticen sus formas de organización social, la satisfacción de sus necesidades fundamentales y sus instituciones internas (PN 5.1)

Asimismo, se comprometió a reconocer sus derechos económicos para que se desarrollen sus esquemas alternativos de organización para el trabajo y de mejora de la eficiencia de la producción (PN 5.1).

Las reformas legales que se promuevan deberán partir del principio jurídico fundamental de la igualdad de todos los mexicanos ante la ley y los órganos jurisdiccionales y **no creación de fueros especiales en privilegio de persona alguna.** (PP I.3).

El Estado debe reconocer y respetar las especificidades culturales, los sistemas normativos internos y los procedimientos de resolución de conflictos internos de los pueblos indígenas, **garantizando el respeto a los derechos humanos** (PN 3.3 y 5.1).

Que los juicios y decisiones sean convalidados, **mediante procedimientos simples**, por las autoridades jurisdiccionales del Estado (PN 3.3).

TEMA 2.

_____El Estado debe aceptar los procedimientos de los pueblos indígenas para designar sus autoridades y reconocimiento a las mismas (PN 3.3 y 5.1).

Asimismo, debe garantizar la vigencia de sus formas propias de gobierno interno (PN 5.1).

Legislar sobre los derechos de los pueblos indígenas a elegir a sus autoridades y ejercer la autoridad de acuerdo a sus propias normas en el interior de sus ámbitos de autonomía, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad (PP V.1 e).

Ampliar y fortalecer su representación política en las legislaturas y en el gobierno (local y nacional) con respeto a sus tradiciones (PN 3.2 y 5.1).

_____No intervenir unilateralmente en sus estrategias vigentes de aprovechamiento de recursos naturales, **en tanto se respeten el interés nacional y público y los distintos niveles de gobierno e instituciones del Estado mexicano** (PN 5.5 y PP IV.2).

Derecho de los pueblos indígenas de acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales, **salvo aquéllos cuyo dominio directo corresponda a la Nación** (PP II. 6 d).

Reconocer en el sistema jurídico federal y estatal, el derecho de los pueblos indígenas al uso sostenible y a todos los beneficios derivados del uso y aprovechamiento de los recursos naturales de los territorios que ocupan o utilizan. (PP III.6)

Acciones de rehabilitación de los territorios en términos del Art. 13.2 del Convenio 169 de la OIT (totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos ocupan o utilizan) (PN 4.2).

En materia de recursos naturales, reglamentar un orden de preferencia que privilegie a las comunidades indígenas en el otorgamiento de concesiones para obtener los beneficios de la explotación y el aprovechamiento de los recursos naturales.(PP V.1 c)

Legislar para que se "garantice la protección a la integridad de las tierras de los grupos indígenas", tomando en consideración las especificidades de los pueblos indígenas y las comunidades, en el concepto de integridad territorial contenida en el Convenio 169 de la OIT..."(PP V.1 b)

Reconocimiento de sus derechos culturales: desarrollar su creatividad y diversidad cultural (PN 5.1).

Promover el desarrollo de los diversos componentes de su identidad y patrimonio cultural (PP II.6 e) .

Dotar a los pueblos indígenas de sus propios medios de comunicación como instrumentos claves para el desarrollo de sus culturas. Para ello se propondrá a las instancias

Nacionales respectivas, **la elaboración de una nueva ley de comunicación** que permita a los pueblos indígenas adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación. (PP III.8)

Legislar sobre el acceso de los pueblos indígenas a los medios de comunicación (PP V.1 i)

Que la educación que imparta el Estado sea intercultural (PN 3.5).

Combatir toda forma de discriminación y corrección de desigualdades económicas y sociales (PN 4.1).

En la Carta Magna, asegurar la obligación de no discriminar por origen racial o étnico, lengua, sexo, creencia o condición social. (PP V.1 g).

Incorporación del conocimiento de diversas prácticas culturales en los planes y programas de estudio de las instituciones públicas y privadas (PN 3.4).

Asegurar a los indígenas una educación que respete y aproveche sus saberes, tradiciones y formas de organización (PN 3.5).

Respetar el quehacer educativo de los pueblos indígenas dentro de su propio espacio cultural (PN 3.5).

Elevar a rango constitucional el derecho de todos los mexicanos a una educación pluricultural que reconozca, difunda y promueva la historia, costumbres, tradiciones y, en General, la cultura de los pueblos indígenas.(PP III.3)

Se ratifica el derecho a la educación bilingüe e intercultural; se establece como potestad de las entidades federativas, en consulta con los pueblos indígenas, la definición y desarrollo de programas educativos con contenidos regionales, en los que deben reconocerse su herencia cultural (PP III.4).

Políticas para proteger indígenas migrantes tanto en territorio nacional como en el extranjero(PN 3.8 y PP III.7).

TEMA 3:

Garantizar el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado (PN 3.3 y PP III.2).

Establecer a nivel de garantía constitucional que se tomen en consideración las normas y prácticas jurídicas de las comunidades indígenas, en los juicios federales y locales en que los indígenas sean parte. (PP III.2)

Asegurar la corresponsabilidad del gobierno y de los pueblos indígenas en la concepción, planeación, ejecución y evaluación de acciones sobre indígenas (PN 4.4).

Transformar las actuales instituciones indigenistas y de desarrollo social que operan con ellas que sean concebidas y operadas por los propios pueblos indígenas conjuntamente con el Estado (PN 4.4 y PP IV.4).

Proponer a los Congresos de los Estados que consagren las especificidades que mejor reflejen las diversas situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas del país (PN 5.3 y 5, 2o Párr.).

Impulsar, en un marco de respeto republicano, que se tomen en consideración los criterios que se enuncian en el punto 6 del apartado "nuevo marco jurídico" (referentes a la autonomía diferenciada) para la legislación estatal (PN 5.6, 2o Párr.).

_____ Los Acuerdos de San Andrés no contiene ninguno de los puntos a que se refiere esta fracción V, que ya están plasmados en el artículo 115 constitucional vigente.

Adicionalmente se hace la observación siguiente: No puede hablarse de desarrollo "municipal y urbano". En todo caso, se puede hablar de desarrollo "rural y urbano" en un municipio. _____ **Dentro del nuevo marco constitucional de autonomía**, se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que la hagan valer, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, conforme a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa.(PP II.2)

Respetar el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que harán valer y practicarán su autonomía diferenciada, **sin menoscabo de la soberanía nacional y dentro del nuevo marco normativo** (PN 5.5).

Reconocimiento de las comunidades como entidades de derecho público, el derecho de asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena y el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas(PN 5.2 y PP V.1.a).

Que las autoridades competentes realicen la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen (PN 5.2 y PP II.4).

Corresponderá a las Legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferírseles. (PP II.4)

_____ Se propone la integración del municipio con población mayoritariamente indígena no como un tipo diferente de municipio, sino como aquél que en el marco del concepto General de esta institución política permita la participación indígena en su composición e integración y se fomente e incorpore a las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos.(PP II.4)

Garantizar la participación de las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos y de los municipios mayoritariamente indígenas (PN 5.4 b)

Se establece como derecho inherente a la autonomía el que los pueblos indígenas designen libremente a sus representantes tanto comunitarios como en los órganos de gobierno municipal, así como establecer que los agentes municipales o figuras afines sean electos o en su caso nombrados por los pueblos y comunidades correspondientes.(PP II.6 h) y (III.1 f)

Las Legislaturas de los Estados podrán proceder a la remunicipalización de los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas, la cual deberá realizarse en consulta con las poblaciones involucradas.(PP II.4)

En las reformas legislativas deberá determinarse que los indígenas podrán compurgar sus penas preferentemente en los establecimientos más cercanos a su domicilio, de modo que se propicie su reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación social. (PP III.2).

Estrategias específicas de desarrollo acordadas con los pueblos indígenas que impulsen la base económica de los pueblos indígenas; que coadyuven a generar empleo, y que mejoren la dotación de servicios básicos de las comunidades y su región(PN 3.7).

Papel preponderante de los representantes de las comunidades indígenas en la planeación de los programas desde el diseño hasta su ejecución (PN 3.7).

Ampliar y fortalecer su representación política en las legislaturas y en el gobierno (local y nacional) con respeto a sus tradiciones (PN 3.2 y 5.1).

Prever a nivel constitucional mecanismos necesarios que aseguren una representación política adecuada de las comunidades y pueblos indígenas en el Congreso de la Unión y en los congresos locales, incorporando nuevos criterios en la delimitación de los distritos electorales. (PP III.1.a) y V.1 d)

_____Impulsar la acción integral y concurrente de las instituciones y niveles de gobierno que inciden en la vida de los pueblos indígenas (PN 4.3).

Se necesita configurar una atribución concurrente con las instancias del Gobierno Federal, estatal y municipal, así como una distribución de competencias políticas, administrativas, económicas, sociales, culturales, educativas, judiciales, de manejo de recursos y protección a la naturaleza entre esas instancias políticas. (PP. II.5, c)

Ampliar y fortalecer su representación política en las legislaturas y en el gobierno (local y nacional) con respeto a sus tradiciones (3.2 y 5.1).

Prever a nivel constitucional mecanismos necesarios que aseguren una representación política adecuada de las comunidades y pueblos indígenas en el Congreso de la Unión y en los congresos locales, incorporando nuevos criterios en la delimitación de los distritos electorales. (CP III.1.a) y V.1 d)

El 25 de abril del 2001, la Cámara de Senadores aprobó el dictamen de ley en materia de derechos y cultura indígenas, redactado y presentado por la Subcomisión de Análisis de las Iniciativas Indígenas del Senado de la República. Y el 27 de abril, la Cámara de Diputados ratificó la aprobación del Senado, con los votos a favor del Partido de Acción nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Verde Ecologista

de México (PVEM), y los votos en contra del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido de Trabajo (PT).

Para recibir una aprobación definitiva, la iniciativa tiene que ser ratificada por una mayoría de los congresos estatales. Como aspectos positivos, el texto aprobado prohíbe expresamente toda forma de discriminación, provee garantías para el ejercicio de los derechos de la mujer (incluido el de participación en el gobierno local), y reconoce la autonomía indígena en áreas como la cultura, la educación, la lengua y el gobierno local. No obstante, la ley aprobada difiere significativamente del proyecto original de la COCOPA, presentado por el presidente Fox al Congreso en diciembre de 2000 como respuesta a una de las tres condiciones exigidas ese mismo mes por el EZLN para la reanudación del diálogo con el Gobierno Federal.

Inmediatamente, el CNI en un comunicado del 27 de abril, manifestó su rechazo al texto de ley aprobado por el Congreso, por considerar que no es fiel a los Acuerdos firmados entre el Gobierno Federal y el EZLN en San Andrés en febrero de 1996 y recogidos en el proyecto de ley presentado por la COCOPA en noviembre de ese mismo año. El CNI señaló que "La ley [...] elimina partes sustanciales de la Iniciativa de la COCOPA, como son: el reconocimiento de las comunidades como entidades de derecho público; el reconocimiento de los territorios indígenas; el uso y disfrute colectivo de los recursos naturales que se encuentran en dichos territorios y la posibilidad de asociación de comunidades y municipios indígenas".

El viaje zapatista hacia la Cd. De México

“Nosotros siempre hemos sido gente de paz, siempre hemos sido personas honestas, tratamos de ser honestas siempre, pero también se nos acaba la paciencia; pero esa paciencia pues no fue pequeña, pues porque desde hace mucho tiempo hemos venido soportando tantas injusticias, por eso creemos entonces, pues llegó este momento de decir hasta aquí y hemos dicho basta y lo hemos dicho con toda decisión”.

David, Delegado del CCRI del EZLN.

El EZLN después de meses de silencio anunció, el mismo día de la toma de posesión de Vicente Fox, una marcha al Distrito Federal y su disposición a reiniciar el diálogo. El 2 de diciembre del 2000, cuando los zapatistas anunciaron que viajarían a la Ciudad de México para dialogar con la sociedad civil por un lado y con el Congreso de la Unión para convencer a los legisladores de las bondades de que se apruebe la Ley de Derechos y Cultura Indígena, nadie ni el más optimista, podía haber imaginado el tremendo éxito que esta movilización tendría. Previamente, desde los intelectuales del poder, se había venido fabricando la versión de que el EZLN había perdido, no tan sólo la poca fuerza social nacional con la que había contado sino que incluso entre los mismos indígenas su fuerza se había disipado. La idea de la rendición era el único escenario viable que le dejaban al zapatismo y en especial al Subcomandante Marcos. Entre el equipo que rodea al nuevo presidente de la República, un sector era favorable a esta hipótesis y por lo tanto

se inclinó a promover una serie de acciones que trataban de evidenciar que la marcha no tenía razón de ser. El mismo presidente Vicente Fox, en un primer momento se rehusó a tomar una posición clara frente a la marcha. En cambio diseñó una política mediática que buscaba que la gente observara su buena voluntad. Todos los días, desde el 3 de diciembre hasta finales de enero, su presión contra la marcha fue evidente. De lo que se trataba era de lograr cualquiera de dos cosas:

1. inhibir la marcha misma en función de que los zapatistas reflexionaran sobre un posible fracaso ante el apoyo masivo de la sociedad hacia Fox, una serie de encuestas –que hoy buscan sustituir cualquier posibilidad de debate y de opinión– ubicaban que Fox tenía un apoyo de 80 % y el EZLN y Marcos de solamente 17 %;
2. o bien, convencerlos ante lo contundente de la situación, de que la única posibilidad sería sentarse a negociar con Fox –para este señor la foto con Marcos se ha convertido en una obsesión– y en un acto espectacular firmar la paz y, aunque suene ridículo– lograr que Marcos participara de alguna manera con su gobierno.

Al margen de todo eso, los zapatistas se preparaban para su larga marcha. Ellos habían solicitado tres señales de parte del gobierno para poder reiniciar las negociaciones:

1. liberación de los más de 100 presos políticos zapatistas,
2. desmantelamiento de 7 posiciones militares de las 249 que tenían el ejército en Chiapas y;
3. la aprobación de la Ley de Derechos y Cultura Indígena, -que fue redactada con base a los

Acuerdos de San Andrés- desde diciembre de 1996, por diputados de la Comisión de Concordia y Pacificación, en la que participan todos los partidos políticos).

Más allá de las acciones espectaculares foxistas y de los resultados apabullantes de las encuestas, los zapatistas se mantuvieron en su dicho. A partir de principios de febrero el gobierno de Fox tuvo que cambiar su posición, ante lo irremediable: la marcha se llevaría a cabo y además no habría una reunión entre Marcos y él. El hostigamiento se convirtió en algo aparentemente más sutil: querer aprovecharse de la marcha e incluso llegar a decir que la misma se llevaría a cabo con el objetivo de apoyarlo. Incluso buscó ser el padrino de la marcha y la bautiza como “la marcha por la paz”. Así se creó tal expectativa, que los medios de comunicación comienzan a abrirse y se anuncia una cobertura mediática como nunca antes se había dado a ninguna acción ciudadana.

La Marcha de la Dignidad Indígena se inicia

En los días previos a la fecha en la que daría inicio la marcha, nuevos rumores corrieron en los medios: “¡Marcos no marcharía! En tanto nunca pensó que Fox autorizara esa movilización”. El 24 de febrero, con luna nueva, cerca de 20 mil indígenas se reúnen en

San Cristóbal de las Casas para despedir a los 23 comandantes zapatistas y al Subcomandante Marcos.

En el mitin, Marcos bautiza a la movilización con el nombre de “La Marcha por la Dignidad Indígena” y le niega cualquier posibilidad a Fox de hablar sobre la misma o de interpretarla. A partir de ese momento, no cabe ninguna duda, la marcha será un éxito. En el desarrollo del mitin presenta al Arquitecto Fernando Yáñez como el intermediario del EZLN para reunirse con los diputados de la Cocopa y en General con los miembros del poder legislativo. Esta acción genera nueva suspicacias, en algunos medios de comunicación se inicia una verdadera campaña de odio hacia al zapatismo. Incluso se comienza a manejar la idea de que Fox se equivocó en permitir que la marcha se celebrara.

Sin embargo, por donde iba pasando la marcha, los actos iban siendo más grandes y más combativos. Incluso en ciudades donde la derecha tiene y ha tenido una fuerza fundamental como Orizaba y Puebla, la reacción de la sociedad fue impresionante. En la primera se puede decir que la inmensa mayoría de la gente que vive ahí participó, ya fuera en el mitin, ya fuera en la recepción en las calles. Conforme la marcha avanzaba, los diversos pueblos indígenas iban entregando a los zapatistas sus bastones de mando. Cada vez era más claro que no había ninguna otra fuerza indígena con quien buscar una discusión alternativa por parte del gobierno. Los zapatistas habían logrado ubicar al Congreso nacional Indígena (creado a partir de que el EZLN invita a los representantes de los pueblos indios a ser sus asesores en la discusión con el gobierno) como el único interlocutor válido. Los pueblos indios no tan sólo emergían como un sujeto social coherente y sólido sino que contaban con un organismo que los representaba.

Nurio: La Movilización se convierte en “La Marcha del Color de la Tierra”

Nurio es una pequeña población de México, en la meseta tarasca. Pueblo Purépecha que tiene una población de 30 mil personas. En ese pueblo, cerca de 6 mil representantes de los diversos pueblos indios de México participaron en su tercer Congreso. Las comunidades indígenas de todo el país se dieron cita, incluso aquellas del norte del país, que nunca se habían participado en el Congreso nacional Indígena. En Nurio, los pueblos indios de México decidieron acompañar al zapatismo al Congreso de la Unión e hicieron suya la demanda de aprobación de la Ley de Derechos y Cultura Indígena. Los indios hacen su aparición y con esto todas las estrategias y tácticas que se tenían desde el poder y desde los partidos políticos saltan en mil pedazos. En un comunicado leído en el Encuentro Intercultural en el que participaron, José Saramago, Manuel Vázquez Montalbán, Bernard Cassen, Alain Tourraine, entre otros, Marcos dejaba claro cuál era su visión sobre la forma en que el zapatismo actuaría políticamente en esta coyuntura. En Nurio, los indígenas mexicanos decidieron que había sonado la hora de participar en la política nacional. Que era indispensable actuar de cara a la nación reivindicando sus derechos y sabían que eso lo tenían que hacer, también frente a la “clase política” Mexicana.

Una parte de los políticos mexicanos y de sus empleados se frotaban las manos; el EZLN y los pueblos indios llegarían por fin a su terreno, que nadie conoce como ellos. Los zapatistas y los pueblos indios salían de sus comunidades, a campo abierto y peor aún,

querían dirigirse al Congreso de la Unión, cuyo reglamento y normas solamente conocen unos cuantos iniciados. Partían del supuesto, no totalmente equivocado, de que cuando los movimientos rebeldes o revolucionarios han salido para tratar de transitar un camino pacífico inevitablemente entran en contacto con un entramado político que los hará, al final, convertirse en rehenes de eso mismo contra lo que luchaban.

El Zócalo: 1914-2001.

Siguiendo exactamente lo que fue la ruta de entrada a la Ciudad de México que llevó a cabo Emiliano Zapata y su Ejército Libertador del Sur en 1914, entró al Zócalo de la Ciudad de México el Ejército Zapatista de Liberación nacional y el Congreso nacional Indígena. Centenares de miles de personas salieron a las calles para recibirlos en su trayecto de Xochimilco hasta el Zócalo. Algunos calcularon que en las calles había cerca de 500 mil personas. Luego una entrada apoteótica en una plaza central donde estaban reunidas más de 350 mil personas, muchas de las cuales habían llegado desde la noche anterior (unas 30 mil pasaron la noche ahí), otros desde las 9 de la mañana y esperaron hasta la 3 de la tarde para que se iniciara el mitin, bajo una temperatura de 30 grados.

Durante toda la marcha el EZLN inauguró un nuevo método de convocar concentraciones masivas, nunca se decía la hora en que iniciarían y nunca se señalaba con anticipación el recorrido que haría la caravana, a pesar de lo cual miles y decenas de miles de ciudadanos escuchaban las estaciones de radio, simplemente para enterarse del recorrido y estar presentes en las calles. En el Zócalo los zapatistas habían logrado un primer objetivo. Poner en el centro de la escena política nacional al único movimiento social que no está controlado por los viejos vínculos corporativos priistas; o por los nuevos, pero igualmente corporativos, perredistas; o por la dinámica del voto útil que endiosó a Fox para poder derrotar al PRI, el movimiento indígena.

En el mitin los zapatistas no tan sólo hablaron de la necesidad de que se apruebe la Ley de Derechos y Cultura Indígena sino que también hablaron sobre algo que en términos clásicos del pensamiento de izquierda, puede ser asimilado como una visión estratégica. Explicaron con palabras sencillas por que no son una vanguardia, por que no son tan irresponsables de hacer llamados a la insurrección Generalizada, a partir de qué y cómo se construye un movimiento social, cómo éste es producto de una larga experiencia de vida. En un discurso insólito, que descontroló a varios políticos de derecha y de izquierda el EZLN, en voz de su Subcomandante señaló lo siguiente: “Un espejo somos, aquí estamos para vernos y mostrarnos, para que tú nos mires, para que tú te mires, para que el otro se mire en la mirada de nosotros. Aquí estamos y un espejo somos. No la realidad sino apenas su reflejo. No la luz, sino apenas un destello. No el camino, sino apenas unos pasos. No la guía, sino apenas uno de tantos rumbos, que a la mañana conducen (...) cuando decimos somos también decimos no somos y no seremos (...) No somos quienes aspiran a hacerse del poder y desde él imponer el paso y la palabra. No seremos. No seremos quienes ponen precio a la dignidad propia o a la ajena y convierten a la lucha en mercado donde la política es quehacer de marchantes, que disputan no proyectos sino clientes.

No seremos (...) No somos quienes, ingenuos, esperamos que de arriba venga la justicia, que sólo desde abajo se crece; la libertad que sólo con todos se logra; la democracia que es de todos los pisos y todo el tiempo luchada. No seremos (...) No somos la moda pasajera que echa tonada y se archiva en el calendario de derrotas que este país luce con nostalgia. No seremos (...) No somos el arrepentido del mañana, el que se convierte en la imagen aún más grotesca del poder; el que simula sensatez y prudencia donde no hubo sino compra-venta. No seremos (...) Podemos ser con o sin rostro, armados o no con fuego, pero zapatistas somos, somos y siempre seremos. Hace 90 años los poderosos preguntaban al de abajo –Emiliano Zapata se llamaba- “¿Con qué permiso, señores?” y los de abajo respondimos y respondemos: “Con el nuestro” y con el permiso nuestro desde hace 90 años nos hicimos gritos y rebeldes nos llamamos y hoy lo repetimos: rebeldes somos, rebeldes seremos...”

Nunca se había escuchado en un mitin de centenares de miles de personas un discurso así. Marcos nunca intentó levantar la voz, nunca lanzó una consigna, nunca buscó el aplauso. Fue un discurso en el que conversó con 350 mil personas, platicó, como platican entre ellos, sin prisas, con calma, como dicen que platicaban los antiguos zapatistas cuando en el monte del Ajusco, en las afueras de la Ciudad de México, se reunían a esperar la orden de tomar la Ciudad y mientras con paciencia prendían sus fogatas y se iluminaba la noche y en torno a esas fogatas se ponían a platicar. Casi 90 años después los nuevos zapatistas platicaron lo que han sido, lo que son y lo que nunca serán. Sería bueno que la izquierda socialista Mexicana e internacional les comenzara a creer. Se trata de un movimiento rebelde y yo diría revolucionario (aquí creo que hay un debate pendiente con los compañeros del EZLN) que no existe en función de tomar el poder; no por un problema táctico o por que no pueden sino por que no lo quieren, por algo muy profundo, muy zapatista. Yo no sé si eso es mejor o no (yo creo que sí) pero aquí lo importante no es eso. Si alguien quiere hacer un análisis del zapatismo tiene que tomar en serio lo que ellos dicen de sí mismos.

De nada sirve asumir actitudes de profesores rojos y desde la altura que da años de fracasos, querer decirle a los zapatistas lo que tienen que hacer. O decirles que está muy bien su marcha pero que no basta con luchar y no basta con resistir que es necesaria una alternativa programática. O, que no entienden que los indígenas no pueden cambiar al país y al mundo que es indispensable que se subordinen a la clase obrera. O, más ingenuamente, pedirles que se conviertan en un partido político, por que eso ya es el colmo de no entender nada. O, la de aquellos que se lamentan de la inexistencia de una organización independiente que sea un puente entre el zapatismo y el socialismo, entre el movimiento indio y los otros movimientos sociales y que sin más se hacen eco de lo que los diarios de circulación nacional señalaron sobre la supuesta inexistencia del Frente Zapatista de Liberación nacional, sin percatarse de algo que también es muy zapatista, es actuar sin buscar reflectores y reconocimientos, pero actuar.

El zapatismo es muy otra cosa (como dirían ellos), ni mejor ni peor (como dirían ellos), simplemente diferente. El eco que su discurso y su planteamiento han tenido debería forzar a la izquierda Mexicana –que está por fuera del zapatismo- e internacional a reflexionar sobre el significado de esta expresión nueva del pensamiento emancipador. En el Zócalo de la Ciudad de México el zapatismo indígena dijo su palabra, lo hizo sin aspavientos, de una manera muy sencilla, diáfana, y casi en secreto. 350 mil personas guardamos un silencio nunca antes visto en un mitin. Fue y es un discurso a reflexionar y a discutir. El zapatismo actual se encontró reflejado en la imagen de su espejo el viejo

zapatismo.

En la Tribuna más Alta de la Nación

Después del Zócalo, desde el poder se comenzó a acariciar la idea de que había que administrar la estada del EZLN en la Ciudad de México. Desde la izquierda, algunos dijeron que era indispensable que los zapatistas se regresaran rápido, por que la Ciudad se traga todo (parecía más bien una autocrítica) y el EZLN corría el riesgo de convertirse en parte del paisaje o en una anécdota más. Cuando fue claro lo que era la posición del poder, el EZLN señaló que en vista de que el Congreso de la Unión no se ponía de acuerdo (con una visión de oficialía de partes, había propuesto a los zapatistas que se reunieran sólo con 10 diputados y 10 senadores para que expusieran sus demandas) y que por lo tanto no tenían voluntad de escuchar a los indígenas mexicanos, se regresaban a la selva de Chiapas para informar a las comunidades –cuestión similar haría en Congreso nacional Indígena- que no existía voluntad de paz por parte de las instituciones políticas Mexicanas.

Entonces, una verdadera crisis se desató al interior de la clase política. Nadie quería pagar los costos del fracaso de la negociación, desde luego, con excepción del partido del presidente, el PAN, el cual –como señalamos arriba- tanto por su racismo biológico como por la necesidad de arreglar cuentas pendientes con “su” presidente, prefirió aparecer como el intransigente. Apostaba a que si los zapatistas no iban a la tribuna del parlamento, las posibilidades de que la ley Indígena –contra la cual siempre han Estado- fuera aprobada se hacían más remotas y, si se votaba que los zapatistas podían ir a la tribuna del Congreso con su oposición, apostaban que harían un discurso agresivo, lleno de calificativos contra la clase política y los partidos y que eso sería la muerte política del zapatismo. En una votación muy cerrada, 220 contra 210, la Cámara de diputados decidió invitar a los comandantes zapatistas a la “Tribuna más alta de la Nación”. En una alianza sui-generis (como casi todo lo que pasa en México) el PRD, el PRI, el Partido Verde Ecologista de México (que apoyó a Fox y que tiene como características que ni es partido, ni es verde, ni es ecologista ni es de México) y otros partidos pequeños lograron que los zapatistas fueran invitados. Desde luego, hubo algunos diputados priístas, los más vinculados al régimen anterior y los de origen militar que votaron en contra –los primeros- o se abstuvieron –los segundos-.

Pasaron 6 días entre esta votación y la participación del EZLN y del Congreso nacional indígena en la Cámara de Diputados. Mientras en los medios de comunicación se hacían las hipótesis más descabelladas sobre lo que sería la actitud del EZLN y en especial del sub. en su comparecencia. Unos apoyaban la tesis del PAN sobre el tipo de discurso que haría Marcos. Otros decían que en medio de su discurso Marcos se iba a quitar el pasamontañas. Fue tal la expectativa, que a diferencia de lo que sucedió en el Zócalo, tres cadenas de televisión, las tres privadas, anunciaron que transmitirían en vivo la participación del EZLN y del CNI en el Congreso. 7 horas duró la transmisión. 3 canales de televisión 4 estaciones de radio transmitieron en vivo todo lo que pasó.

La mañana se inició con un gran desconcierto, al no llegar el Subcomandante Insurgente Marcos a las puertas de la Cámara de Diputados, un halo de decepción dejaban ver los locutores de televisión. Igualmente algunos diputados estaban realmente molestos, incluso un senador del PRD hizo una de las declaraciones más patéticas, dijo: “estoy

harto del protagonismo de Marcos”. Era la primera vez que se acusaba a una persona de protagonista por no participar en algo. El zapatismo hizo su último y más eficaz movimiento. La decisión de que Marcos no fuera a la Cámara de Diputados cambió toda la correlación de fuerzas en el país. Una mujer indígena, la comandanta Esther hizo el discurso central del EZLN, dijo: “El Subcomandante Insurgente Marcos es eso, un Subcomandante.

Nosotros somos los comandantes, los que mandamos en común, los que mandamos obedeciendo a nuestros pueblos (...) Esta tribuna es un símbolo. Por eso convocó tanta polémica. Por eso queríamos hablar en ella y por eso algunos no querían que aquí estuviéramos. Y es un símbolo también que sea yo, una mujer pobre, indígena y zapatista, quien tome primero la palabra y sea el mío el mensaje central de nuestra palabra como zapatistas (...) Mi nombre es Esther, pero eso no importa ahora. Soy zapatista, pero eso tampoco importa en este momento. Soy indígena y soy mujer, y eso es lo único que importa ahora”.

Fue la fiesta de los indios mexicanos y nadie ni nada la podía opacar. Millones de mexicanos, desde sus hogares, en sus trabajos, en las calles, en los almacenes, en sus carros, veían y escuchaban un hecho histórico inusitado. Los indígenas hablando en la “más alta tribuna de la nación”; argumentando las bondades de la autonomía; cuestionando ellas mismas los usos y costumbres indígenas que marginan y violentan a las mujeres, pero recordándoles a los diputados del PAN y del PRI que en los usos y costumbres del resto del país la marginación y la violencia contra las mujeres también existen; defendiendo su derecho a ser diferentes, a vestirse diferente, a hablar otro idioma, a tener otra cultura, a establecer una relación diferente con el resto de la Nación.

Sin decírnoslo nos decían que México no tiene futuro sin sus indios y que de alguna manera esta es la última posibilidad de que se cierre una herida abierta en el cuerpo de la nación, en términos más o menos pacíficos. Si la sociedad estaba dividida en 50 % antes de la llegada del EZLN al Congreso, después de la participación de los comandantes y comandantas y de los representantes de los pueblos indios organizados en el Congreso nacional Indígena, esa proporción dio un vuelco dramático, la mayoría de la sociedad respondió con gran emoción a favor de los pueblos indios. Los costos que tendrá para el partido que se oponga a la Ley de Derechos y Cultura indígena serán mayúsculos.

Una indígena Mexicana, pobre, zapatista, pero sobre todo mujer, con su discurso y su presencia ganó la batalla por los símbolos y no hay que olvidar que muchas veces esa es la batalla central que libran los pueblos en su proceso de emancipación. Desea la “más alta tribuna de la nación” los ojos negros de la historia de México, de esa historia plena de rebeliones, revueltas y revoluciones hablaron; los ojos negros, de los que nos habla el poeta, los ojos negros de Cajeme, de Canek, de Vicente Guerrero, de Morelos, de Emiliano Zapata, de Jaramillo y de millones que en un poco más de 500 años han hecho más de 350 rebeliones y 3 revoluciones. Los ojos negros que le cierran el paso al futuro, pero al futuro que se niega a incluirlos, aceptándolos como son: pobres, indígenas o no, mujeres, zapatistas, rebeldes. Afuera del Congreso llegó Marcos y junto a la gente esperó a que saliera la comandancia y el CNI. Durante toda la marcha, los representantes zapatistas no se cansaron de explicar que no son una vanguardia, que no buscan dirigir al pueblo hacia un camino luminoso, preestablecido por los documentos básicos de una organización. “Nos vamos pero no nos vamos”, representa la idea de que el nosotros y el ustedes merecen ser borrados. Que los rebeldes no existen únicamente en Chiapas sino en todo el país.

Las carencias sociales que los representantes del EZLN describieron en la tribuna de San Lázaro son muy ciertas. El sufrimiento de los campesinos indígenas más pobres, la exclusión que suelen padecer y la marginación adicional que sobrellevan las mujeres forman parte de nuestras mayores vergüenzas Nacionales. Todo eso es cierto pero el país no se acaba de enterar de esa situación gracias a la “comandanta Esther”. La pobreza es reconocida como el mayor de los problemas del país. Y más allá de las verdades que se dijeron en San Lázaro, no parece que las alocuciones de los zapatistas ni la ley de derechos indígenas en caso de que sea aprobada, vayan a contribuir siquiera un ápice para resolver las carencias de los mexicanos más desamparados. Esas verdades no legitiman el discurso providencialista que, a nombre de los pobres, ofrecieron los voceros del EZLN. Pretender a estas alturas que hay dos clases de mexicanos, “los hombres verdaderos” y todos los demás, puede conducir a actitudes de profundo fanatismo.

La exaltación del pasado indígena quizá a algunos les resulte conmovedora, pero implica una visión parcial de la historia Mexicana. Reivindicar “derechos originarios” adquiridos hace medio milenio supone retornar a un país dividido en dinastías. Ni los pueblos antiguos invariablemente “se gobernaban con inteligencia y sabiduría indígenas” como dijo el “comandante David”, ni las expresiones del EZLN son “la palabra verdadera” como insistieron varios de los oradores con pasamontañas. La concepción que expresaron los dirigentes zapatistas es tan riesgosa como la desatención de las necesidades indígenas de la cual se quejan.

Es comprensible que, para legitimar su trayectoria pública, el Ejército Zapatista acuda a un discurso que en aras de la reivindicación de los indios, raya con un nuevo providencialismo. Si de allí el EZLN transita a la lucha política legal y civilizada, esas dosis de demagogia habrán sido pasajeras y a la postre poco relevantes. Pero los efectos de su amplificación mediática y política aun están por conocerse. También son inciertas las consecuencias del compromiso inicial que hizo el EZLN.

Regreso con Gloria

Los zapatistas lograron su objetivo: hablar con el pueblo de México. Evidenciar que no tan sólo no se les ha olvidado sino que están presentes en las discusiones y debates por construir un México democrático. Que son la otra legitimidad, la legitimidad indígena, la de los pobres de México, la de los que no fueron derrotados en una elección, la de los que no apostaron todo a una elección, la de los que no se vendieron a un sistema corruptor, la de los que sin decirse abiertamente socialistas representan el espíritu original del socialismo antes de ser pervertido por los socialistas de mercado o los socialistas de Estado (ambas aberraciones teóricas y prácticas incompatibles con el socialismo), los que desde más abajo que de abajo sueñan con cambiar al mundo y merecen ese cambio. El regreso a Chiapas indica el reconocimiento del éxito político de la caravana que culminó con la comparecencia en San Lázaro. Marcos, en efecto, no regresa con las manos vacías. Pero aun es incierto el futuro de ese grupo que sigue siendo un ejército y conduciéndose como tal. La reforma constitucional que constituye el centro de la propuesta que defendieron los zapatistas, requeriría de los votos de los legisladores de Acción nacional en ambas cámaras. Después del espectáculo vendrá el momento de las deliberaciones que posiblemente no serán sencillas, ni breves.

Aparte del acontecimiento simbólico, en San Lázaro no hubo un auténtico intercambio de ideas ni mucho menos acercamiento alguno entre las distintas posiciones que existen sobre la iniciativa de la Cocopa. Varios diputados objetaron, especialmente, la reivindicación de “usos y costumbres” que puede implicar la legitimación de abusos y autoritarismos en las comunidades indígenas, así como el riesgo de que la autonomía propuesta en esa iniciativa signifique una ruptura con el resto del país.

Los miembros del Consejo nacional Indígena a quienes el EZLN designó para responder nunca entraron al fondo de tales cuestionamientos. Simplemente replicaron con observaciones emotivas, como cuando dijeron que los abusos existen en toda la sociedad y no sólo entre los indígenas –como si la Generalización de una injusticia fuese motivo para no tratar de evitarla en casos específicos–. Es deseable, aunque a estas alturas quizá resulte ilusorio, que el Congreso examine y discuta con mejores argumentos las propuestas sobre derechos indígenas. La sesión de habrá sido útil si permitió que se desahogaran los apasionamientos en San Lázaro para que, a partir de ahora, haya un ejercicio responsable de las tareas legislativas.

Desplantes escénicos, hemos tenido demasiados, Marcos presenció a distancia la representación que preparó con tanto esmero y en donde le hizo decir a la “comandanta Esther” que él no es el jefe principal del EZLN. Esa afirmación, si alguien la creyó, quedó desbaratada seis horas más tarde cuando, sobre el templete afuera del Palacio Legislativo, era claro quién da las órdenes. Atenta y sin mirarlo de frente, la “comandanta” aceptaba disciplinada las instrucciones del “Subcomandante”. En materia de usos y costumbres el Ejército Zapatista no es el mejor ejemplo de respeto a las mujeres indígenas.

La marcha del Ejército Zapatista de Liberación Nacional hacia el Congreso de la Unión en el Distrito Federal.⁹²

Para promover ante el Congreso la inclusión de los derechos indígenas en la Constitución nacional, plasmados en los Acuerdos de San Andrés, firmados por el gobierno federal y el EZLN el 16 de febrero de 1996, y en la iniciativa de ley elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), aceptada por el EZLN el 30 de noviembre del mismo año, el EZLN realizó una marcha hacia la capital de México.

La simpatía popular por el movimiento indígena zapatista expresa que la demanda de autonomía y de autogobierno de la comunidad vecinal es en realidad una demanda de grandes sectores de la sociedad, tanto indígena como no indígena, tanto rural como urbana, tanto pobre como de clase media. La metáfora del espejo, que tanto usa en sus discursos y escritos el Subcomandante Marcos, sintetiza el hecho de que en el imaginario colectivo la sociedad ve reflejadas sus aspiraciones de autonomía y autogobierno comunitarios en las demandas del EZLN. Pero al mismo tiempo significa que estos sectores de la sociedad no indígena no alcanzan todavía a conceptualizar para sí las nuevas formas de vida colectiva autónoma y autogestionaria en el medio urbano.

⁹² He querido incluir este apartado que es parte de una colaboración del Dr. Raúl Olmedo titulada “Hacia el IV orden del Estado y de gobierno: la comunidad”. En el segundo congreso del IGLOM red de investigadores en gobiernos locales en el ciclo: Gobiernos locales, democracia y Estado, que sintetiza en mucho el problema de fondo no tocado por el gobierno y muchísimos académicos en las repercusiones sociales, políticas y económicas del levantamiento armado en el Estado mexicano de Chiapas, que a más de 10 años de iniciado, sigue sin resolverse.

Así, el movimiento indígena propiciado por el EZLN se convierte en el detonador de un movimiento social mucho más general, tanto en el orden nacional como en el internacional, que se facilita por su convergencia con el movimiento mundial contra la globalización en su versión neoliberal. Y es que el antídoto que la sociedad ha ido encontrando contra los efectos negativos de la globalización es el comunitarismo autonomista, autogestionario y autosuficiente, único capaz de sustraer del mercado mundializado a la actividad creativa de las personas y de la colectividad. Tal vez no se trata de eliminar las leyes del mercado sino de retornar al uso del mercado para fortalecer las capacidades de producción, distribución y consumo de las comunidades locales, hoy arrasadas por el libre mercado internacional dominado por el capital financiero sin rostro nacional ni menos comunitario local.

Con este movimiento que desborda con mucho el ámbito de lo indígena, se está operando una transferencia ideológica de la categoría de "indígena" (identificada con la categoría de "pobre") a la categoría de "pobre" (sea indígena o no). Así, el movimiento de los indígenas tiende a convertirse en movimiento de los pobres en general (rurales y urbanos).

El esquema del "proletariado" como liberador de la sociedad se traslada hoy al esquema del "indígena" como liberador de todos los pobres, incluyendo a las clases medias en proceso de pauperización. De la consigna "proletarios del mundo, víctimas de la explotación capitalista, uníos", se pasa a la consigna "pobres del mundo, víctimas de la globalización neoliberal, uníos".

En esa medida, la implantación de la figura jurídica del "gobierno comunitario", como "cuarto orden de Estado" dentro del federalismo mexicano, ofrece un marco de solución no sólo del movimiento indígena sino del movimiento social en general que busca lograr sus derechos para ser partícipe del poder local y nacional.

En el fondo, se trata fundamentalmente de una profunda reforma municipal que genere, a nivel nacional (y tal vez al nivel de los países que fueron conquistados y colonizados, cuyas organizaciones propias fueron destruidas), el poder comunitario, el cuarto orden de Estado y de gobierno.

La remunicipalización en Chiapas

La remunicipalización es una antigua demanda insatisfecha que los pueblos de varias regiones de Chiapas enarbolaron antes de la insurrección de 1994. La lejanía geográfica y la falta de comunicación de centenares de comunidades con la cabecera de los municipios oficialmente reconocidos, el hecho de que las autoridades sean con frecuencia, partes o representantes de los grupos de poder, el manejo discrecional de los recursos y su distribución equitativa y la falta de correspondencia entre los límites territoriales de los municipios y el hábitat de sus pobladores han alimentado durante décadas las aspiraciones remunicipalizadoras.

La remunicipalización prevista por los Acuerdos responde a una lógica institucional y de integración. El antiguo municipio era una estructura que relegaba, dominaba, subordinaba a las comunidades y a las autoridades indígenas, incluyéndolas pero en dependencia. Se trataba de emanciparse de una dominación que se caracterizaba por el clientelismo, el fraude, la corrupción, el autoritarismo, el racismo, y la violencia. Pero también de rechazar la comunidad habitual, religiosa o política; de reconocer la diversidad y los conflictos, y de permitirles expresarse, de respetar el derecho a circular y a residir.

A finales de mayo de 1998, el gobierno de Chiapas, empeñado en hacer desaparecer estos intentos de autogobierno indígena, propone la REMUNICIPALIZACION y, a partir de una "consulta" oficial, elabora un plan para la creación de 33 nuevos municipios. En su propuesta de remunicipalización, el gobernador Roberto Albores Guillén incluye como nuevos centros de poder municipal a poblados abandonados como Guadalupe Tepeyac (abandonada desde que el ejército la convirtió en cuartel y todas sus gentes huyeron desde febrero de 1995), militarizada en su vida social y política, destacan San Quintín; desplazadas por la violencia política como Los Moyos; centro de operaciones del los grupos paramilitares, es el caso de El Limar y reservas de votos del Partido Revolucionario Institucional, como Zamora Pico de Oro.

En un acto organizado veinticuatro horas antes de que el presidente Ernesto Zedillo iniciara su tercera gira presidencial por Chiapas (al que asistieron los tres poderes del Estado, el gabinete en pleno, representantes de los partidos y empresarios) el gobernador chiapaneco anunció que diez municipios de las regiones Selva Lacandona, Norte y Altos, habitadas por simpatizantes zapatistas serían divididos en treinta y tres nuevos ayuntamientos.

A propuesta del presidente de la República Ernesto Zedillo, el gobierno del Estado de Chiapas, decidió iniciar el proceso oficial para la creación de los treinta y tres nuevos municipios y calificó de "anticonstitucional a las alcaldías autónomas creadas desde diciembre de 1994 por la guerrilla zapatista; pues estos son elementos desestabilizadores". Se anunció también la creación de dos organismos que habrán de iniciar los trabajos para la creación de los nuevos ayuntamientos, en los cuales participan representantes de los tres poderes ejecutivo, legislativo y judicial del Estado y, los siete partidos políticos con registro en Chiapas, y a los cuales ha sido invitado el EZLN.

La lista entregada por el gobernador del Estado a los poderes legislativos y judiciales de la entidad, prácticamente fracciona los principales municipios en donde habitan la mayor parte de los simpatizantes, milicianos y efectivos armados del Ejército Zapatista de Liberación nacional. En veinte de los treinta y tres nuevos poblados rurales propuestos como cabecera administrativa y política de las alcaldías, la Secretaría de la Defensa nacional tiene el control total de la actividad de la población, realiza patrullajes constantes en todo el territorio propuesto como municipio, y controla a través de censos a las familias que habitan.

Entre los que serían las nuevas cabeceras municipales, destacan por el número elevado de efectivos castrenses las siguientes: Guadalupe Tepeyac, San Quintín, El Limar, Los Moyos, Patihuitz, Pico de Oro, Bachajón, Maravilla Tenejapa, Amparo Aguatinta y El Edén.

Guadalupe Tepeyac fue durante catorce meses - de enero de 1994 a febrero de 1995- el centro de actividad del Comité Clandestino Revolucionario Indígena de la Comandancia General del EZLN. En ese poblado construyeron el primer Aguascalientes, los centros político-culturales de los zapatistas. Y desde febrero de 1995, fecha en que el Ejército federal penetró en busca del Subcomandante Marcos, es un pueblo fantasma, abandonado por sus habitantes que huyeron hacia poblados ubicados en la Reserva de los Montes Azules. Guadalupe Tepeyac, ubicado en el municipio de Las Margaritas, está habitada por unos mil quinientos soldados mexicanos que forman parte de uno de los cuarteles estratégicos en la lucha antiguerrilla y se ubica a unos 15 kilómetros del poblado zapatista de La Realidad, principal centro de operaciones del Subcomandante Marcos.

San Quintín está considerado por el Secretario de la Defensa nacional como la cuarta zona militar -existen zonas militares en Ocosingo, San Cristóbal de Las Casas y Tapachula- y dentro de su infraestructura castrense se encuentra un campamento de Fuerzas de Tarea conocido como "Arcoiris" y un Centro de Adiestramiento de Operaciones Especiales. Las instalaciones militares inundaron este poblado Tzeltal y mantiene unos mil hombres con modernas armas; unas dos docenas de autobuses militares de transporte y vehículos multipropósitos de transportes y carga con ametralladoras de 7.62 mm. Además, de morteros que fueron instalados estratégicamente en las primeras entradas del poblado.

La propuesta del gobierno de Chiapas incluye también transformar en cabecera municipal a uno de los centros de operaciones más importantes del grupo paramilitar Paz y Justicia. El Limar, en el municipio de Tila, es una población controlada totalmente por el grupo paramilitar priísta, la Policía de Seguridad Pública y es la sede de operaciones militares de la zona norte de Chiapas. Los partidos Acción nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRD) y del Trabajo (PT) - las tres fracciones mas importantes del congreso rechazaron la propuesta gubernamental de remunicipalización, pues la consideraron unilateral e impositiva. Para el PRD, la propuesta gubernamental tiene como objetivo lograr el control militar de las bases zapatistas y el fortalecimiento del Partido Revolucionario Institucional en las regiones donde ha perdido presencia y poder local, pero "una propuesta sin el consenso de las comunidades indígenas, el EZLN y el de los partidos políticos, es unilateral".

Pobladitos propuestos con fuerte presencia militar

Municipio	Población *	Ejército
Amparo Aguatinta	8,502	800
El Edén	8,782	400
Guadalupe Tepeyac	10,307*	1,000
Maravilla Tenejapa	10,225	600
El Censo	23,002	250
Marqués de Comillas	23,399	200
Moisés Gandhi	5,117	200
Patihuitz	6,083	300
San Quintín	10,216	1,000
Moyos	8,206	50
El Limar	16,470	500

*Población abandonada desde febrero de 1995

Para impulsar la remunicipalización, como parte de los Acuerdos de San Andrés, es necesario retomar el marco político de la negociación y tener la voluntad política de cumplir lo firmado, por lo que la Comisión de Remunicipalización debe estar compuesta por los representantes de los partidos políticos representados en el Congreso Local, representantes del EZLN, representantes del gobierno local y los representantes

indígenas de las comunidades. Como siempre, el gobierno impulsa la participación de los caciques indígenas de los municipios de Chenalhó, Chamula, Tenejapa, Oxchuc y Cancuc, que se publicitan con las autoridades para legitimar la política oficial.

Mientras, las verdaderas comunidades representadas en los municipios autónomos están siendo reprimidas con el argumento de usurpación de funciones. Si se reinstala esta comisión una vez más, del mismo modo y forma que el gobierno intentó llevarla a cabo el año pasado, se encontrará con la resistencia de las comunidades indígenas. La otra alternativa del gobierno será impulsar la remunicipalización donde los caciques piden su autonomía, como en Monte Cristo, municipio de Ángel Albino Corzo; Belisario Domínguez, municipio de Motozintla; y Malpaso, en el municipio de Tecpatán, etc. Luego de que el presidente Zedillo exhortara a la aceleración del proceso de remunicipalización, el gobernador Albores ejecutó dicho mandato invocando una nueva propuesta sobre la materia.

La creación de las Juntas de buen Gobierno

En San Cristóbal de las Casas, el día 29 de julio de este año, el Ejército Zapatista de Liberación nacional (EZLN) anunció la creación de cinco instancias autónomas que vigilarán el cumplimiento de las leyes en las comunidades indígenas bajo su control y regularán los apoyos de la sociedad civil nacional e internacional.

Así, el Subcomandante Marcos informó en un comunicado que las nuevas instancias, a las que denominó "juntas de buen gobierno" se constituirían formalmente el 9 de agosto del año en curso, y como parte de sus atribuciones cobrarán un "impuesto hermano" del 10% del monto de cada proyecto y apoyo que la sociedad civil de a las comunidades. Las Juntas servirán "para cuidar que en territorio rebelde zapatista el que mande, mande obedeciendo". Sus sedes estarán en cinco distintos puntos del Estado sureño de Chiapas en los llamados "Caracoles" que sustituirán a los "Aguascalientes", centros políticos de reunión al aire libre para estar en contacto con la sociedad civil.⁹³

Añadió entonces que las Juntas representan "un esfuerzo organizativo de las comunidades, no sólo para enfrentar los problemas de la autonomía, (sino) también para construir un puente más directo entre ellas y el mundo".⁹⁴ Entre sus funciones destacan la solución de conflictos entre municipios rebeldes y gubernamentales, y la atención de denuncias por violaciones a derechos humanos. También vigilarán que los proyectos y tareas en las comunidades zapatistas se realicen adecuadamente. Marcos refirió que el Comité Clandestino Revolucionario Indígena, la más alta autoridad político-militar dentro del EZLN, vigilará el funcionamiento de esas Juntas para evitar actos de corrupción, intolerancia, arbitrariedades y que se cumpla el principio de "mandar obedeciendo".

El nombre de cada junta fue elegido por los Consejos Autónomos respectivos y son las siguientes:

⁹³ Así lo expresó López y Rivas, Gilberto, en La Jornada el 18 de agosto 2003: "Las juntas de buen gobierno son sin duda un gran triunfo para los pueblos de México y América Latina en su lucha por la construcción del sujeto autónomo. Además, constituyen un fenómeno sociopolítico novedoso que amerita ser estudiado por esa intelectualidad que, carente de un proyecto alternativo de nación, se niega a transitar los caminos abiertos por la experiencia indígena.

⁹⁴ *Ibíd.* La Jornada, 18 de agosto del 2003

La junta de Buen Gobierno Selva Fronteriza (abarca desde Marqués de la región de Montes Azules, y todos los municipios fronterizos con Guatemala y Tapachula), se llama **“Hacia la Esperanza”**, y agrupa a los municipios autónomos de “General Emiliano Zapata”, “San Pedro de Michoacán”, “Libertad de Mayas, y “Tierra y Libertad”.

La Junta de Buen Gobierno Tzots Choj (que abarca parte de los territorios donde se encuentran los municipios gubernamentales de Ocosingo, Altamirano, Oxchuc, Huixtán, chilón, Teopisca, y Amatenango del valle), se llama **“Correr hacia el arcoiris de la esperanza”**, y agrupa a los municipios autónomos de “17 de noviembre” “Primero de enero”, “Ernesto Che Guevara”, “Olga Isabel”, “Lucio Cabañas”, “Miguel Hidalgo” y “Vicente Guerrero”.

La Junta de Buen Gobierno Selva Tzeltal (abarca parte de los territorios donde se encuentra el municipio gubernamental de Ocosingo) se llama “Hacia el Futuro” y agrupa a los municipios autónomos de “Francisco Gómez”, “San Manuel”, “Francisco Villa”, y “Ricardo Flores Magón”.

La Junta de Buen Gobierno Zona Norte de Chiapas (que abarca parte de los territorios en donde se encuentran los municipios gubernamentales del norte de Chiapas, desde Palenque hasta Amatán), se llama “Nueva semilla para Producir” y agrupa a los municipios autónomos de “Vicente Guerrero”, “Del trabajo”, “La Montaña”, “San José en Rebeldía”, “La Paz”, “Benito Juárez” y “Francisco Villa”

La Junta de Buen Gobierno Alto de Chiapas (abarca parte de los territorios donde se encuentran los municipios gubernamentales de los Altos de Chiapas, y se extiende hasta Chiapa de Corzo, Tuxtla Gutiérrez, Berrizábal de Ocosingo, hasta Cintalapa”), se llama “Corazón Céntrico de los zapatistas del Mundo”, y agrupa a los municipios autónomos de “San Andrés Sakamchén de los pobres”, “San Juan de la Libertad”, “San Pedro Polhó”, “Santa Catarina”, “Magdalena los Ángeles”, “6 de febrero” y “San Juan Apóstol Cancuc”.

El Subcomandante ha explicado que las "Juntas de Buen Gobierno" no se llaman así "porque sean 'buenas' de por sí, sino para diferenciarlas claramente del 'mal gobierno'", en alusión a las instancias oficiales. Los miembros de la sociedad civil que quieran iniciar proyectos, campamentos de paz, o realizar visitas y donativos deberán ponerse de acuerdo con las Juntas. Las entrevistas periodísticas o reportajes también deberán ser pactados con esas instancias. Marcos señaló que entre las primeras disposiciones de las Juntas está que ya no se permitirá que los donativos y apoyos de la sociedad civil sean destinados a alguien en particular. "La Junta de Buen Gobierno decidirá, después de evaluar la situación de las comunidades, a dónde es más necesario que ese apoyo se dirija", señaló el guerrillero, quien añadió que el "impuesto hermano" del 10% que recaude cada una de las instancias será destinado a otra comunidad que no recibe apoyo. Subrayó que "no se aceptarán sobras, limosnas ni la imposición de proyectos".

Pese a las reiteradas afirmaciones gubernamentales de que no hay despliegue de fuerzas especiales en Chiapas, el EZLN reporta hostilidades militares en las comunidades donde el grupo guerrillero ha instaurado sus controvertidas “juntas de buen gobierno”. En el comunicado más reciente, el “Subcomandante Marcos”, da cuenta detallada de supuestas irrupciones efectuadas por elementos policíacos en rancherías bajo control zapatista, en lo que aparentan ser actos de provocación.

Como el 3 de agosto (por citar un caso), 30 agentes de la policía de Seguridad Pública del Estado de Chiapas ingresaron a la cabecera municipal de Morelia, con el deliberado propósito de hostigar a los habitantes. El Subcomandante ha hecho llamados de atención

hacia el hecho de que los zapatistas acosados se concentran en la construcción del llamado “caracol” local, nombre que llevarán los actuales “Aguascalientes” bajo el régimen autónomo que implementarán en zonas de esa jurisdicción.

De manera simultánea, el “Subcomandante Marcos” califica de “falso” que planee reunirse con integrantes de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), “No tenemos pensado reunirnos con ningún miembro de la clase política, [ni por supuesto hemos invitado a nadie de ellos]”, precisa. Así, el EZLN recuerda que “es libre” la entrada a la fiesta por la instauración de las “juntas de buen gobierno”, a realizarse en el poblado de Oventic. Sólo apunta que los interesados deberán presentar una identificación con fotografía, y los reporteros una acreditación del medio para el que trabajan. “A los policías, ‘orejas’ (espías), y agentes de “inteligencia” (¡ja!) Se les permitirá la entrada, pero deben identificarse plenamente para que reciban el repudio del respetable”, complementa. Al mismo tiempo, recuerda que ‘Radio Insurgente, Voz del EZLN’, comenzará sus transmisiones el 9 de agosto a partir de las 3:00 p.m. Lamenta que las pruebas “han contado ya con la interferencia del supremo gobierno (que, además, pone al grupo Límite para ‘tapar’ nuestra señal”.

El comienzo

Las declaraciones del Subcomandante son el preámbulo testimonial de la instauración de los denominados “caracoles” en diversos puntos de unos 30 municipios con influencia zapatista, en un hecho al margen de la ley que marca la reaparición del EZLN en el panorama político nacional. Este movimiento de insurrección de perfil indigenista, que apareció en 1994 con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLC), había permanecido en silencio desde hace dos años y medio, como rechazo a la aprobación en el Congreso de una ley de derechos y cultura indígena que no tomaba en cuenta los acuerdos adquiridos previamente por el gobierno. Precisamente el secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda, reiteraba que durante el acto del EZLN no se desplegará ninguna fuerza especial u operativo particular. Sostuvo que en la zona de conflicto sólo se mantendría el mismo dispositivo del Ejército que ha Estado vigente durante los últimos meses con el objeto de preservar la seguridad nacional y garantizar el cumplimiento de las libertades de expresión, tránsito y asociación. “Hay que recordar —dijo— que Chiapas es un Estado fronterizo y por tanto debemos mantener la presencia del Ejército, pero sólo en los términos de los últimos meses que, pensamos, son suficientes para garantizar la vigencia de las garantías constitucionales como se ha hecho durante toda la Administración”.⁹⁵

En conferencia de prensa en el Bosque de Chapultepec (donde Santiago Creel abanderó a la Comisión nacional Forestal), Creel Miranda anticipó que correspondería no al gobierno del Estado de Chiapas, sino al federal, determinar si son legales o no las llamadas “juntas de buen gobierno” que el EZLN pretende establecer en ese lugar del sureste de México, y aclaró que “las juntas de buen gobierno no hablan de autonomías territoriales, sino de formas de organización interna reconocidas en la propia Constitución Mexicana”.⁹⁶

⁹⁵ Santiago Creel Miranda. Secretario de Gobernación., La Jornada, 20 de agosto del 2003.

⁹⁶ *Ibíd.* Pág. 32

Inclusive hizo notar que los planteamientos que los zapatistas pudieran hacer tendrían nexos con la última reforma al Artículo 2 de la Constitución Política, que prevé que las legislaturas locales deberán reformar su propia Carta Magna y plantear las cuestiones de autonomía territorial, particularmente para los pueblos indios, dijo: : “el artículo 2 de la Carta Magna, después de la última reforma constitucional, contempla este tipo de autonomía adelantada incluso por Estados como Oaxaca y se espera que en el caso de Chiapas sea también establecida en su Carta Magna local”⁹⁷

Notificó que el Gobierno Federal realiza una permanente valorización de lo que ocurre en Chiapas, junto con el gobernador de la entidad, Pablo Salazar Mendiguchía, a efecto de estar al tanto de lo que surja del cónclave zapatista este fin de semana. El responsable de la política interna recalcó que la estrategia oficial consiste en mantener las condiciones de diálogo, para lo cual siguen vigentes los puntos que se ofrecieron al inicio de la presente Administración.

La instalación de las cinco Juntas de Buen Gobierno en los territorios zapatistas de Chiapas, tiene un significado de especial importancia para la construcción de las autonomías indígenas. Es un salto cualitativo importante que institucionaliza de hecho y con justicia los Acuerdos de San Andrés, que han sido traicionados por los tres poderes de la Federación, y por una clase política que sólo se ha dedicado a garantizar su reproducción como casta burocrática, y que es insensible ante la emergencia nacional que vive el país, y las graves condiciones internacionales provocadas por la actual política de Estados Unidos.

La gobernabilidad democrática de los zapatistas se trasluce en la decisión de atender a todas las poblaciones residentes en la zona de conflicto, independientemente de su procedencia ideológica, religiosa o política. Con ello se avanzó en la puesta en práctica de la sustentabilidad⁹⁸ democrática con participación plena de las comunidades, aplicando las leyes zapatistas, que entre otras, prohíben el tráfico ilegal de madera, drogas y alcohol.

La lucha por un desarrollo sustentable, con la participación de las comunidades en las decisiones en torno a los planes y proyectos, sobre los recursos naturales de sus territorios, la defensa de la propiedad comunal y ejidal, la promoción del comercio básico y justo, la democratización de la información y de la cultura, la defensa de la educación laica y gratuita, el acceso a todos los servicios de salud y vivienda, en suma: con la construcción de una sociedad en la que quepan, sin ningún tipo de discriminación, mujeres, ancianos y niños, traza las coordenadas para un nuevo proyecto de patria, sustentado en lo nacional-popular.

Conclusiones

El Diálogo de San Andrés ha significado profundas transformaciones en la manera de hacer política en México, por sus resultados y por su forma. Con su levantamiento armado del primero de enero de 1994 y con su decisión de escuchar a amplios sectores sociales,

⁹⁷ *Ibíd.* Pág. 32.

⁹⁸ En estas estrategias de desarrollo sustentable, tuvieron un papel muy destacado las mujeres zapatistas, en la instrumentación de las nuevas formas de gobierno local alternativo, siempre abiertas a las innovaciones y a las críticas de los gobernados. La Jornada, 5 septiembre del 2003.

el Ejército Zapatista de Liberación nacional abrió un espacio de encuentro y un camino de movilización y participación para la sociedad civil.⁹⁹

Es importante entonces entender la forma particular de diálogo y negociación que permitió alcanzar acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena, y avanzar en su cumplimiento. Debemos clarificar el significado que tiene el reconocimiento de derechos colectivos y la ampliación de los derechos ciudadanos, que pueden reclamar como legítimos y válidos otros sectores de la sociedad: campesinos, mestizos y habitantes de las ciudades.

En San Andrés se construyó una **nueva forma de diálogo: con el gobierno y con la sociedad civil**. Con el gobierno la negociación fue abierta y de cara a la sociedad. Sólo se llevaron a la negociación las propuestas que contaban con un amplio consenso entre los grupos, organizaciones y personalidades que participaron en el Diálogo: los zapatistas y la sociedad civil crearon ese espacio de discusión y construyeron juntos ese consenso.

San Andrés inaugura **nuevos métodos, verdaderamente democráticos, de promover los cambios constitucionales** que requiere México. El gobierno se ha negado a aceptar la figura de "iniciativa popular", que debe crear los mecanismos para que los ciudadanos puedan iniciar y proponer leyes al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales. Sin embargo, por la vía de los hechos, el movimiento indígena logró crear conciencia nacional sobre la necesidad de las reformas constitucionales; precisó sus propuestas hasta llegar a formulaciones que tuvieran cabida en la Constitución; y junto al EZLN, arrancó al gobierno y a los legisladores a través de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), el compromiso de promover una reforma constitucional de consenso.¹⁰⁰

La lógica zapatista abre **un camino para avanzar en la reforma del Estado**. En vez de negociaciones ocultas y cupulares, o de foros controlados por las instancias gubernamentales, se va tejiendo consensos desde los diversos espacios locales, y con la participación de todos los sectores involucrados en los problemas.

En tiempos en que sólo habían progresado reformas regresivas, y bajo un modelo neoliberal que restringe o cancela los derechos sociales, los acuerdos de San Andrés amplían y aseguran el **reconocimiento de derechos colectivos**: para los indígenas, por supuesto, pero que pueden hacerse extensivos para el resto de la población.

Siguiendo la consigna zapatista de "mandar obedeciendo" y las tradiciones indígenas que viven la autoridad como un mandato de servicio a la comunidad, y no para los fines personales, los acuerdos de San Andrés pueden sentar las bases de **una nueva relación entre gobernantes y gobernados**. La propuesta zapatista es ampliar los derechos ciudadanos y crear nuevos espacios de participación.¹⁰¹

La instalación de la Comisión de Seguimiento y Verificación, integrada por representantes del EZLN, del Gobierno Federal y estatal, y por organizaciones y personalidades de la sociedad civil de reconocido prestigio y calidad moral, crea un espacio fundamental para **garantizar el cumplimiento de los acuerdos** firmados en San Andrés; asegura la participación y la vigilancia de la sociedad y puede convertirse en un espacio de decisión ciudadana de orden nacional.

⁹⁹ La Jornada, 14 de enero de 1997. Pág. 16

¹⁰⁰ Apunte de clase (México: nación multicultural, y reflexión de grupo)

¹⁰¹ la Jornada, 14 de enero de 1997. Pág. 15

En el Diálogo de San Andrés, el encuentro entre los zapatistas y la sociedad civil creó las condiciones para **fortalecer de un movimiento indígena nacional**: se crearon nuevas organizaciones regionales, convergieron otras muchas y se amplió el horizonte de lucha.

El espacio de negociación con el gobierno espacio civil de expresión permitió la construcción de consensos y organización: movilización social. Las reformas conquistadas por los indígenas son brechas nuevas para que otros sectores de la población reclamen y se apropien de nuevos derechos. En San Andrés se acordó establecer una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas, en la que el Gobierno Federal se comprometió a normar sus acciones de acuerdo con los siguientes principios:

Libre determinación y autonomía: el Estado se comprometió a no intervenir unilateralmente en la organización interna ni en los asuntos que competen a los pueblos indígenas en torno al aprovechamiento de sus recursos ni a sus prioridades. Esta previsión obliga al Estado a impulsar el criterio de corresponsabilidad, en los programas, presupuestos y proyectos, lo que se traduce en la necesaria participación de los pueblos indígenas.

Participación: el Estado debe impulsar la participación de los pueblos y comunidades en las acciones institucionales, en el diseño, operación y evaluación, y respetar sus formas de organización interna para fortalecer su capacidad de ser los actores decisivos de su propio desarrollo.

Pluralismo: debe ser política de Estado normar que su acción fomente en la sociedad una orientación pluralista, que combata activamente toda forma de discriminación y corrija las desigualdades económicas y sociales.

Sustentabilidad: asegurar la perduración de la naturaleza y la necesidad de que el Estado, de común acuerdo con los pueblos, impulsar acciones de rehabilitación de los territorios, y contribuir crear las condiciones que aseguren la sustentabilidad de las prácticas de producción y de vida.

Integralidad, señalando que el Estado debe impulsar la acción integral de las instituciones y niveles de gobierno que inciden en la vida de los pueblos, evitando las prácticas parciales que fraccionen las políticas públicas.

A partir de estos principios Generales, que debieran hacerse extensivos al conjunto de municipios y comunidades en el campo y las ciudades, los acuerdos de San Andrés introducen la posibilidad de construir una nueva relación entre gobernantes y gobernados. En los acuerdos se especifica el derecho de los pueblos indígenas a participar en todas las instancias de gobierno, estableciendo la obligación del Estado de garantizar y respetar dichos espacios. Estas conquistas se expresan en tres ámbitos: en la comunidad, en el municipio y en el diseño y aplicación de las políticas públicas.

En la comunidad:

En las reformas a la Constitución se otorga a la comunidad el carácter de entidad de derecho público. Esto significa el reconocimiento de la personalidad jurídica de las

comunidades no sólo en el terreno agrario, como ha sido hasta ahora, sino que se ampliarán sus competencias y atribuciones.

Esta conquista resulta significativa para todos los municipios, rurales y urbanos, porque sólo las agencias municipales cuentan con un mínimo reconocimiento oficial; ni las colonias ni los barrios urbanos ni los núcleos de población rurales cuentan con ningún tipo de atribuciones ni formas de representación en los ayuntamientos. En la vida diaria, los barrios y los poblados son los ámbitos inmediatos donde los ciudadanos buscan agruparse y actuar para resolver sus problemas; la reconstitución de las comunidades puede convertirse en un primer espacio para reactivar la vida colectiva. En las reformas se establece que las autoridades quedan obligadas a realizar la transferencia de funciones y recursos a las comunidades, para que ellas mismas administren los recursos públicos que les corresponden. Además, las comunidades deben ser incorporadas en los ayuntamientos, nombrando a sus propios representantes.

El principio de **autodesarrollo** plantea que las propias comunidades deben determinar sus proyectos y programas. Por ello es necesario incorporar en las legislaciones locales y federales los mecanismos para la participación ciudadana en todos los niveles, para que los proyectos de desarrollo se diseñen tomando en consideración las aspiraciones, necesidades y prioridades de las poblaciones involucradas.

Las comunidades tienen derecho a designar libremente a sus representantes, tanto comunitarios como en los órganos de gobierno municipal, de conformidad con las instituciones y tradiciones de cada pueblo. Se establece, también, el derecho de las comunidades y municipios de asociarse con otras para la unión de esfuerzos y la coordinación de acciones, para optimizar sus recursos, impulsar proyectos de desarrollo regional y promover la defensa de sus intereses. Si estos derechos conquistados por los indígenas se hicieran valer en los poblados rurales y en los barrios urbanos, serían los ciudadanos quienes ejercieran su derecho a organizarse y a elaborar sus propios proyectos de desarrollo, sin tener que sujetarse a los programas gubernamentales decididos desde el centro y orientados según los caprichos sexenales.

En los municipios:

En los acuerdos se reconoce que es necesaria una remunicipalización, para adecuar las demarcaciones territoriales a los procesos sociales y culturales que se han desarrollado en ellas, y se establece que la remunicipalización deberá ser resultado de la consulta a las poblaciones involucradas.

Los municipios indígenas conquistaron el reconocimiento a sus propias formas internas y democráticas de gobierno, como la toma de decisiones en asambleas, el cabildo abierto y la consulta popular. Estas formas resultan especialmente válidas para los municipios campesinos pequeños, donde es necesario desarrollar formas de democracia directa. Se acordó, además, que los agentes municipales y figuras afines (como jefe de tenencia, comisario municipal, etc.) sean electos por los propios habitantes, y no designados por los presidentes municipales. Los ciudadanos tendrán derecho a remover a sus representantes, en caso de que no cumplan o traicionen la confianza del pueblo.

Los Acuerdos de San Andrés establecen que los ciudadanos deben tener el derecho a desconocer a sus autoridades municipales, y que los Congresos locales deben buscar los mecanismos para hacer respetar esta decisión. Se establece también la necesidad de reconocer el derecho de los ciudadanos a iniciar leyes o decretos, mediante propuestas a los Congresos locales, a través de sus autoridades municipales o por medio de la iniciativa popular. No hay ninguna razón para que estos derechos, que han sido reclamados continuamente en todo el país, se mantengan como exclusivos de los indígenas, sino que deben hacerse extensivos a toda la población.¹⁰²

Es de suma importancia destacar que se acordó legislar sobre los derechos de los pueblos a elegir a sus autoridades sin la necesaria participación de los partidos políticos. En este punto se abre la posibilidad de ganar el reconocimiento de las candidaturas independientes, para el conjunto de los ciudadanos.

También es muy importante la reforma constitucional que plantea que los ayuntamientos le darán participación a los núcleos de población en los planes de desarrollo municipal y sobre todo que se establecerán mecanismos de participación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos, incluidos los federales, que se destinen al desarrollo social.¹⁰³

Por otra parte, se acordó desarrollar un proceso de descentralización de las facultades, funciones y recursos federales y estatales a los gobiernos municipales. Se estableció que los municipios tienen el derecho de asociarse libremente entre sí para coordinarse y emprender acciones regionales que optimicen sus esfuerzos y recursos, aumentando así su capacidad de gestión y desarrollo. Las autoridades quedan obligadas a transferir los recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que les corresponden. Esto resulta muy importante tanto para los municipios conurbados como para los rurales, ya que pueden emprender programas de desarrollo o de manejo sustentable de recursos en una escala que rebasa el ámbito municipal.¹⁰⁴

En las políticas públicas:

La nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado debe basarse en los principios de la **consulta** y **acuerdo**, y en la **descentralización democrática**. Por tanto, las políticas, leyes, programas y acciones públicas deben ser consultados con los pueblos.

El Estado se compromete a sostener el principio de la **integralidad** y a propiciar la concurrencia de todas las instituciones y niveles de gobierno, evitando las prácticas parciales que fraccionen las políticas públicas. Para asegurar que su acción corresponda a las características de los diversos pueblos, y evitar la imposición de políticas y programas uniformadores, deberá garantizarse la participación ciudadana en todas las fases de la acción pública, incluyendo su concepción, planeación y evaluación.

El Estado se compromete también a llevar a cabo una transferencia de facultades, funciones y recursos a los municipios y comunidades, para que se distribuyan los fondos públicos que se les asignen. Puesto que las políticas públicas no sólo deben ser

¹⁰² www.ezln.org/revistachiapas (ejemplar número. 26)

¹⁰³ Uno más uno, 2000, Pág. 45

¹⁰⁴ reflexión tomada de la comparación de los Acuerdos de San Andrés y la Ley de la COCOPA.

concebidas con los propios pueblos, sino implementadas con ellos, las actuales instituciones de desarrollo social deben transformarse en otras que conciban y operen conjunta y concertadamente con el Estado los propios pueblos.¹⁰⁵

Se planteó también el compromiso, por parte de los distintos niveles de gobierno e instituciones del Estado, no intervenir unilateralmente en los asuntos y decisiones de los pueblos y comunidades, en sus organizaciones y formas de representación y en sus estrategias vigentes de aprovechamiento de los recursos.

Los acuerdos de San Andrés tienen como eje el reconocimiento y el fortalecimiento de los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas. Se refieren también a los derechos de sectores específicos de la población, que se pueden hacer extensivos a todo el país. Se trata de derechos particulares de los campesinos, los migrantes, las mujeres y en materia educativa.¹⁰⁶

Los campesinos:

En San Andrés se acordó "legislar para que se garantice la protección a la integridad de las tierras de los grupos indígenas"; y en las reformas constitucionales se estableció el reconocimiento de los derechos colectivos a sus tierras y territorios. Esto resulta relevante, porque va a contracorriente de las tendencias privatizadoras de las tierras ejidales y comunales que se han impuesto en México a raíz de las reformas al artículo 27 Constitucional. Queda pendiente para los indígenas, junto con los campesinos, reestablecer el espíritu original del Artículo 27, una demanda expresada insistentemente y que no pudo ganarse. En materia agraria, los avances más significativos que pueden ser reclamados por los campesinos mestizos se refieren al compromiso del Estado con el desarrollo sustentable.

Se acordó impulsar el reconocimiento en la legislación del derecho de los pueblos y comunidades a recibir la indemnización correspondiente, cuando la explotación de los recursos naturales que el Estado realice ocasione daños en su hábitat que vulneren su reproducción cultural. Para los casos en que el daño ya se hubiera causado, se promoverá el establecimiento de mecanismos de revisión que permitan que de manera conjunta, el Estado y los afectados analicen el caso concreto. En ambos casos, los mecanismos compensatorios buscarán asegurar el desarrollo sustentable de los pueblos y comunidades.

Se establece también la necesidad de reglamentar un orden de preferencia que privilegie a las comunidades en el otorgamiento de concesiones para obtener los beneficios de la explotación y el aprovechamiento de los recursos naturales.

Los trabajadores migrantes:

¹⁰⁵ Reflexión hecha a partir de la comparación de los Acuerdos de San Andrés y la Ley COCOPA.

¹⁰⁶ Uno más uno, 2000, Pág. 25

El Estado debe impulsar políticas sociales específicas para proteger a los migrantes, tanto en el territorio nacional como más allá de las fronteras, con acciones institucionales de apoyo al trabajo y educación de las mujeres, y de salud y educación de niños y jóvenes. En las regiones rurales, dichas políticas deberán estar coordinadas en las zonas de aportación y de atracción de jornaleros agrícolas.

Las mujeres:

Las mujeres indígenas conquistaron en San Andrés el reconocimiento a su derecho a participar en condiciones de equidad con el varón en todo lo concerniente al gobierno y al desarrollo de los pueblos indígenas, teniendo intervención prioritaria en los proyectos económicos, educativos y de salud que le sean específicos.

La educación:

Se acordó que el Estado debe asegurar una educación que respete y aproveche los saberes de los pueblos; y que garantice su participación en la organización y formulación de los contenidos regionales y sobre diversidad cultural, que deberán ser incorporados a los planes y programas de estudio.

Es necesario establecer una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas. Esta relación, además de basarse en el respeto a su libre determinación, debe partir del reconocimiento y el cumplimiento del compromiso gubernamental de reorientar las políticas públicas para transformar las condiciones de pobreza y marginación que afectan a los pueblos indígenas.¹⁰⁷ En San Andrés se reconoció que es necesaria una nueva política de Estado, no de coyuntura, y el gobierno se comprometió a desarrollarla en el marco de una profunda reforma del Estado, que impulse acciones para la elevación de los niveles de bienestar, desarrollo y justicia.

Estos compromisos especifican la obligación del Estado de asegurar la **educación y capacitación**, de tal modo que respeten y aprovechen los saberes indígenas; se amplíe su acceso a la ciencia y la tecnología y se promueva una educación profesional que mejore sus perspectivas de desarrollo; se garantice la capacitación y asistencia técnica que mejore los procesos productivos; y se promueva la capacitación para la organización que eleve la capacidad de gestión de las comunidades.

Se estableció también la obligación del Estado de asegurar la satisfacción de necesidades básicas, garantizando las condiciones que permitan a los pueblos indígenas ocuparse de su **alimentación, salud y servicios de vivienda**. En esta política social se acordó impulsar programas prioritarios destinados a los niños y las mujeres.

Finalmente, se acordó que el Estado debe impulsar la **base económica** de los pueblos indígenas con estrategias específicas de desarrollo acordadas con ellos, que contribuyan a generar empleos y mejoren la dotación de servicios.

¹⁰⁷ “La nueva Relación del Gobierno Federal con los pueblos indígenas”, parte de los documentos sobre los Acuerdos de San Andrés.

En lo que se refiere a las políticas sociales, **los indígenas lograron imponer al Estado una serie de compromisos que van a contracorriente de las políticas neoliberales.** Su cabal cumplimiento supone, entonces, una reorientación de las políticas públicas y una redefinición de las prioridades Nacionales. Y esta es una tarea que involucra no sólo a los indígenas sino a toda la sociedad.

El zapatismo nos recuerda que el poder es una relación social, no una cosa o un palacio que se toma, se gana electoralmente o se asalta. Con esto el zapatismo hace una crítica a una idea paradigmática de la izquierda: las transformaciones sociales y económicas sólo se pueden lograr hasta después de la toma del poder. Esta visión generó una ideología estatista que alejaba a la izquierda del movimiento real de la sociedad y lo acercaba al poder estatal.

Al surgir y desarrollarse al margen del Estado mexicano, el EZLN no sólo ha pintado una espectacular raya frente al mismo, sino también ha planteado los primeros elementos de una concepción nueva. Con esto queremos señalar que rechazamos la visión que ubica a los zapatistas como simples pragmáticos, como revolucionarios de acción.

Arriesgando una interpretación de la visión teórica del zapatismo, yo diría lo siguiente:

Las relaciones de poder han existido desde hace ya muchos siglos. Si bien es verdad que no surgieron paralelamente al capitalismo, es indudable que desde el surgimiento del Estado moderno las relaciones de poder se han venido perfeccionando hasta convertirse en algo que es visto como natural e incluso conveniente. Como base de este proceso se encuentra el sometimiento de la gente, frente a la necesidad de entregar su poder individual o social a un grupo de políticos profesionales que los representan en la "búsqueda del bien común".¹⁰⁸

Con un lenguaje muy especial, muy indígena, el zapatismo se comunicó con el país y con el mundo. Hizo de su debilidad armada, de la pobreza de las comunidades donde se desenvuelve, de su estatura física, de su dificultad para entender el castellano y el lenguaje de la política y de los políticos, de su renunciación a la toma del poder, de su saber combinar los derechos colectivos (en una época en que nadie quería hablar de éstos) con los derechos individuales, de sus modos y sus "ni modos", de su diferencia - como aval para todas las diferencias (las étnicas, sexuales, ideológicas, religiosas, etc.)-, de su odio al ensordecedor ruido de las formas de la política tradicional, de su vocación por quedarse callado por largos periodos, de todo esto y más, el zapatismo hizo su fuerza.

El zapatismo no plantea una estrategia, no tiene un programa que sirva para guiar a los demás, no busca ser una vanguardia, no se presenta como un modelo a seguir. Su objetivo, creo que el principal, es abrir espacios de participación política a la sociedad, a los movimientos y sus organizaciones. No tiene nada que perder, porque no tiene nada, ni busca nada para sí mismo. Es más, posiblemente, como ellos mismos dijeron, una noche desaparezcan de la misma manera como se dieron a conocer, en silencio, protegidos por la oscuridad. Por eso, el zapatismo debe ser entendido, antes que nada como un puente, un puente para transitar "del dolor a la esperanza", un puente que ayude a quebrar la inmovilidad de la gente, que ayude a desatar la energía humana hacia la rebeldía. Un puente que recupere lo que haya que recuperar, que no deja abandonado a sus muertos ni a los muertos de los otros, ni a los muertos de siempre.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Ibíd. Septiembre 9 del 2003.

¹⁰⁹ Ibíd. octubre 7 del 2003.

PD Algunos se desvelan por lo que sigue. Paciencia, el zapatismo “se curva, avanza, retrocede, da un rodeo, y llega siempre”.

Palabras clave / nomenclatura:

AGUASCALIENTES: Centros de resistencia civil contruidos por las comunidades zapatistas. Sirven como espacios de encuentro entre ellas y la sociedad civil dentro de la zona de conflicto. Existen cinco: La Garrucha, Morelia, Oventic, La Realidad y Roberto Barrios.

CCP: Campamento Civil por la Paz; desarrollados para observar movimientos militares en torno a comunidades indígenas y los Aguascalientes.

COCOPA: Comisión de Concordia y Pacificación. Integrada por senadores y diputados de todos los partidos representados en el Congreso.

CONAI: Comisión nacional de Intermediación, integrada por personas de reconocido prestigio moral en el país, presidida por el obispo de San Cristóbal de las Casas, Samuel Ruiz.

COSEVER: Comisión de Seguimiento y Verificación. Su cometido es vigilar la implementación de los Acuerdos de San Andrés. Sus miembros representan a las dos partes en conflicto, además la integran invitados por ambas partes de la sociedad y observadores de la COCOPA y la CONAI.

EJIDO: Tierra comunal cuya protección y promoción fue la política agraria oficial desde la poca de la Revolución Mexicana hasta el periodo de Carlos Salinas de Gortari (1988/1994).

ENCUENTRO NACIONAL POR LA PAZ: Esfuerzo de la Sociedad Civil organizada convocado en un principio por la CONAI, y hecho suyo por un gran número de organizaciones y personalidades de nivel nacional. Realizó su primer encuentro en marzo de 1997. Pretende articular un gran diálogo nacional por la paz y el tránsito a la democracia.

EPR: Ejército Popular Revolucionario. Fuerza guerrillera que apareció en Guerrero, el 28 de junio de 1996. Ha demostrado que tiene comandos en distintos Estados del país.

EZLN: Ejército Zapatista de Liberación nacional.

FZLN: Frente Zapatista de Liberación nacional

GRUPOS PARAMILITARES: Grupos armados que actúan al margen de la ley, mayoritariamente contruidos por campesinos, indígenas priístas. Se caracterizan por defender intereses políticos y económicos de gente poderosa en la región. Se presume que reciben adiestramiento militar y armamento por parte del ejército nacional y otros cuerpos de seguridad.

GUARDIAS BLANCAS: Grupos armados y financiados por ganaderos para la defensa de sus intereses económicos que operan al margen de la ley. Se caracterizan por tener una abierta filiación priísta.

GUERRA DE BAJA INTENSIDAD: Modalidad de guerra contrainsurgente no convencional contra el pueblo organizado. Sus objetivos son desarticular todo movimiento que atente contra el poder establecido y acabar con las bases de apoyo del EZLN. Usa el aspecto psicológico, militar, religioso, informativo, etc. Cuando penetra la sociedad provoca el miedo y la inseguridad en las comunidades y organizaciones.

2. Oaxaca: de los 570 municipios a la elección por usos y costumbres

Las etnias y pueblos indígenas en México han generado un fuerte movimiento para exigir el reconocimiento de sus formas tradicionales de gobierno y la autonomía política de sus comunidades concretas. Este movimiento alcanzó una expresión extrema en Chiapas a principios de 1994, tal vez porque ahí la contradicción dentro del municipio entre ladinos e indios reproduce con demasiada crudeza el colonialismo y la dominación internos, donde generalmente los ladinos tienen el poder del ayuntamiento mientras que las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas son excluidas y oprimidas. Al exigir que sus comunidades tengan gobierno propio y autónomo respecto del ayuntamiento central, los indios esperan liberarse del obstáculo principal para su desarrollo.¹¹⁰

Como resultado de la explosiva experiencia de Chiapas, el poder legislativo de Oaxaca efectuó a finales de 1995 una reforma político electoral para legalizar una práctica histórica en la constitución de las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas: las elecciones por "usos y costumbres". La población de Oaxaca (3.5 millones de habitantes, 70% indígena, 16 grupos étnicos) se distribuye en 570 municipios (24% del total del país), 2,235 agencias municipales y más de 7 mil localidades diseminadas en una accidentada orografía. Existe una vigencia histórica del nombramiento de autoridades por "usos y costumbres" en el 85% de las comunidades.

La iniciativa de reforma político electoral aprobada por el Congreso del estado considera que "la organización política y social de los municipios oaxaqueños conserva hoy muchos de sus rasgos adquiridos desde la época precortesiana y con motivo de la reestructuración producida por la imposición del régimen colonial, pese a los intentos por incorporar a estas formas de organización a la legislación nacional, de tipo occidental, lo cierto es que han mostrado una extraordinaria capacidad para mantener sus tradiciones organizativas, adecuándolas en lo necesario para preservar su funcionalidad como elementos integradores de la comunidad".

Este reconocimiento legal de los "usos y costumbres" de las comunidades para determinar libremente las formas de elección de sus autoridades municipales podría ser una primera etapa hacia el reconocimiento del gobierno comunal como un nuevo orden de gobierno dentro del gobierno municipal, que hoy en día constituye la aspiración del movimiento político de las etnias de México.

El Estado de Oaxaca está localizado en la región sureste del Pacífico Mexicano: limita al norte con Puebla y Veracruz, al este con Chiapas y al oeste con Guerrero, fue creado por decreto del H. Congreso de la Unión, el tres de febrero de 1824. Su nombre proviene del

¹¹⁰Ibíd. Pág. 14

náhuatl Huaxyacac, que significa “En la nariz de los guajes”. La superficie territorial de la entidad es de 95 mil 364 kilómetros cuadrados; lo que representa el 4.8% del total nacional. Por su extensión, Oaxaca ocupa el quinto lugar del país después de los Estados de Chihuahua, Sonora, Coahuila y Durango. La entidad posee una superficie náutica de 11 mil 351 kilómetros cuadrados y está ubicado a mil 558 metros sobre el nivel medio del mar.

Por su conformación política, económica y social, Oaxaca cuenta con 8 regiones geoeconómicas: Cañada, Costa, Istmo, Mixteca, Papaloapan, Sierra Norte, Sierra Sur y Valles Centrales; siendo su capital la ciudad de Oaxaca de Juárez, considerada Patrimonio Cultural e Histórico de la Humanidad.¹¹¹

El Estado está formado básicamente por la convergencia de la sierra Madre del Sur, la sierra Madre de Oaxaca y la sierra Atravesada. Debido a su carácter montañoso, el Estado no cuenta con valles de extensión considerable; sin embargo, conviene destacar el valle de Oaxaca, el valle de Nochixtlán, el valle de Nejapa, la cañada de Cuicatlán, los llanos de Tuxtepec y los bajos de Choapan, la meseta de Juchitán y las pequeñas planicies de Putla, Juxtlahuaca, Tamazulapan, Tejupán, entre otras.

Los cursos fluviales más importantes son el Papaloapan, Coatzacoalcos, Mixteco, Atoyac y Tehuantepec. El clima de Oaxaca en los valles de los ríos es semiseco-semicálido, en la sierra Madre del Sur y las montañas de la Mixteca es templado subhúmedo, en la llanura costera del Pacífico es cálido subhúmedo, en tanto que la parte más húmeda del Estado es la sierra Madre oriental.

La marginación en Oaxaca: la Migración

En el contexto nacional Oaxaca es uno de los Estados con más alto nivel de marginación económica y social. En él predominan la agricultura de subsistencia y el trabajo artesanal. Además gran parte de la población del Estado presenta los más altos índices de analfabetismo, desnutrición y vive en condiciones de carencia de los servicios básicos.

Las difíciles condiciones de subsistencia que se presentan en las comunidades rurales, aunadas a la crisis del agro, han provocado la migración de grandes contingentes de ciudadanos, al interior del país y a los Estados Unidos de Norteamérica.

En el interior del Estado los flujos migratorios se dirigen principalmente a las zonas agrícolas de la costa, al Papaloapan y a la ciudad de Oaxaca, mientras tanto, otros se dirigen a Sinaloa, Sonora, Jalisco, Nuevo León, Tamaulipas y el Distrito Federal.

La migración Internacional se da principalmente hacia los EE.UU., California, Texas, Florida y Nueva York. De los 570 municipios del Estado, el 60% es de fuerte expulsión, el 17% es de débil expulsión, el 11%, de equilibrio, el 6% de débil atracción y el 5% es de fuerte atracción.

Las principales causas de la migración se han identificado como:

¹¹¹ La división territorial del Estado reconoce 570 municipios, 729 agencias municipales, 1526 agencias de policía municipal y 726 núcleos rurales, o sea 3551 localidades con reconocimiento político administrativo y un rango poblacional en el que por lo menos 525 municipios no alcanzan a tener 15,000 habitantes, que es el mínimo legal para formar un municipio. Esto se debe a razones históricas relacionadas con la defensa de los pueblos, de sus categorías municipales y territoriales, a los cambios y a la confusión misma de la legislación.

- La carencia de infraestructura industrial y productiva
- La falta de empleo remunerado
- El bajo índice de la productividad
- La escasez de servicios básicos.

De las 570 presidencias municipales del Estado de Oaxaca, solo 6 ayuntamientos están gobernados por mujeres presidentes municipales, solo hay dos sindicados procuradores y 46 mujeres regidoras del total de ayuntamientos.

Del número total de ayuntamientos, 418 eligen a sus autoridades por el sistema de usos y costumbres y 152 municipios lo hacen por el sistema tradicional de partidos políticos, órganos electorales y urnas, es decir de 570 municipios, el 73% se eligen por usos y costumbres y solo 152 municipios 27% lo hacen por el sistema de partidos políticos. Política y administrativamente el Estado de Oaxaca se organiza en 570 municipios, 729 agencias, 1526 agencias de policía, 726 núcleos de población y 3551 localidades.

El procedimiento de usos y costumbres para elegir autoridades municipales es muy simple, las autoridades salientes convocan a toda la población, en algunos casos participan los miembros del consejo de ancianos, se nombran comisiones que se encargaran de los preparativos y el desarrollo de la jornada electoral, de la vigilancia y seguridad pública, del orden del día y de lo que tomarán y comerán los que asistan a la asamblea electiva. Se auxilian de sus policías y topiles. El día de la elección se tocan las campanas de las iglesias, para llamar a la población, así mismo se usan cuernos, flautas y tambores, así como aparatos de sonido; de las fechas para la elección se toman en cuenta por los ciudadanos variables que tienen que ver con asuntos migratorios, religiosos o con el desarrollo de los ciclos agrícolas, regularmente las elecciones se efectúan los días domingos por la mañana.

Para dirigir la asamblea se nombran: un presidente, un secretario dos o más escrutadores, los asistentes votan en forma libre, el voto se emite de manera pública y excepcionalmente cuando se usan urnas el voto es secreto; la asamblea general comunitaria elige a sus autoridades sin la vigilancia de ningún órgano ajeno a la comunidad. El momento más importante y solemne de todo este proceso es cuando la autoridad saliente, entrega el bastón de mando al nuevo presidente municipal. No hay en la ley ningún sistema de impugnación para este sistema de elección por usos y costumbres, cuando se da una inconformidad que es muy recurrente, el órgano electoral estatal reúne a las partes y las persuade para que lleguen a un acuerdo. La responsabilidad del órgano estatal electoral en todo el proceso electoral por usos y costumbres en el Estado de Oaxaca se limita a publicar un acuerdo donde se detallan que municipios han solicitado elegir a sus autoridades por el sistema de usos y costumbres, y cuando se efectúan dichas elecciones, recibe en la capital del Estado, las actas que dan fe de dicha elección, para que en la siguiente sesión del órgano electoral, se les extiendan sus constancias de mayoría. En este Estado los pueblos no conocen otra ley, esta forma de elegir por usos y costumbres se conoce como "la ley del pueblo", en este sistema el alcalde resuelve problemas internos de acuerdo con la costumbre, el presidente municipal mientras tanto atiende los asuntos con el exterior, con otros niveles de gobierno o con otros ayuntamientos.

De las 16 etnias existentes en el Estado de Oaxaca, que eligen a sus autoridades por usos y costumbres, podemos decir que para su organización interna como sociedad y municipio existen diversas formas jurídicas de mandatarse, las cuales varían incluso entre los mismos grupos étnicos. Por ejemplo es costumbre que la pena que se aplica a un homicida, es la expulsión perpetua del núcleo comunal. Para los estudiosos de la materia resultara importante saber que en aproximadamente 100 municipios oaxaqueños que eligen a sus autoridades por el sistema de usos y costumbres, las mujeres no votan, no se les permite votar. En muchos casos el ser autoridad, presidente municipal, concejal, alcalde, Topil, regidor, sindico, es obligatorio y se da por designación en la asamblea, la cual con su voto obliga a que el ciudadano asuma el cargo aun en contra de su voluntad.

Economía

La agricultura del Estado de Oaxaca se basa en el cultivo de maíz, caña de azúcar, frijol, arroz, sorgo, trigo, ajonjolí, tabaco, café, algodón, alfalfa y jitomate. Sus frutales son: piña, melón, sandía, mango, guayaba, aguacate, naranja, limón agrio, papaya y plátano. Se cría ganado bovino, caprino, porcino, ovino, mular, asnal y caballo. La actividad pesquera se realiza sin que ésta signifique una fuente importante de recursos para el Estado; las especies capturadas son: tortuga, mojarra, camarón, corvina, lisa, sábalo, barrilete y jurel.

Como estrategia para solventar los escasos ingresos de dineros en las economías familiares y comunitarias, la emigración es una forma decisiva para la subsistencia de muchas comunidades, en especial aquellas situadas en las regiones de la Mixteca, en la sierra norte y los valles centrales. Para el año de 1991 el envío de dólares desde E.U. fue una cifra superior a los 10 millones de pesos actuales, puede afirmarse de manera categórica que la emigración constituye la forma de subsistir para miles y miles de familias oaxaqueñas. La industria extractiva se asienta en Ixtlán de Juárez, San Dionisio Ocotepéc y San Jerónimo Taviche, donde se extrae oro, plata, plomo y cobre. En Tuxtepec se localiza la industria de transformación dedicada a la fabricación de papel, en La Laguna la de cemento, en Loma Bonita hay empacadoras de frutas, en ciudad de Oaxaca industrias textiles y de elaboración de la madera, aceites y jabones; por su parte, la actividad azucarera se desarrolla en los ingenios de La Margarita, El Refugio, Santo Domingo, López Mateos y Presidente López Portillo.

Las artesanías (alfarería, textiles, orfebrería y jarciería), realizadas en talleres familiares, ocupan un lugar importante en la economía del Estado. Desde el punto de vista turístico, las regiones más visitadas son los Valles Centrales, la Mixteca y Papaloapan y la zona costera. La riqueza de Oaxaca prácticamente está integrada por 278 atractivos ampliamente reconocidos. El más reciente, Bahías de Huatulco. Por Michoacán discurre la carretera Panamericana, que une Ciudad Juárez con el Distrito Federal y El Ocotil, y la carretera Transísmica, que conecta Coatzacoalcos con Salina Cruz. El 54.05% de la población mayor de 12 años es considerada como económicamente activa, de ella el 98.89% se encuentra ocupada: 51.39% en el sector primario, 14.43% en el secundario y 33.96% en el terciario. La población total de Oaxaca asciende a 3.3 millones de habitantes, lo que convierte a este Estado en una de las 10 entidades federativas del país con mayor densidad poblacional.

Según datos arrojados por los censos de 1990 y 1995, la población creció a un ritmo de 1.2% anual, es decir que en cada kilómetro cuadrado viven 35 oaxaqueños, cuya edad promedio es de 19 años y el 51% de la población total son mujeres. En las regiones del Estado conviven 16 grupos etnolingüísticos: amuzgos, chatino, chinanteco, chocho, chontal, cuicateco, huave, ixcateco, mazateco, mixe, mixteco, náhuatl, triqui, zapoteco, zoque y el popoloca en peligro de extinción, casi dos millones de habitantes son indígenas, lo que significa que de 6 cada 10 oaxaqueños pertenecen a algún grupo étnico. El desarrollo urbano de la entidad muestra su principal característica en la desigual distribución geográfico-municipal de los asentamientos humanos, es decir, se incrementa la población urbana en unas cuantas ciudades y permanece la dispersión de los asentamientos rurales. El Estado de Oaxaca cuenta con 7.210 localidades distribuidas en 570 municipios, que con anterioridad quedaban agrupados en 30 distritos.¹¹²

Los principales centros de población (según estimaciones para 1995) son: Oaxaca de Juárez, ciudad y capital del Estado, con 300.000 habitantes; Juchitán de Zaragoza, con 75.946 habitantes; Loma Bonita, con 41.744 habitantes; Salina Cruz, con 76.198 habitantes; San Juan Bautista Tuxtepec, con 127.707 habitantes; Santo Domingo Tehuantepec, con 52.142 habitantes; Ixtepec, con 21.498 habitantes; Huajuapán de León, con 47.827 habitantes; Matías Romero, con 40.018 habitantes; y Santiago Pinotepa nacional, con 19.818 habitantes (1990). Superficie, 95.364 km²; población del Estado (según estimaciones para 2000)), 3.432.180 habitantes.

La Constitución, los usos y costumbres: Oaxaca una gran democracia electoral y política

En el Estado de Oaxaca las leyes establecen claramente la relación que se da y se debe dar entre los ordenes de gobierno, los indígenas y los municipios así como de su forma de organización legal y política; la Constitución del Estado en su artículo. 16 establece: “El Estado de Oaxaca tiene una composición étnica plural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades que lo integran. El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas se expresa como autonomía, en tanto partes integrantes del Estado de Oaxaca, en el marco del orden jurídico vigente; por tanto dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales. La ley reglamentaria establecerá las medidas y procedimientos que permitan hacer valer y respetar los derechos sociales de los pueblos y comunidades indígenas.

Los pueblos indígenas del Estado de Oaxaca son: Amuzgos, Cuicatecos, Chatinos, Chinantecos, Chocholtecos, Chontales, Huaves, Ixcatecos, Mazatecos, Mixes, Mixtecos, Nahuas, Triques, Zapotecos y Zoques. El Estado reconoce a las comunidades indígenas que los conforman, a sus reagrupamientos étnicos, lingüísticos o culturales. La ley

¹¹² La institución municipal es el escenario en que se desenvuelve la dinámica política y administrativa local de las comunidades indígenas. Aunque el municipio ha representado el espacio de articulación con el orden colonial, y posteriormente con el Estado nacional, en Oaxaca ha sido también el producto de la tenaz defensa territorial de los pueblos indígenas y de la reproducción de formas propias de gobierno local, pues Oaxaca posee el 23% de los municipios del país así como el mayor porcentaje de tierra bajo la forma de propiedad comunal, y también concentra el mayor número de pueblos indígenas de México.

reglamentaria protegerá a las comunidades afro mexicanas y a los indígenas pertenecientes a cualquier otro pueblo procedente de otros Estados de la República y que por cualquier circunstancia, residan dentro del territorio del Estado de Oaxaca. Asimismo el Estado reconoce a los pueblos y comunidades indígenas, sus formas de organización social, política y de gobierno, sus sistemas normativos internos, la jurisdicción que tendrán en sus territorios, el acceso a los recursos naturales de sus tierras y territorios, su participación en el quehacer educativo y en los planes y programas de desarrollo, sus formas de expresión religiosa y artística, la protección de las mismas y de su acervo cultural y en General para todos los elementos que configuran su identidad. Por tanto, la ley reglamentaria establecerá las normas, medidas y procedimientos que aseguren la protección y respeto de dichos derechos sociales, los cuales serán ejercidos directamente por las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas o por quienes legalmente los representen.

La ley reglamentaria castigará las diversas formas de discriminación étnica y las conductas etnocidas; así como el saqueo cultural en el Estado. Igualmente protegerá a los pueblos y comunidades indígenas contra reacomodos y desplazamientos, determinando los derechos y obligaciones que se deriven de los casos de excepción que pudieran darse, así como las sanciones que procedan con motivo de su contravención. La ley establecerá los procedimientos que aseguren a los indígenas el acceso efectivo a la protección jurídica que el Estado brinda a todos sus habitantes. En los juicios en que un indígena sea parte, las autoridades se asegurarán que de preferencia los procuradores de justicia y los jueces sean hablantes de la lengua nativa o, en su defecto, cuenten con un traductor bilingüe y se tomarán en consideración dentro del marco de la ley vigente, su condición, prácticas y costumbres, durante el proceso y al dictar sentencia.” Las condiciones políticas, económicas y sociales que prevalecen en el Estado desde siempre; han conformado en Oaxaca una relación política como en ninguna otra parte del país; la propia Constitución habla en su Artículo 29 de la elección por usos y costumbres:

De la forma de gobierno y la división de poderes

“El Estado adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su organización política y administrativa, el municipio libre.

La elección de los ayuntamientos se hará mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. En los municipios con comunidades que se rigen por el sistema de usos y costumbres, se observará lo dispuesto por el penúltimo párrafo del artículo 25 de esta constitución y la Legislación Reglamentaria. No habrá autoridad intermedia entre éstos y el Gobierno del Estado.”

Artículo 25.- Las elecciones son actos de interés público. Su organización y desarrollo es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto Estatal Electoral. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad son sus principios rectores.

En la integración del Instituto Estatal Electoral participan el Poder Legislativo, los partidos políticos y la ciudadanía, en los términos que dispone la ley aplicable.

El Instituto Estatal Electoral será autoridad de la materia, profesional en su desempeño, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Órgano Superior de dirección es el Consejo General, el cual estará integrado por un consejero presidente y consejeros electorales propuestos por las fracciones parlamentarias y designados por el Congreso del Estado, así como representantes nombrados por los partidos políticos, en los términos que disponga la ley. Los órganos ejecutivos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por los representantes de los partidos políticos.

El Instituto Estatal Electoral agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las facultades relativas a la preparación de la jornada electoral, la realización de cómputos y el otorgamiento de constancias, la capacitación electoral, educación cívica e impresión de materiales electorales. Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Las sesiones de todos los órganos colegiados electorales serán públicas en los términos que disponga la ley.

La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el Instituto Estatal Electoral, el Tribunal Estatal Electoral y el Congreso del Estado. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones se sujeten, invariablemente al principio de legalidad. La ley fijará los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad, en las etapas de los procesos electorales.

El Tribunal Estatal Electoral es un órgano público dotado de plena autonomía en su funcionamiento e independiente en sus decisiones y profesional en su desempeño; y es máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral del Estado de Oaxaca.

El Tribunal Estatal Electoral tendrá la competencia que determine la ley y conocerá de los recursos y medios de impugnación que en materia electoral se encuentren previstos en esta Constitución y en la ley.

Las resoluciones del Tribunal serán obligatorias y definitivas. El Tribunal Estatal Electoral se integrará con tres magistrados numerarios y tres supernumerarios que serán designados por el Congreso del Estado mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión correspondiente, de entre una lista de candidatos propuesta por el Tribunal Superior de Justicia del Estado emanada de miembros de la judicatura estatal, de conformidad con lo dispuesto por la ley.

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos públicos de elección del Estado de Oaxaca y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Solo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Los partidos políticos recibirán, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y contarán durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la promoción del sufragio popular. La ley establecerá las reglas a que sujetarán su financiamiento, su acceso a los medios de comunicación social en condiciones de equidad y sus campañas electorales.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; establecerá, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias.

La elección del Poder Legislativo, así como la de los ayuntamientos, tendrá lugar en la fecha que determine la ley electoral respectiva.

La ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección de sus Ayuntamientos.

La ley tipificará los delitos y determinará las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.

14. El congreso local y los municipios: cómo crear nuevos ayuntamientos

El Congreso del Estado por su parte esta facultado con relación al municipio; lo siguiente:

VI.- Calificar las elecciones de los Ayuntamientos;

VII.- Erigir nuevos municipios dentro de los ya existentes, siempre que los interesados comprueben debidamente que la nueva institución contará con los elementos suficientes para su sostenimiento, administración y desarrollo, y con una población no menor de quince mil habitantes. En su caso, la Legislatura oirá la opinión de los Ayuntamientos interesados;

VIII.- Suprimir Municipios, siempre que sus rentas no alcancen a cubrir sus presupuestos de Egresos o carezcan de capacidad para manejarse por sí mismos y administrarse a través de sus respectivos Ayuntamientos o cuando los núcleos de población que los integran no lleguen a los 15 mil habitantes;

IX.- La legislatura Local, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá suspender Ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros por alguna de las causas graves que la ley reglamentaria prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes, ni que se celebren nuevas elecciones, la legislatura designará entre los vecinos a los Consejos municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir con los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

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

X.- Emitir la Ley Municipal y las bases para su reglamentación;

XI.- Aprobar los convenios que celebren los municipios al resolver conciliatoriamente sus conflictos de límites;

XII.- Resolver en la vía conciliatoria, los conflictos que surjan entre los municipios entre sí y entre estos y los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado;

XIII.- Designar, a propuesta del Gobernador, a los integrantes de los Consejos Municipales;

XIV.- Señalar por una ley General los ingresos que deben constituir la hacienda Municipal, sin perjuicio de decretar las cuotas y tarifas de impuestos, derechos y contribuciones de mejoras que cada Ayuntamiento proponga de acuerdo con las necesidades locales de sus respectivos Municipios;

XVIII.- Determinar mediante leyes las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes o usos y costumbres.”

Es indispensable anotar; que parra crear nuevos municipios el H. Congreso del Estado no necesita la propuesta del Ejecutivo; basta cumplir requisitos y tramitar ante la soberanía estatal; representada por la Cámara de Diputados:

14.1 Del gobierno municipal

Artículo 113. -“El Estado de Oaxaca, para su régimen interior, se divide en Municipios libres que están agrupados en distritos rentísticos y judiciales.

Los municipios se erigirán y suprimirán de conformidad con las disposiciones contenidas en las fracciones VII y VIII del Artículo 59 de esta Constitución.

Los Concejales electos por el sistema de usos y costumbres tomarán posesión en la misma fecha y desempeñarán el cargo durante el tiempo que sus tradiciones y prácticas democráticas determinen, pero no podrá exceder de tres años.”

14.2 De la asociación de Municipios

“Los municipios del Estado de Oaxaca, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de los municipios de dos o más Estados, cada Ayuntamiento deberá contar con la aprobación de la legislatura del Estado. Asimismo, cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste 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. Y a falta de convenio, se sujetarán a lo dispuesto por las fracciones XVI y XVII del Artículo 59 de esta Constitución.”

14.3 Autoridades comunitarias y de la jurisdicción indígena

Artículo 112. - “La jurisdicción indígena se ejercerá por las autoridades comunitarias de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas, dentro del marco del orden jurídico vigente y en los términos que determine la ley reglamentaria del Artículo 116 de esta Constitución.

V.- Los Municipios del Estado y las Comunidades Indígenas del mismo, podrán asociarse libremente, tomando en consideración su filiación étnica e histórica, para formar asociaciones de Pueblos y Comunidades que tengan por objeto:

- a). - El estudio de los problemas locales.
- b). - La realización de programas de desarrollo común.
- c). - El establecimiento de cuerpos de asesoramiento técnicos.
- d). - La capacitación de sus funcionarios y empleados.
- e). - La instrumentación de programas de urbanismo, y
- f). - Las demás que tiendan a promover el bienestar y progreso de sus respectivas comunidades y pueblos.”

Como en ninguna otra parte del país la impartición de justicia que es una realidad en muchos pueblos indígenas de nuestra nación; la Constitución Oaxaqueña, la autoriza, e intenta regularla; y señala:

“VIII.- La administración de justicia de cada Municipio estará a cargo de uno o más servidores públicos que se llamarán Alcaldes, por cada Alcalde Propietario habrá dos Suplentes que llevarán su respectivo número de orden, durarán en su cargo un año, y serán designados por la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento.

Para ser Alcalde se requiere haber cumplido veinticinco años antes del día de su designación y cubrir los mismos requisitos que se exigen para ser miembro de su Ayuntamiento.

Los Alcaldes son auxiliares de los Jueces y Tribunales del Estado, la Ley Orgánica respectiva establecerá el número que deba haber en cada Municipio, las funciones y atribuciones que les correspondan.”

15. El ayuntamiento administra justicia; la Constitución lo autoriza

Artículo 122. -“Los miembros de los ayuntamientos y los alcaldes son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su cargo.

Artículo 123. -En los delitos del orden común y violación de las leyes federales y del Estado, los servidores públicos municipales no gozarán de protección constitucional alguna, pudiendo en consecuencia proceder contra ellos el Ministerio Público.

Artículo 124. De las infracciones a las ordenanzas y reglamentos exclusivos del municipio cometidos por los Concejales, Alcaldes y Agentes Municipales, conocerán una comisión integrada por Concejales del ayuntamiento respectivo, en los términos de sus

reglamentos, la que se encargará de analizar la acusación, y que a su vez substanciará el procedimiento respectivo con audiencia del inculpado, para que posteriormente proceda a emitir su dictamen.

Conociendo el dictamen el Ayuntamiento y erigido en Jurado de Sentencia, aplicará la sanción respectiva mediante la resolución de las dos terceras partes de sus integrantes, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Si la resolución del Ayuntamiento fuese negativa, se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.”

16. Ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Oaxaca

El viernes 19 de junio de 1998; siendo gobernador del Estado el Lic. Diódoro Carrasco Altamirano; el H. Congreso del Estado aprobó la ley indígena para el Estado de Oaxaca.

La ley reconoce la existencia de los pueblos indígenas y advierte:

16.1 Disposiciones Generales

Artículo 1. -“La presente ley es reglamentaria del artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Es de orden público e interés social y regirá en todo el territorio del Estado de Oaxaca en materia de derechos y cultura de los pueblos y comunidades indígenas; así como en las obligaciones de los poderes del Estado en sus distintos ámbitos de gobierno. Sus disposiciones constituyen las prerrogativas mínimas para la existencia, pervivencia, dignidad y bienestar de los pueblos y comunidades indígenas.

Artículo 2. - El Estado de Oaxaca tiene una composición étnica-plural sustentada en la presencia mayoritaria de sus pueblos y comunidades indígenas cuyas raíces culturales e históricas se entrelazan con las que constituyen la civilización mesoamericana; hablan una lengua propia; han ocupado sus territorios en forma continua y permanente; en ellos han construido su cultura específica, que es lo que los identifica internamente y los diferencia del resto de la población del Estado. Dichos pueblos y comunidades tienen existencia previa a la formación del Estado de Oaxaca y fueron la base para la conformación política y territorial del mismo, por lo tanto tienen los derechos sociales que la presente ley reconoce.

Esta ley reconoce a los siguientes pueblos indígenas: Amuzgos, Cuicatecos, Chatinos, Chinantecos, Chocholtecos, Chontales, Huaves, Ixtecos, Mazatecos, Mixes, Mixtecos, Nahuatls, Triquis, Zapotecos y Zoques, así como a las comunidades indígenas que conforman aquéllos pueblos y sus reagrupamientos étnicos, lingüísticos y culturales como es el caso de los Tecuates.

Las comunidades afro americanas y los indígenas pertenecientes a cualquier otro pueblo procedente de otro Estado de la República y que residan temporal o permanentemente dentro del territorio del Estado de Oaxaca, podrán acogerse a esta ley.”

16.2 En materia de autonomía señala:

Artículo 10. -“Cada pueblo o comunidad indígena tiene el derecho social a darse con la autonomía la organización social y política acorde con sus sistemas normativos internos, en los términos de la Constitución política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; la Ley Orgánica Municipal; los artículos 17, 109 a 125 del Código de Instituciones políticas y procesos Electorales del Estado de Oaxaca, y de esta ley.

Artículo 11. - Los ayuntamientos o municipios no indígenas de los que formen parte una o varias comunidades indígenas promoverán la creación de regidurías de asuntos indígenas. Las personas que ocupen dicho cargo serán designadas conforme a sus tradiciones políticas.

Artículo 12. - las autoridades municipales respetarán la autonomía de las comunidades indígenas que formen parte de municipios no indígenas. En caso de disenso el Estado, por conducto de la Procuraduría para la defensa del indígena, buscará la concertación y la convivencia plural.

Artículo 13. - los pueblos y comunidades indígenas podrán formar asociaciones para los fines que consideren convenientes y de acuerdo al artículo 94 de la Constitución política local. Así mismo, tendrán el derecho de adoptar libremente su toponimia, cultural, lengua y formas de gobierno, del pueblo indígena al que pertenezcan. Por cuanto a sus relaciones fuera del territorio del Estado se estará a lo dispuesto por el artículo 96 de la Constitución Política del Estado.”

17. El reconocimiento a los sistemas normativos indígenas

Artículo 31. - “Para garantizar el efectivo acceso de los pueblos y comunidades indígenas al ejercicio del derecho de petición, toda promoción que se presente ante las autoridades estatales, por cualquier pueblo o comunidad indígena o por cualquier indígena que no hable español, podrá ser redactada en su propia lengua. Las autoridades tienen el deber de recibirla, previniendo en términos de ley la intervención de un traductor y de darle respuesta escrita en los términos prescritos por la Constitución Política del Estado.

Artículo 32. - A fin de garantizar el efectivo acceso de los pueblos y comunidades indígenas a la jurisdicción del Estado, en los procesos penales, civiles, agrarios, administrativos o cualquier procedimiento que se desarrolle en forma de juicio, que sea competencia de las autoridades del Estado y en el que intervenga un miembro de algún pueblo indígena que ignore el español, éste contará con un traductor bilingüe ya sea oficial o particular. Los jueces, procuradores y demás autoridades administrativas que conozcan del asunto, bajo su responsabilidad se asegurarán del cumplimiento de esta disposición. En todas las etapas procesales y al dictar resolución, los jueces, procuradores y demás autoridades administrativas que conozcan del asunto, deberán tomar en consideración la condición, prácticas, tradiciones y costumbres del o de los miembros de los pueblos y comunidades indígenas.

El Estado, por conducto de la Procuraduría para la defensa indígena, en coordinación con el ministerio público, vigilará la eficaz protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, así como los de los hombres y las mujeres indígenas, desde el inicio de las averiguaciones previas hasta la consignación de los casos, cerciorándose

que aquellos cuenten oportunamente con la asistencia de traductores bilingües y de defensores de oficio. En los casos en que se omita dicha asistencia, la Procuraduría de la Defensa del Indígena o los interesados, solicitarán a la Representación Social que, de nueva cuenta, se desahoguen las diligencias subsanando dichas soluciones a efecto de ejercitar la acción penal correspondiente.

Las elecciones en Oaxaca

“Por mandato de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, la organización y desarrollo de las elecciones constituye una función estatal que se realiza a través de un organismo público, autónomo, dotado de autoridad jurídica y patrimonio propios, denominado **instituto estatal electoral**”

18.1 Como se eligen las autoridades:

“Oaxaca cuenta con 570 municipios, 418 eligen a sus autoridades según sus autoridades y prácticas políticas comunitarias y 152 a través de partidos políticos. Esta dividido en 25 Distritos Electorales locales y 11 Electorales Federales, tienen 42 diputados locales, 25 de mayoría relativa y 17 de Representación Proporcional.”

18.2 Elección de autoridades municipales por usos y costumbres:

“En Oaxaca, hasta 1995 la elección de autoridades municipales fue a través del sistema de partidos políticos; es decir, que en todos y cada uno de los 570 municipios en que se divide el Estado elegían a sus autoridades municipales, de candidatos que eran apoyados y respaldados por partidos, a través d votaciones en las urnas donde se utilizaban boletas electorales.

No obstante, en la reforma político-electoral de 1995 se reconoce una práctica política que llevaba años en los municipios oaxaqueños y que era la elección de sus autoridades municipales de acuerdo con sus costumbres y tradiciones. Es decir, desde tiempo inmemorial los habitantes de algunos municipios oaxaqueños habían elegido a sus autoridades municipales por medio de asambleas comunitarias, sin la participación de los partidos y sin la utilización de la mampara, urnas y boletas electorales que son instrumentos propios de la tradición política contemporánea, del derecho positivo.

En la reforma electoral de 1997 se avanza en este terreno, y se da reconocimiento pleno a los usos y costumbres de los municipios que eligen a sus autoridades de manera directa, a través de asambleas, y se deja que sean los propios interesados quienes organicen y desarrollen la elección, sin intervención de la autoridad electoral.

De los 570 municipios, en la elección municipal de 1995 un total de 912 renovaron autoridades municipales por usos y costumbres y 158 por partidos, mientras que en 1998, 418 eligieron a sus autoridades según sus tradiciones y costumbres políticas y 152 hicieron lo propio con la participación de los partidos políticos.

El Instituto Electoral de Oaxaca es responsable de asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos políticos-electorales, así como velar por la autenticidad y efectividad del sufragio y contribuir al desarrollo de la vida democrática.

Este organismo agrupa para su desempeño, en forma integral y directa, las facultades relativas a la preparación de la jornada electoral, educación cívica e impresión de materiales electorales, la capacitación electoral, la realización de cómputos y el otorgamiento de constancias, garantiza el pleno ejercicio de los derechos y prerrogativas de los ciudadanos oaxaqueños y de los partidos políticos y el pleno respeto a los usos y costumbres de las comunidades indígenas de la entidad para elegir a sus autoridades municipales.”

19. Antecedentes históricos, legales y políticos de las elecciones por usos y costumbres

I.- El once de julio de mil novecientos noventa, México ratificó convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas tribales en países independientes, según decreto publicado en Diario Oficial de la Federación del tres de agosto de mil novecientos noventa. La ratificación fue ratificada ante la Organización Internacional del Trabajo el cuatro de septiembre del año citado; en tal virtud, el convenio adquirió la categoría de ley suprema del país en términos del artículo 133 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, iniciando su vigencia el cuatro de septiembre de mil novecientos noventa y uno.

II.- Mediante decreto número 278 de fecha once de mayo de mil novecientos noventa y cinco, la quincuagésima quinta legislatura reformo el artículo 25 de la Constitución particular del Estado, para establecer en su último párrafo “el reconocimiento de las tradiciones prácticas democráticas de las poblaciones indígenas que hasta ahora han utilizado en la renovación de sus ayuntamientos.”

20. Que dice el código electoral del Estado a propósito de la elección por usos y costumbres:

“Artículo 109 del código de Instituciones Políticas y procedimientos electorales de Oaxaca, entiende por normas de derecho consuetudinario “aquellas disposiciones de la Constitución Política del Estado relacionadas con la elección de ayuntamientos en municipios que observan los usos y costumbres”. De igual manera, las disposiciones del libro cuarto del código citado que establece el procedimiento parra la renovación de los concejales en dichos municipios y lo define como “conjunto de actos realizados por las autoridades electorales competentes y por los ciudadanos de una población para proponer públicamente a los integrantes de los ayuntamientos, conforme a sus prácticas comunitarias.

20.1 En las elecciones por usos y costumbres no se emplean urnas ni boletas electorales

La elección se realiza en asamblea, donde existe toda una tipología sobre la forma de hacer la elección de los candidatos, ya sea por propuesta directa, por terna, o por opción múltiple y la votación puede ser a mano alzada, por pizarrón, por aclaración y por voto directo.

En las comunidades indígenas del Estado ser elegido para integrar la autoridad municipal representa una distinción, y la mayoría son cargos honoríficos donde los ciudadanos pueden hacer carrera en la administración pública municipal, desempeñando todos los cargos hasta llegar a ser presidente municipal.”

“El Artículo 110 del Código de Instituciones Políticas y de Procedimientos Electorales de Oaxaca establece que serán considerados municipios de usos y costumbres a “aquellos que han desarrollado formas de instituciones políticas propias, diferenciadas que incluyen reglas internas o procedimientos específicos para la renovación de sus ayuntamientos de acuerdo a las constituciones federal, estatal en lo referente a los derechos de los pueblos indígenas”.

20.2 ¿Cuáles son los cargos públicos por los que se vota?

“Algunos de los principales cargos son: Topil, Policía, Teniente, Mayor, Regidor, Alcalde, Síndico, Fiscal del Templo y Presidente municipal.

En algunos municipios existen cuerpos colegiados de ciudadanos distinguidos que han desempeñado todos los cargos, razón por la que se les confiere respeto y autoridad, como son: Los Distinguidos, caracterizados, tatamandones, consejos de ancianos, etc.”

20.3 Las elecciones varían: pueden ser cada año, cada dos o cada tres

Existen municipios donde el término para elegir varía. Muchas autoridades municipales como concejales son electos por tres años, pero existen otros que son electos por otros periodos; como son: dos años, un año y medio o un año.

63 municipios, eligen autoridades cada año, 24 eligen autoridades cada año y medio, en un ayuntamiento se eligen autoridades cada dos años, y en 330 municipios se eligen las autoridades cada tres años.

El número de municipios regidos por el sistema de usos y costumbres, que eligen autoridades, podrá variar por acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Oaxaca a propuesta de las comunidades respectivas.

21. La ley orgánica municipal define las características de las poblaciones:

Artículo 8. - “Los centros de población de los municipios, por su importancia, grado de concentración demográfica y servicios públicos, podrán tener las siguientes denominaciones y categorías públicas, según satisfagan los requisitos que en cada caso se señalan:

A). - Ciudad: Al centro de población que tenga: Censo no menor de veinte mil habitantes, servicios públicos, servicios médicos y de policía, calles pavimentadas o de material similar, edificios adecuados para las oficinas municipales, hospital, mercado, rastro, cárcel y panteón, Instituciones bancarias, industriales, comerciales y agrícolas, hoteles y planteles educativos de enseñanza preescolar, primaria, media básica, media superior.

B). - Villa: Al centro de la población que tenga: Censo no menor a dieciocho mil habitantes, servicios públicos, servicios médicos y de policía, calles pavimentadas o de material similar, edificios adecuados para servicios municipales, hospital, mercado; cárcel y panteón; escuelas de enseñanza primaria, media básica y media superior.

C). - Pueblo: Al centro de las poblaciones que tengan: Censo no menor a quince mil habitantes; los servicios públicos más indispensables, edificios para las autoridades del lugar, cárcel, panteón, y escuelas de enseñanza primaria y media básica.

D). - Ranchería: Al centro de la población que tenga: Censo no menor a diez mil habitantes, edificios para las autoridades del lugar, panteón, y escuelas de enseñanza primaria.

E). - Congregación: Al centro de la población campesina ejidal que viva del cultivo de la tierra, asentado de un modo permanente y núcleos de población que se constituyen en un lugar determinado con elementos provenientes de otra u otras poblaciones que cuenten por lo menos con cinco mil habitantes.

F). - Núcleo rural: Categoría para la población que cuente por lo menos con quinientos habitantes.

21.1 Categorías administrativas municipales

Artículo 9. - Las poblaciones del Estado, según el punto de vista de su categoría administrativa se considerarán divididas de la siguiente manera:

I.- Municipio.

II.- Agencias municipales.

III.- Agencia de Policía.

A). - Para tener la categoría de Municipio se requiere que la localidad respectiva, cuente por lo menos con quince mil habitantes y con los elementos suficientes para su sostenimiento, administración y desarrollo.

B). - Para tener la categoría de Agencia Municipal, se requiere que la localidad cuente con un censo no menor de diez mil habitantes;

C). - Para tener la categoría de Agencia de Policía se requiere que la población cuente con un mínimo de cinco mil habitantes;

21.2 Cómo obtener la categoría administrativa superior inmediata

Artículo 10. - Los centros de población que estimen haber llenado los requisitos para cada categoría política y/o administrativa; podrán ostentar la que les corresponda, en el primer caso mediante declaraciones que realice el ayuntamiento de su municipio, con la aprobación de la legislatura del Estado; para el segundo por declaratoria del mismo Congreso previo el procedimiento que esta misma ley señala.

21.3 Cómo se crean o se suprimen los municipios

Artículo 11. - Corresponde a la Legislatura Local la creación, supresión, segregación y fusión de municipios de acuerdo a las siguientes consideraciones:

I.- Para que pueda crearse un nuevo municipio dentro de los ya existentes se deberán satisfacer los siguientes requisitos.

A). - Contar con una población no menor de quince mil habitantes

B). - Disponer de los recursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que demanda la administración municipal

C). - Contar con los locales adecuados para la instalación de las oficinas municipales, escuelas, hospitales, mercado, rastro y cárcel, así como los terrenos para el panteón municipal.

D). - Tener en funcionamiento los servicios públicos municipales necesarios para la vida normal e higiénica de la población.

Los interesados en la creación de un nuevo municipio deberán, solicitarlo a la Legislatura Local quien determinará lo conducente oyendo la opinión de o los municipios afectados.

II.- Podrán suprimirse municipios cuando se compruebe que sus rentas no cubren su presupuesto de egresos, carezcan de capacidad para manejarse por sí mismos y administrarse a través de su ayuntamiento. Procederá el cambio de categoría administrativa cuando se compruebe que los municipios no satisfagan los requisitos mencionados en el inciso anterior.

III.- Procede la segregación de una determinada comunidad, del municipio al que pertenezca, cuando así lo decida la mayoría de la población y además sirva de solución a cualquier problema de índole administrativo o político. Los interesados deberán solicitarlo a la legislatura del Estado quien determinará lo conducente escuchando a los municipios involucrados y fundará y motivará la resolución que se pronuncie al respecto.

IV.- Dos o más Municipios podrán fusionarse en un solo municipio cuando así lo acordaren en plebiscito mayoritario los pobladores de sus respectivas jurisdicciones.

Artículo 12. - De las modificaciones de su territorio, cambio de residencia de las cabeceras municipales y cambios de nombres de las poblaciones y todas las

controversias que se susciten entre los municipios o entre ellos y el Estado, conocerá la Legislatura Local conforme a lo dispuesto por la Constitución política del Estado.

Artículo 55. - Las autoridades auxiliares municipales actuarán en sus respectivas jurisdicciones como representantes de los ayuntamientos y por consiguiente, tendrán las atribuciones que sean necesarias para mantener en términos de esta ley, el orden, la tranquilidad y la seguridad de los vecinos del lugar donde actúen conforme lo determine la presente ley.

Artículo 56. - Los agentes municipales y de policía durarán en su cargo 3 años, pudiendo ser removidos por los ayuntamientos en cualquier tiempo por causa justificada, llamándose a los suplentes; si estos no se presentaren se designará a los substitutos en los términos de esta ley.

21.4 *Cómo se eligen las autoridades auxiliares*

Artículo 57. - La elección de las autoridades auxiliares, en los casos en que no se hubiere hecho la designación directamente por el Presidente Municipal, se sujetará al siguiente procedimiento:

I.- Dentro de los cuarenta días siguientes a la toma de posesión de los ayuntamientos, y precisamente el primer domingo del mes de febrero este lanzará la convocatoria para la elección de agentes.

II.- La elección se llevará a cabo el último domingo del mes de febrero, o en su caso en las fechas señaladas por el ayuntamiento teniendo como fecha límite el quince de marzo. Entrarán en funciones al día siguiente de la elección.

En la elección de las autoridades auxiliares se respetarán las tradiciones, usos, costumbres y prácticas democráticas de las propias localidades.

21.5 *Cuáles son las obligaciones de las autoridades auxiliares*

Artículo 58. - Corresponden a los agentes municipales y de policía las siguientes obligaciones:

I.- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones y reglamentos que expida el Ayuntamiento así como las disposiciones legales federal y estatal y reporta ante el presidente municipal las violaciones de las mismas.

II.- Informar al presidente municipal de todos los asuntos relacionados con su cargo;

III.- Cuidar el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos del lugar; reportando ante los cuerpos de seguridad pública las acciones que requieren de su intervención;

IV.- Promover el establecimiento de los servicios públicos y vigilar su funcionamiento.

V.- Promover la integración de comités de colaboración ciudadana como coadyuvantes en las acciones de bienestar de la comunidad;

VI.- Las demás que le señale las leyes, reglamentos o acuerdos del ayuntamiento.

22. Atribuciones municipales en materia de justicia

De los Alcaldes.

Artículo 94. - “La justicia en los Municipios del Estado se impartirá a través de los alcaldes, que serán nombrados de conformidad con el artículo 127 de la constitución política local, durará en el desempeño de su cargo un año a partir de la fecha de su nombramiento el cual podrá prorrogarse por acuerdo del cabildo hasta el término de la gestión.

(REFORMADO, P.O.26 DE MARZO DE 1994)

Artículo 95. - Son atribuciones de los alcaldes:

(SIC) Conocer de los asuntos de jurisdicción voluntaria y de aquellos no contenciosos de su competencia que solicitan las partes con excepción de las informaciones de dominio y ad-perpetuam;

II.- Auxiliar a los tribunales y jueces del Estado; por ende, desempeñar las funciones que unos y otros les encomienden, lo mismo en materia civil que en materia penal y para tal cometido, los alcaldes se ajustaran al mandato judicial respectivo.

III.- Conocer como instancia conciliatoria:

A). - De los asuntos civiles y mercantiles cuyo monto no exceda de los cincuenta salarios mínimos Generales, vigente en la Zona Centro del Estado de Oaxaca, en el momento de la presentación de la reclamación.

El procedimiento conciliatorio previsto en la ley será potestativo para las partes.

(REFORMADO; P.O.26 DE MARZO DE 1994)

Artículo 96. - El procedimiento conciliatorio se sujetara a las siguientes normas:

A). - El reclamante acudirá por escrito o por comparecencia ante el juez municipal precisando las pretensiones que reclame de su contrario, solicitando lo cite a su presencia para efectos de la audiencia conciliatoria prevista en este precepto.

B). - El alcalde o juez municipal, con la copia de la reclamación correrá traslado a la contraparte, citándola a su presencia para que comparezca a la audiencia de conciliación, la que se verificara en un término no mayor de diez días naturales a partir de la fecha en que se reciba la solicitud; si por cualquier circunstancia la audiencia no pueda celebrarse en la fecha indicada, se verificara dentro de los ocho días naturales.

Si cualquiera de las partes no comparece después de haber sido citada personalmente por segunda vez se entenderá que no desea la conciliación y se mandara archivar el asunto como concluido.

C). - En la Junta de Conciliación el juez municipal exhortará a las partes a conciliar intereses, escuchando brevemente al reclamante y luego a su contrario, para que aleguen lo que a su derecho corresponda.

El resultado de la conciliación o avenimiento de las será constar en acta circunstanciada, señalando la indemnización que se hubiere pactado en forma de pago y en su caso, su aseguramiento.

Los acuerdos que se tomen tendrán carácter de cosa juzgada para todos los efectos procedentes y su ejecución en caso de incumplimiento corresponderá a los jueces de primera instancia.

22.1 *Cómo se ejerce la justicia municipal*

Artículo 97. - Para el debido ejercicio de la justicia municipal:

I.- El poder judicial a solicitud de los municipios instrumentara la asesoría permanente de Alcaldes y expedirá un manual de procedimientos que no se oponga a derecho, propicie el máximo de beneficio social y sea comprensible y manejable por los Alcaldes;

II.- Para hacer cumplir sus determinaciones, los Alcaldes pueden emplear cualquiera de las siguientes medidas de apremio que juzgue eficaz:

A). - Multa hasta por diez días de salario.

B). - El auxilio de la fuerza publica: y

C). - Arresto hasta por treinta y seis horas.

Si el caso exige mayor sanción, se dará parte a la autoridad pertinente.

23. *De la desaparición y suspensión del ayuntamiento*

Artículo 67. - “Corresponde exclusivamente a la Legislatura del Estado, declarar la suspensión o desaparición del ayuntamiento, la suspensión o revocación del mandato de alguno o algunos de sus miembros la designación de consejos municipales.

Artículo 68. - La petición para que la legislatura conozca de este asunto podrá ser formulado por el ejecutivo del Estado, por los legisladores locales o por vecinos del municipio, recibida la petición la Legislatura procederá en los términos del artículo 74 de esta ley y fenecido el término para que dé contestación el ayuntamiento, lo citará a una audiencia que se celebrará, ante la comisión correspondiente, dentro de los cinco días naturales siguientes, en la que este por conducto del presidente Municipal, o la representación que al efecto designe, con la comparecencia de sus defensores, podrá rendir las pruebas que estime conducentes y alegar lo que a sus intereses convenga, la resolución se producirá dentro d los ocho días siguientes a la recepción de las probanzas. En todo caso para que esta resolución sea valida, se requerirá el acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura Local, contra ella no procederá recurso alguno.

Artículo 69. - El procedimiento anterior se llevará al cabo sin perjuicio de que, ante una situación de violencia que calificará la Cámara exista un Estado de vacío de autoridad del ayuntamiento, o se encuentre el municipio en Estado de ingobernabilidad, casos en que la propia Cámara nombrará un consejo provisional o el Ejecutivo estatal designará un

encargado o representante, que se haga cargo de la administración municipal mientras se decide en definitiva, ya sea que se suspenda o desaparezca el ayuntamiento o se ratifique en sus cargos a los integrantes. Se entiende que existe ingobernabilidad de un municipio cuando las causas de instalación del ayuntamiento hayan propiciado la violencia política o generado inestabilidad social.

Artículo 70. - En los recesos de la Legislatura Local, la Diputación permanente la convocará a sesiones extraordinarias a fin de que reúna dentro de los tres días siguientes para conocer de la petición a que se refiere el artículo 68. El acuerdo para convocar a sesiones extraordinarias deberá ser aprobada por las dos terceras partes de los integrantes de la diputación permanente.

Artículo 71. - Si la Legislatura declara que ha desaparecido el ayuntamiento procederá a designar a instalar de inmediato, entre los vecinos del municipio a los integrantes de los consejos municipales.

23.1 Cómo se da la desaparición de los ayuntamientos

Artículo 72. - Son causas de desaparición de un ayuntamiento:

I.- Cuando sea imposible el funcionamiento, por falta absoluta por la mayoría d sus integrantes, si conforme a la ley no existen suplentes que puedan integrarlo cualquiera que fueren las causas que motiven dicha falta.

II.- Cuando se susciten entre los integrantes de un ayuntamiento, o entre este y la comunidad, conflictos reiterados que imposibiliten el cumplimiento de los fines del mismo, o el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas.

III.- Cuando el ayuntamiento viole las garantías individuales y sociales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Constitución Local.

IV.- Cuando el ayuntamiento promueva o adopte formas de gobierno o de organización políticas distintas a las establecidas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V.- Cuando el ayuntamiento incurra en violaciones a las normas jurídicas que rigen los procesos electorales.

VI.- Cuando el ayuntamiento realice reiteradamente actos que alteren los presupuestos de egresos, planes y programas de desarrollo municipal.

VII.- Cuando el ayuntamiento disponga de bienes del patrimonio municipal, sin sujetarse a las disposiciones previstas en la presente ley.

VIII.- Cuando el ayuntamiento permita que extranjeros se inmiscuyan en asuntos internos del Estado o de los municipios.

IX.- Por excusa a sus cargos o el abandono del ejercicio de sus funciones.

Artículo 73. - La legislatura podrá declarar la suspensión de un ayuntamiento desde el momento que de inicio el procedimiento para la desaparición y se prolongará hasta el

momento que se emita la resolución correspondiente, y si las circunstancias lo requieren nombrará un Consejo de Administración Municipal con el carácter de provisional.

Artículo 74. - La solicitud que refiere al artículo 68, será presentada ante la presidencia de la Legislatura o ante la Diputación Permanente de la misma, y será turnada a la Comisión de gobernación para su análisis, procedimiento y dictamen, dándose vista al ayuntamiento para que exprese un término no mayor ocho días contados a partir de la fecha de su notificación legal lo que a sus intereses convenga, independientemente de que se haya nombrado el consejo administración municipal provisional.

Artículo 75. - Concluido el procedimiento, la Legislatura sesionará para oír el dictamen de la Comisión respectiva y lo que manifiesta el ayuntamiento, dicho lo anterior resolverá en los términos del último párrafo del artículo 68.

Artículo 76. - Cuando exista causa que lo amerite, la Legislatura, por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros podrá ampliar los términos del procedimiento de suspensión para el recibo de pruebas en ningún caso la suspensión de un ayuntamiento podrá ser mayor de treinta días naturales.

Artículo 77. - La Legislatura del Estado llamará a los suplentes del ayuntamiento para que asuman las funciones que las leyes determinen en un plazo que no excederá de veinticuatro horas posteriores a la instauración del procedimiento, y en su caso procederá a la designación del consejo municipal en los términos de la presenta ley.

Artículo 23. - Los cargos de Presidente Municipal, Regidores y Síndicos de un ayuntamiento serán obligatorios y sólo podrán ser excusables por causa justificada que calificará el propio ayuntamiento con sujeción a esta ley. De todos los casos conocerá la Legislatura del Estado haciendo la declaratoria correspondiente y proveerá lo necesario para cubrir la vacante si después de llamado el suplente, este no acudiere.

Desarrollo social

Oaxaca es el primer Estado que define a la Política Social como su Política de Gobierno. Las acciones implementadas en este rubro han sido dirigidas a satisfacer y beneficiar al 75% de los municipios que se clasifican como de "alta" y "muy alta marginación". Entre los problemas más graves del Estado podemos anotar el problema agrario, en Oaxaca subsisten 326 conflictos agrarios y todos son catalogados como "delicados", según el presidente de la junta de conciliación agraria Sr. Manuel Zamora Domínguez, él precisó que en el Estado la problemática agraria tiene una fuerte connotación social, por que en la mayoría de los conflictos ya existe una definición jurídica, se reconoce a un dueño de la tierra, pero la otra parte no lo acepta.

Salud

En 1997 la esperanza de vida fue de 71.5 años, nueve más que en 1990; mientras que la tasa de mortalidad, en niños menores de 4 años fue de 1.7 por cada niño, en contraste con 6.1 y 13.0 de 1990 y 1980, respectivamente. La mortalidad General registra una disminución discreta al pasar de 5.79 a 5.14 defunciones por cada mil habitantes.

Según el gobierno del Estado el sistema de salud atiende al 95% de la población oaxaqueña en sus 2 mil 354 unidades conformadas por: hospitales y clínicas. La infraestructura médica está integrada por un mil 020 unidades médicas de primer nivel y 28 hospitales, lo cual nos permite atender a 2 millones 784 mil personas, que constituyen el 65.3 % de la población total.

Educación

En el IV Informe de Gobierno del Ejecutivo Estatal se afirma que la tasa de analfabetismo se ha reducido a través de diversos programas de atención educativa de 24.7 en 1990 a 19.7 en 1997. El sistema educativo estatal brinda sus servicios a un millón de niños y jóvenes oaxaqueños en 10 mil 106 escuelas; la cobertura de educación preescolar es 32 mil 659 niños, 93.8% en el nivel primaria y 83.1% en secundaria.¹¹³ Actualmente, 174 mil 183 alumnos acuden a mil 304 escuelas con respecto a 1992-1993.

Servicios básicos

Las obras de Gobierno en materia de bienestar social, según afirmaciones del gobernador José Murat ha rendido resultados altamente favorables, se ha otorgado agua potable, drenaje sanitario y fluido eléctrico a mayor número de comunidades; 79 de cada 100 oaxaqueños cuentan con agua potable, 2 de cada 5 con servicio de drenaje sanitario en su hogar, 4 mil 200 localidades reciben servicio eléctrico, lo que representa actualmente que, el 94% de los oaxaqueños tengan energía eléctrica en sus viviendas.

Municipios de mayor población de Oaxaca

Enmarcado en una complicada y caprichosa orografía, el Estado se divide en 570 municipios y en más de 9 mil localidades que gozan de variados microclimas que benefician las actividades productivas de la entidad.

Chalcatongo de Hidalgo, municipio de Oaxaca, ubicado en la región Sierra Sur. Relieve montañoso y clima templado. Cultivos: maíz, frijol y trigo. Minería sin explotar. Población (1990), 98.039 habitantes.

Juchitán de Zaragoza, municipio de Oaxaca. Clima cálido. Cultivos: arroz, café y caña de azúcar. Cuentan con ganadería e importante producción de artesanías. Población (1990), 66.414 habitantes.

¹¹³ Mas sin embargo es importante señalar que: el consejo nacional de población (CONAPO) informa que 52400 personas abandonaron la entidad, frente a una inmigración de 19000, lo que arroja una perdida neta por migración de 33400 individuos, o sea, una reducción media anual de 0.99%. Los emigrantes de Oaxaca que se han ido del país representan 3 % del total de salidas. En su mayoría, los emigrantes tienen un nivel de educación superior a la media estatal, en la 57.9% de mayores de 15 años no terminaron la primaria, frente a 68.8% de emigrantes que si lo hicieron o, incluso, finalizaron algún grado posterior de educación formal (62.7%), en el que 53.6% son trabajadores no manuales (CONAPO- 1996:8-9)

Oaxaca de Juárez, municipio de Oaxaca. Territorio bañado por el río Atoyac. Produce trigo, maíz, frijol y caña de azúcar. Importante fabricación de artesanías. Población (1990), 213.985 habitantes.

Salina Cruz, municipio de Oaxaca. Región casi plana, limita con las costas del océano Pacífico. Agricultura escasa, pero con una actividad comercial importante. Población (1990), 65.707 habitantes.

San Juan Bautista Tuxtepec, municipio de Oaxaca. Productos: maíz, frijol, arroz, caña de azúcar, frutas tropicales y maderas. Actividad comercial intensa. Población (1990), 110.136 habitantes.

San Pedro Pochutla, municipio de Oaxaca, ubicado al extremo sur del Estado, en el litoral del océano Pacífico, clima caluroso. Producción: piña y cacao. Población (1990), 25.701 habitantes.

San Pedro Tututepec, municipio de Oaxaca, ubicado en el sureste, en el litoral del océano Pacífico. Clima cálido. Producción: café, caña de azúcar y maderas. Población (1990), 35.376 habitantes.

Santa María Huatulco, municipio de Oaxaca, ubicado al sureste del Estado, en el litoral del océano Pacífico. Clima cálido. Centro turístico. Población (1990), 12.645 habitantes.

Santiago Pinotepa nacional, municipio de Oaxaca, ubicado al sureste del Estado en el litoral del océano Pacífico. Clima caluroso. Producción: pesca, bordados y sal. Población (1990), 37.800 habitantes.

Santo Domingo Tehuantepec, municipio de Oaxaca, ubicado en el istmo de Tehuantepec, junto al océano Pacífico. Centro comercial y turístico, ferias regionales de carácter autóctono. Población (1990), 57.147 habitantes.

Desarrollo político

En 1995 el H. Congreso del Estado realizó una profunda reforma al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO); a partir de esta reforma, se han efectuado dos procesos de elección locales: la renovación del Congreso del Estado y de 570 concejales municipales, además de la renovación de la Representación Federal.¹¹⁴ Cada tres años se llevan a cabo procesos electorales para cambiar a las autoridades municipales. En 1995 la Legislatura Electoral oaxaqueña aprobó la realización de elecciones bajo el régimen tradicional de Usos y Costumbres indígenas para la renovación de presidentes municipales. En este año 7 de cada 10 municipios eligieron a sus autoridades bajo este sistema.

Según la página Web del gobierno del Estado, corresponden a Oaxaca 4 representantes populares en el Senado de la República, dos son electos por mayoría relativa, uno por el principio de primera minoría y uno más por asignación proporcional. Oaxaca está dividida en 11 distritos electorales federales, por lo cual, el número de representantes en la

¹¹⁴ Según datos del instituto electoral de Oaxaca, para cada elección se instalan en la entidad 3963 casillas, que corresponden a 2441 secciones electorales, donde 1,953.175 ciudadanos están inscritos en el padrón electoral, y en posibilidad de votar.

Cámara de Diputados corresponde a esta cifra. Los diputados federales son electos cada 3 años.

Síntesis de la evolución económica

Oaxaca tiene una de las economías más rezagadas del país; apenas contribuye con el 1.5% a la producción total. Los fuertes contrastes de desigualdad social y regional limitan el desarrollo de la entidad. A partir de 1997 y como consecuencia de la desaceleración económica de EU, la tasa de crecimiento económico ha registrado una tendencia hacia el rezago en comparación con el resto de las entidades. Los sectores que contribuyen en mayor medida a la generación del PIB en el Estado se concentran, principalmente, en la agricultura y turismo, mismas que también han contribuido a la generación de empleos. Oaxaca presenta un nivel de endeudamiento bajo como resultado de las políticas conservadoras en materia de deuda que ahí rigen, lo cual da flexibilidad al Estado en el manejo del gasto.

Situación actual del Estado

Como la mayoría de los Estados de la región Sur y Sureste del país, Oaxaca se ha caracterizado por la abundancia de sus recursos naturales y de mano de obra. Estos elementos han contribuido a que sea el sector terciario uno de los predominantes en la región. El fortalecimiento del sector comercial en Oaxaca lleva a la entidad a depender en gran medida del comportamiento del mercado interno, aunado a la importancia que cobra la actividad turística en la entidad.

La importancia de los sectores primario y terciario en la estructura de la entidad y su sector industrial no desarrollado explica por que la entidad muestra rezagos importantes en su incorporación a la dinámica nacional, ya que el motor de desarrollo de los últimos años, sobre todo antes de 2000, ha sido precisamente el sector secundario. Esta misma estructura, sin embargo, fue un factor de protección en contra de la desaceleración de 2001 gracias a la evolución contracíclica de la economía Oaxaqueña, que evitó la caída en la producción de la entidad durante 2001 y 2002. Así las expectativas económicas para la economía oaxaqueña se muestran favorables para el cierre de este año. A diferencia del ámbito nacional, en el entorno productivo del Estado de Oaxaca impera la certidumbre de buen desempeño, pese al modesto ritmo en la actividad de las empresas, son el pequeño comercio y el turismo lo que están siendo los ejes de crecimiento económico. Aunado a esta evolución, la expansión del periodo final del año y el repunte de los últimos meses en la economía nacional podrían incrementar la dinámica estatal.

Evolución de los principales indicadores económicos durante el primer semestre del año

El comportamiento de los principales indicadores macroeconómicos muestra que, en General, la recesión económica cuya recuperación se esperaba para el segundo trimestre

del año, aún continúa. Aunque se registró un pequeño repunte de la actividad en la economía de Estados Unidos sus consecuencias todavía no se reflejan en la actividad económica nacional. Se registró una breve turbulencia financiera relacionada con la posibilidad de huelga en PEMEX, que incrementó eventualmente el precio del dólar y elevó marginalmente la tasa de interés pero pasada la coyuntura, el país goza de una relativa estabilidad macroeconómica en un ambiente de estancamiento productivo.

Mientras que el PIB nacional se incrementó en 2.1 % en el segundo trimestre del año, apenas fue suficiente para compensar la pérdida de 2 % del primer trimestre. Asimismo, el producto en Estados Unidos, tras haber presentado un crecimiento de 5 % en el primer trimestre, redujo su velocidad al ubicarse en 1.3 % en el segundo trimestre. La correlación entre el crecimiento en México y en Estados Unidos ha llevado más o menos un trimestre de rezago, por lo que se espera que el tercer trimestre del año sea difícil en materia de crecimiento. Para el último trimestre se espera un ligero incremento productivo relacionado con la estacionalidad del consumo por el fin de año, más que por una verdadera recuperación económica.

La actividad industrial y manufacturera por su parte, mostró lo que parecía ser un repunte de crecimiento en el mes de mayo para retomar la tendencia negativa que ha caracterizado a su actividad. Esta vez, el incipiente crecimiento de la industria en Estados Unidos no se ha reflejado en el sector en México. Un dato interesante es el que indica que la industria manufacturera no ha producido nuevas plazas desde el mes de octubre de 2000. En lo que respecta al ambiente político imperante, existe una percepción internacional de que México padece de una democracia sumamente paralizante que se expresa en la ausencia de trabajo legislativo, y que impide ir adelante con las reformas estructurales de fondo que requiere la economía para propiciar un ambiente de mejor desenvolvimiento económico.

El conflicto entre los gobernadores y el Gobierno Federal, que obedece a las restricciones de presupuesto y a la falta de transparencia en la integración de las cuentas federales, arroja algunas señales en lo que respecta al nuevo federalismo y la posibilidad de ampliar facultades y potestades a entidades y municipios, en vista de que las participaciones se han reducido y se prevén otros recortes que traerían como consecuencia una mayor restricción presupuestaria para el próximo año, en un ambiente económico nacional e internacional de estancamiento productivo. El Estado de Oaxaca ha presentado bajas tasas de crecimiento en su producto en los últimos años. Con un incremento promedio de 1.6 % anual entre 1994 y 2000, su economía fue menos dinámica que casi todos los Estados del sureste a excepción de Guerrero y Veracruz que crecieron sólo 1.3 y 1.5 % en el período respectivamente.

Esta dinámica lo llevó a ocupar el lugar 28 por crecimiento económico. Al igual que otros Estados cuya estructura económica se encuentra fuertemente orientada a las actividades del sector primario, Oaxaca ha presentado un comportamiento irregular y ha pasado períodos críticos en lo que se refiere a crecimiento en una tendencia muy diferente a la de la economía en su conjunto. Además de este sector aportan proporciones importantes del producto, la industria manufacturera, el comercio, servicios financieros y comunales. Aunque su industria no es tan poco importante, se orienta a la producción de alimentos y productos derivados del petróleo y caucho, y siendo la maquila de electrónicos y textiles los más beneficiados con la apertura, Oaxaca ha sido de los Estados que se ha mantenido al margen del auge exportador de los últimos años. En el 2000, año en que la economía nacional incrementó su producción en 6.6 %, el Estado creció sólo 4.5 %, lo

cual indica que si recibió, aunque marginalmente un leve impacto del repunte económico. Esta tasa de crecimiento fue la más alta observada desde el año de 1994.

Estructura productiva¹¹⁵

Sus principales actividades son la GD6, la GD8 y la GD9, comercio restaurantes y hoteles, servicios financieros y servicios comunales, los cuales representan alrededor de 20 % del PIB, cada uno. Le siguen en importancia la GD3 y la GD1, que representan al menos el 15 % del PIB estatal. Las actividades de transporte por su parte representan poco menos del 10 %. Es importante destacar que el tamaño del sector primario en Oaxaca es relativamente alto, representando alrededor de tres veces lo que representa a escala nacional, estimada en 5 % del producto total. La dinámica económica de estas actividades fue en todos los casos lenta, lo que explica el desenvolvimiento económico General del Estado. Las tasas de crecimiento de sus principales actividades, no rebasaron el 2 % anual, mientras las mismas crecían a tasas entre el 5 y el 7 % a nivel nacional. Sin embargo, el crecimiento presentado por la agricultura, una de las principales actividades productivas en el Estado fue de 1.9 %, un poco más alta que el crecimiento nacional, ya de por sí deprimido, de 1.8 %.

Por su parte la industria manufacturera observó una tasa de crecimiento de apenas 2.8 %, un nivel bajo sobre todo si se tiene en cuenta la tasa de crecimiento de la actividad a escala nacional que fue de 5.7 %, en el período que comprende de 1994 a 2000. La GD3 de Oaxaca está compuesta fundamentalmente por la DI Alimentos, bebidas y tabaco, que aporta casi el 50 % del producto manufacturero. Otra actividad notable con una participación de poco más de 30 % es la de productos químicos y derivados del petróleo DV, Así, alrededor del 80 % de la producción manufacturera se concentra en estas actividades. Esta estructura se debe a que la industria provee fundamentalmente a la localidad y a las demandas de parte de productos de consumo alimentario de la industria turística, notable en el Estado. Por otro lado, las actividades relacionadas con el mercado petrolero hacen vulnerable a la industria a las fluctuaciones ocurridas en los mercados internacionales. Las tasas de actividad que han presentado son de 3.7 la DI y 1.4 % la DV, ambas por debajo del crecimiento de las actividades a nivel nacional, de 4 y 3.5 respectivamente.

Inflación

Según datos de la página de Internet del Estado, la inflación medida por el deflactor implícito del PIB, presentó la misma tendencia del indicador nacional, aunque se mantuvo un poco por encima de los índices Nacionales, en los años de 1996, 1998, y 2000. En promedio, entre 1994 y 2000 la inflación del Estado fue de una tasa anual de 21 % contra 21.1 del indicador nacional.

¹¹⁵ Para más información visitar la página Web de: www.aregional.com, de donde hemos tomado este reporte.

Empleo formal privado

De acuerdo con el 5º Informe de Gobierno, los trabajadores adscritos al IMSS representan al menos el 1.1 % del total nacional y las plazas se incrementaron a una tasa promedio de 5.1 % entre 1994 y 2000, un poco por debajo del incremento nacional que fue de 5.6 % anual. Es importante destacar que en 1997 y 1998 el incremento en el número de plazas formales fue de 11 y 13.1 % en el Estado, lo cual se debió a la expansión del turismo y las actividades relacionadas con el petróleo. En el 2001, en plena recesión económica nacional, Oaxaca presentó tasas de crecimiento del empleo formal de 2.1 %.

Sector externo

En la página electrónica del Banco de México, se señala que la participación del Estado en el comercio exterior es pequeña, de apenas 0.04 % de las exportaciones y de las importaciones totales. En el año 2000 las exportaciones del Estado fueron de 37.6 millones de dólares (mdd), mientras que las importaciones fueron de 68.3 mdd, por lo que su balanza comercial fue deficitaria en 15 mdd. Esto indica, que aunque su comercio es pequeño, se ubica por encima de la participación de Estados como Nayarit o Guerrero. Sus relaciones de intercambio arrojan resultados desfavorable producto de la estructura económica dependiente de las mercancías de importación y de su bajo potencial exportador.

Sector financiero

La tasa de crecimiento de la captación bancaria en el Estado fue de 13.5 %, muy favorable en comparación con el comportamiento presentado por el agregado nacional de -1.1 %. Su participación en el agregado se estima en 0.7 %, de tal manera, dicha forma de ahorro nacional está al nivel de la lograda por el Estado de Morelos, Guerrero y Michoacán. En el año 2000, la captación por parte de la banca consolidada en el Estado fue de 11 mil 755.2 millones de pesos.

Comportamiento reciente y perspectivas de la economía de Oaxaca

Al igual que los Estados de la región Sur y Sureste del país, Oaxaca se ha caracterizado por la abundancia de sus recursos naturales y de mano de obra. Estos elementos han contribuido a que sea el sector terciario uno de los predominantes en la región. El fortalecimiento del sector comercial en Oaxaca lleva a la entidad a depender en gran medida del comportamiento del mercado interno, aunque no se puede negar la importancia que cobra la actividad turística en la entidad.

Los sectores primario y terciario tienen gran peso en la estructura de la entidad, mientras que el sector industrial es un sector aún no desarrollado. Esta es una de las razones por las que la entidad muestra rezagos importantes en su incorporación a la dinámica nacional, ya que el motor de desarrollo nacional es precisamente el sector secundario. El rezago en el crecimiento económico de entidad se hace patente en su tasa promedio de

crecimiento económico que entre 1994 y 2000 se ubicó en 1.6 % contra la tasa nacional que fue de 3.5 %. En 2000 el crecimiento porcentual del producto interno bruto de la entidad (PIBE) fue 4.5, mientras que el PIB presentó un crecimiento del 6.6 %, ello se debe básicamente al comportamiento de la economía oaxaqueña, ya que ésta no es propiamente procíclica, es decir, la dinámica nacional no influye en demasía sobre la entidad, de tal forma que mientras que la economía nacional crece a un ritmo importante, la estatal no crece por encima de esa tasa, y cuando la nacional cae, la estatal pudiera no caer, o caer en menor grado.

El año 2000 representó para el país y, en especial, para los Estados donde cobra un peso importante la industria maquiladora, una etapa de auge. Las economías de Baja California y Chihuahua crecieron a una tasa mayor del 10 % y a nivel nacional la tasa de crecimiento fue de 6.6 %. Aunado al auge de la industria maquiladora como factor detonante del crecimiento económico de este año, el alza en los precios del petróleo extendió sus efectos a la economía nacional en su conjunto. Sin embargo, en el fondo fue la evolución de la economía Estadounidense el elemento determinante del dinamismo económico nacional en 2000, ya que fue el país de origen de la IED dirigida a la industria maquiladora y también el receptor de los productos maquilados.

Así como la economía Estadounidense fue el motor del crecimiento nacional en el 2000, la desaceleración de la misma en el 2001 y 2002 provocó una seria contracción en la economía nacional, afectando por demás a los Estados eminentemente maquiladores. La estructura económica de Oaxaca y su evolución contracíclica fueron los factores que evitaron la caída en la producción de la entidad durante el 2001. Aunque las ventas al mayoreo disminuyeron, las de menudeo no sólo no cayeron sino que mantuvieron tasas crecientes importantes, el empleo formal mantuvo tasas positivas, los niveles de desempleo se mantuvieron más bajos que el nacional e incluso una tendencia menor que el 2000. La situación reciente de la economía oaxaqueña indica que durante el 2002 la entidad presentó un crecimiento importante, toda vez que los niveles de desempleo se mantienen en niveles bajos, las ventas al menudeo se han incrementado considerablemente, el empleo formal mantiene una tendencia positiva y la actividad turística se ha mostrado un dinamismo importante.

Inversión Extranjera Directa

Esta inversión en los últimos años se había canalizado preferentemente a los sectores servicios y construcción, generando empleos y permitiendo la captación de divisas. Aunque de los Estados de la región Sur del país, Oaxaca es el Estado hacia donde menor afluencia de IED se ha canalizado, la diversidad cultural de la entidad así como un sector industrial no desarrollado han impedido una mayor captación de estos flujos de capital en la entidad. De hecho en los últimos tres años, la IED ha salido, entre el 2000 y el primer semestre de 2002, en promedio han salido 120 mil dólares por mes. Aunque para la entidad la IED importante no es primordial, ya que por concepto de turismo se han obtenido más divisas que por esta inversión en la entidad.

Inflación

Sobre el proceso inflacionario en la entidad, se cuenta con la información de las ciudades de Oaxaca y Tehuantepec. Durante el 2001 la inflación en Tehuantepec se ubicó por encima de la nacional y en la ciudad de Oaxaca por debajo. En el primer semestre de 2002, la inflación a nivel nacional y en las dos ciudades oaxaqueñas se ha ubicado en niveles similares. En términos de inflación acumulada, en el primer semestre de 2002, la inflación en la ciudad de Oaxaca fue de 1.7 % y en Tehuantepec de 2 %. El mayor incremento en el nivel de precios en Tehuantepec que en la ciudad de Oaxaca obedece a su dinámica portuaria y turística. A nivel nacional la inflación acumulada a septiembre 2002 fue 3.9 %, haciendo difícil el cumplimiento de la meta gubernamental que la pronosticaba en 4.5 % al final de año.

Empleo

El empleo formal en la entidad ha mantenido una tasa positiva en los últimos dos años, aunque este nivel de empleo no es representativo de la población ocupada en la entidad, permite observar el comportamiento de la actividad empresarial, que aún cuando registra una menor dinámica -bajas ventas al mayoreo- no están bajando sus requerimientos de mano de obra. De enero a septiembre se han creado 2 mil 200 plazas laborales formales en la entidad, cantidad pequeña para la cantidad de población ocupada, pero habremos de recordar que las actividades hacia donde se dirige la mayor parte de la población ocupada es el sector primario y pequeño comercio que, Generalmente, no se incorporan al Instituto Mexicano del Seguro Social. Por otra parte, los niveles de desempleo en la ciudad de Oaxaca se mantuvieron en niveles bajos durante el 2001, lo que denota que pese a la baja actividad productiva nacional en este año, la ciudad mantuvo su dinámica.

3. Tlaxcala: el ejercicio del IV orden del Estado; el gobierno de la comunidad

En Tlaxcala el camino hacia el cuarto orden de Estado y de gobierno se ha efectuado en dos tiempos. El primero, al calor de la reforma municipal de 1983, fue promovido por el entonces gobernador Tulio Hernández. El Congreso local legisló para que los delegados municipales en las comunidades o pueblos ya no fueran designados por el ayuntamiento sino que las propias comunidades los eligieran por votación vecinal. De esta manera, el delegado municipal cumplía dos funciones simultáneas: la de ser representante del ayuntamiento en la comunidad y al mismo tiempo la de ser representante de la comunidad en el ayuntamiento¹¹⁶.

Para que esta doble representación se consolidara el delegado se convirtió en regidor: el "regidor de pueblo" que se integraba al ayuntamiento. Cada ayuntamiento tuvo así tres tipos de regidores: los regidores de mayoría, los regidores de representación proporcional

¹¹⁶ Op. Cit. Pág. 13

y los regidores de pueblo. Los ayuntamientos, que antes estaban compuestos por alrededor de ocho regidores, se ampliaron hasta alrededor de cincuenta regidores (en Huamantla, el municipio más grande), dependiendo del número de comunidades que habían elegido a su regidor de pueblo. En las sesiones de cabildo cada regidor de pueblo defiende los intereses de su comunidad y exige su parte correspondiente del presupuesto municipal, así como una mayor atención del ayuntamiento para la solución de los problemas de su comunidad. Se determinó que el impuesto predial sería cobrado y administrado por cada comunidad en su circunscripción territorial, con el fin de que tuvieran una primera fuente propia de ingresos, aunque fuese mínima.

La figura del "regidor de pueblo" fue el primer ejercicio de autogobierno de las comunidades, dentro de los marcos jurídicos establecidos. Por otro lado, las sesiones de cabildo se convirtieron en verdaderas escuelas de formación política para los regidores de pueblo.

El segundo tiempo en la formación del cuarto orden de Estado se efectuó diez años después. A finales de 1995, los 400 pueblos o comunidades generaron un movimiento para exigir plena autonomía de gobierno y pasar a la categoría de municipios. En 1996 el Congreso local aceptó la creación de 16 municipios más, pero estableció una serie de requisitos para que las comunidades que las fueran cumpliendo pudieran pasar a la categoría de municipio. Mientras tanto, las comunidades adquirieron el rango de "presidencia municipal auxiliar" con autoridades propias, pero representadas en el ayuntamiento por el regidor de pueblo, y con facultades municipales circunscritas a su ámbito territorial y poblacional. Así, las "presidencias municipales auxiliares" se convirtieron, de hecho, en un nuevo orden de Estado y de gobierno: el cuarto orden.

En 1995 el estado de Tlaxcala estaba organizado en 44 municipios. Al año siguiente estaba organizado en 60 municipios y 400 presidencias municipales auxiliares. El gobernador José Antonio Álvarez Lima, quien promovió ante el Congreso local esta profunda reforma política, señala que ahora Tlaxcala es un estado más organizado, más gobernable porque las comunidades se autogobiernan. La nueva estructura de poder estableció de una sola vez la estructura para la descentralización de las facultades y recursos estatales, así como de los recursos del Ramo 26, del Ramo 33 y de otros Ramos del presupuesto federal, hacia los 60 municipios y de los municipios hacia las 400 presidencias municipales auxiliares. En vez de 40 organizaciones de Estado que tenía en 1995, desde 1996 tiene 460 organizaciones de Estado, *polis*, para ejercer el poder y poder multiplicar las acciones que conduzcan al desarrollo del estado, a partir del desarrollo de cada comunidad.

La palabra Tlaxcala proviene del náhuatl "tlaxcalli" que quiere decir tortilla o pan de maíz, se elude la sílaba final "lli" por la locativa plural "lla", formándose el vocal "tlaxcalla" donde la "ll" forma parte de dos sílabas distintas "tlaxcal-la", significando "lugar de tortillas o pan de maíz".

Las huellas de los primeros pobladores de Tlaxcala datan de hace 12 000 años, cuando grupos nómadas dejaron testimonio de su estadía, mediante una punta de proyectil bifacial tipo "clovis", muy similar a las utilizadas por cazadores del altiplano sudoeste de los Estados Unidos de Norteamérica, y cuya antigüedad se sitúa entre los 13 000 y 10 000 años. El artefacto fue encontrado en 1957 por los investigadores del Instituto nacional de Antropología e Historia, en las laderas del Cerro Coaxapo, adyacentes al poblado de San Juan Chaucingo del municipio de Tetla. Artefactos similares, pero con una

antigüedad de 9 000 años fueron descubiertos en dos sitios que se localizan a 8 kilómetros al norte, y 8 Kilómetros al este de la ciudad de Tlaxcala.

La historia de Tlaxcala, no puede entenderse sin recordar a la historia de los cuatro señoríos prehispánicos de Tepeticpac, Ocotelulco, Tizatlán y Quiahuixtlán, cuyos pobladores concurren a la fundación de la capital de Tlaxcala en el siglo XVI. ¿Quiénes fueron los artífices de los cuatro señoríos que conforman la República de Tlaxcala gobernada por un Senado? Los viejos cronistas afirman que los tlaxcaltecas fueron el sexto de los siete linajes que salieron de Chicomostoc (lugar de las siete cuevas), llegando en su peregrinar a los llanos de Poyoauhtlan el año de 1208.

En esos llanos, ubicados entre las poblaciones actuales de Texcoco y Chimalhuacán, Estado de México, combatieron con los tepanecas saliendo victoriosos. Pese a ello, decidieron continuar su peregrinaje, pues Camaxtli, dios de los tlaxcaltecas, les orientó diciéndoles: uncantonazoncantlathuiz, oncanyazque ayancomican. "Adelante habéis de pasar y no es aquí aún donde ha de amanecer y hacer sol y resplandecer con sus propios y refulgentes rayos". Hacia 1350 abandonaron los llanos de Poyoauhtlan, dividiéndose en dos grupos: los que peregrinaron hacia el norte de Texcoco, llegando al territorio del actual Estado de Hidalgo, donde fundaron Tulancingo y Huauchinango, y los que atravesaron la sierra nevada por Amecameca, y rodeando la falda del volcán Popocatepetl pasaron por Huejotzingo y Cholula, hasta llegar a Contla y pasar de ahí a Tepectipac, en el año de 1 380, donde fundan el primer señorío. El Estado cuenta con diversos atractivos turísticos, culturales, naturales y recreativos. Dentro de los atractivos turísticos destaca la arquitectura prehispánica y colonial, que registran construcciones religiosas y civiles.

En la prehispánica resaltan las zonas arqueológicas de Cacaxtla, Xochitécatl y Tizatlán y en la arquitectura colonial están los Templos, Capillas, Portales, Plazas Cívicas, Palacios Municipales y el Palacio de Gobierno en la Ciudad de Tlaxcala. El Paisaje de Tlaxcala esta compuesto de extensos llanos que se alternan con sierras y edificios volcánicos y con lomeríos formados también por rocas ígneas estruclusivas.

Geografía física

El Estado de Tlaxcala se localiza geográficamente en la región Centro-Oriental de la República Mexicana entre los 97°37'07'' y los 98°42'51'' de longitud oeste y los 19°05'43'' y los 19°44'07'' de latitud norte situado en las tierras altas del eje neovolcánico, sobre la meseta de Anáhuac. Colinda al noroeste con el Estado de Hidalgo; al norte, sur y este con el Estado de Puebla y al oeste con el Estado de México. Es el Estado de la Federación con menor superficie ya que su extensión territorial es de 4,060.93 kilómetros cuadrados, lo que representa el 0.2 % del territorio nacional.

Su altitud media es de 2,230 metros sobre el nivel del mar, por lo que su clima es templado-subhúmedo, semifrío- subhúmedo y frío. Las precipitaciones medias anuales son mayores en el centro y sur, donde van de 600 a 1,200 milímetros, en tanto que en el noroeste y oriente las lluvias son menores de 500 milímetros al año. Las sierras montañosas del norte y noreste pertenecen a la sierra Madre oriental y forman la sierra de Tlaxco y el cerro Peñón del Rosario; al eje Volcánico pertenecen la sierra de la Caldera y La Malinche, un volcán inactivo de 4.461 m de altitud.

Sus principales corrientes de agua pertenecen a la cuenca superior del río Balsas y son el Zahuapan, que recibe las aguas de los ríos Apizaco, Totolac y Cañada de la Caldera, y el Atoyac, que sirve de límite con el Estado de Puebla. De menor importancia son los ríos Amajac y San José, que desaguan en la región de los Llanos de Apan; sus principales cuerpos de agua son los de las lagunas de Acuitlapilco, al sur de la capital, el de Vicencio, el de Tolchac, el de Jalnene y el de Tetla. Presenta un clima templado subhúmedo, excepto en el sureste, que es semiseco, y en las laderas altas de La Malinche, donde es semifrío y frío. La vegetación natural se encuentra muy mermada debido a la alta densidad de población que desde tiempos prehispánicos tuvo Tlaxcala. Su vegetación es la propia de los climas fríos o templados, con especies resistentes a las bajas temperaturas, tales como el pino, el oyamel, el encino y el enebro.

En la región boscosa de la Malinche predomina el pino, aunque también se encuentra el encino. En las planicies, cuyos suelos son poco húmedos, se da el maguey y el nopal. Actualmente, se llevan a cabo diversas prácticas de recuperación de los terrenos y la vegetación; entre las que destacan la reforestación y el control de la erosión. Tlaxcala es el Estado mejor comunicado del País; el primero que contó con vías férreas, y el que más densidad de carreteras tiene.

Economía

En la producción agrícola destacan el maíz y la cebada como principales productos; le siguen en orden de importancia el frijol, haba, papa, trigo, alfalfa y otros cultivos cíclicos. En cuanto al tipo de tenencia de la tierra, predomina la propiedad ejidal y las principales explotaciones pecuarias son: bovinos para la explotación de carne, leche y de lidia; porcinos, equinos, caprinos, aves y colmenas. La actividad frutícola se desarrolla principalmente en las faldas de la Malintzi, sobresaliendo los cultivos de durazno, manzana, nogal de castilla, pera y ciruelo. Las principales zonas donde se desarrolla la actividad silvícola, se localizan en los municipios de Tlaxco, Terrenate, Altzayanca, Calpulalpan y Nanacamilpa de Mariano Arista.

Las tierras de labor ocupan más de la mitad de su territorio, siendo sus productos principales el maíz y la cebada; también se cultiva alfalfa, frijol, papa, trigo y frutales como durazno y manzano. Su ganadería está representada por el ganado bovino, porcino, caprino, ovino y equino. Es importante destacar dentro de la actividad pecuaria la cría de toros de lidia de gran calidad. Cuenta con bosques de clima templado y semifrío con árboles como pinos, oyameles y encinos, en los municipios de Tlaxco, Terrenate, Altzayanca, Calpulalpan y Nanacamilpa de Mariano Arista. Por la gran cantidad de cuerpos de agua interiores con los que cuenta, ha desarrollado en forma importante la actividad piscícola con diversas especies de carpa: dorada, Israel, herbívora y tilapia.

Su actividad minera es incipiente, explotan sobre todo minerales no ferrosos como la diatomita, bentonita, tierras fuller, arenas silicosas, caolín tequezquite, turba y calizas. La industria tiene un desarrollo importante, cuenta con el corredor industrial La Malinche, los parques industriales de Zacatelco, Xicohtzinco y Panzacola, y la ciudad industrial Xicotécatl. La industria de transformación ocupa un lugar destacado; las principales ramas son: textil en Chiautempan, Tlaxcala, Apetatitlán, Teolochocho, Zacatelco, Apizaco,

Ixtacuixtla y Xicoténcatl; fabricación de artículos de plata para equipos espaciales en Chiautempan; industria eléctrica y electrónica en Calpulalpan; fabricas de papel y celulosa en Apizaco; elaboración de productos químicos como fertilizantes en Atlanga, Apizaco y Huamantla, e industria automotriz y elaboración de aguardientes, vinos y licores en Xicoténcatl. Se encuentra bien comunicado entre sí y con el resto del territorio, ya que cuenta con 785 Km. de carreteras pavimentadas y 353 Km. de vías férreas.

Sus principales atractivos turísticos están en las ciudades de Tlaxcala y Huamantla donde se organiza la 'pamplonada' o corrida de toros sueltos por las calles en las se que elaboran tapetes de arena y flores; ruinas arqueológicas en Cacaxtla y Tizatlán; arquitectura colonial como templos, capillas, plazas cívicas, palacios municipales y de gobierno; cuenta también con atractivos naturales como los bosques de La Malinche y la cascada Atlihuetzía.

Municipios de mayor población de Tlaxcala

Altzayanca, municipio de Tlaxcala, limita con Puebla. Región montañosa, fría. Explotan madera y cultivan frutas y cereales. Hay artesanía textil. Comunicaciones deficientes. Población (1990), 11.819 habitantes.

Apizaco, municipio de Tlaxcala, ubicado al centro-norte del Estado. Clima templado. Cuenta con una industria importante que produce textiles; hay ganadería y agricultura. Buenas comunicaciones. Población (1990), 51.744 habitantes.

Calpulalpan, municipio de Tlaxcala, al oeste del Estado. En su territorio se alza la sierra Nevada. Clima frío. Importante producción de pulque. Explotan madera y cultivan cereales y fruta. Población (1990), 29.150 habitantes.

Contla de Juan Cuamatzi, municipio de Tlaxcala. Situado en una región montañosa, de clima templado. Cultivan cereales, madera y fruta. Hay plantas medicinales y fibras textiles. Comunicaciones deficientes. Población (1990), 22.380 habitantes.

Chiautempan, municipio de Tlaxcala, limita con Puebla. Relieve montañoso, alterna clima templado y frío. Industria textil: casimires, lana. Cultivan cereales, frutas y madera. Excelentes comunicaciones. Población (1990), 61.144 habitantes.

Huamantla, municipio de Tlaxcala. Terreno arenoso propicio para el cultivo de cereales, maíz, trigo, cebada, frijol, haba y avena. Actividad ganadera. Población (1990), 51.989 habitantes.

Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, municipio de Tlaxcala. Clima templado. Productos: frutas, aguacate, cereales, plantas resinosas y medicinales; maderas finas y de construcción. Población (1990), 30.663 habitantes.

Nativitas, municipio de Tlaxcala. Relieve predominantemente montañoso. Sus habitantes se dedican al cultivo de maíz, cebada y frutas. Actividad pulquera y textil. Población (1990), 21.485 habitantes.

Panotla, municipio de Tlaxcala. Relieve con predominio de montañas. Clima templado y frío. Productos: cereales y frutas. Actividad forestal y textil. Población (1990), 17.903 habitantes.

Papalotla de Xicoténcatl, municipio de Tlaxcala. Relieve montañoso. Clima templado y frío. Productos: maíz, aguacate y frutas. Actividad ganadera, avícola y forestal. Elaboración de pulque. Población (1990), 17.222 habitantes.

San Pablo del Monte, municipio de Tlaxcala. Relieve montañoso y clima frío. Productos: pulque, frutas y cereales. Actividad ganadera forestal y avícola. Población (1990), 40.917 habitantes.

Tenancingo, municipio de Tlaxcala. Relieve montañoso. Clima templado y frío. Productos: maíz, frijol, trigo y frutas. Actividad ganadera y forestal. Artesanías de textiles. Población (1990), 9.749 habitantes.

Teolochoico, municipio de Tlaxcala. Relieve montañoso. Clima templado y frío. Productos: cereales y frutas. Actividad ganadera y apícola. Elaboración de pulque. Población (1990), 13.693 habitantes.

Tepeyanco, municipio de Tlaxcala. Relieve montañoso y clima templado. Productos: maíz y frijol. Actividad ganadera, apícola y forestal. Elaboración de pulque. Población (1990), 16.942 habitantes.

Terrenate, municipio de Tlaxcala. Relieve extremadamente montañoso y clima frío. Sus habitantes se dedican al cultivo de cereales y frutas. Población (1990), 13.660 habitantes.

Tetla, municipio de Tlaxcala. Relieve montañoso. Sus habitantes se dedican predominantemente al cultivo de cereales y frutas. Actividad ganadera. Población (1990), 15.429 habitantes.

Tetlatlahuca, municipio de Tlaxcala. Relieve montañoso y clima templado. Productos: cereales y frutas. Actividad ganadera y forestal. Elaboración de pulque y textiles. Población (1990), 15.801 habitantes.

Tlaxcala, municipio del Estado de Tlaxcala. Relieve montañoso y clima templado. Productos: maíz, frijol y trigo. Actividad ganadera, avícola e industrial. Población (1990), 7.847 habitantes.

Tlaxco, municipio del Estado de Tlaxcala. Relieve extremadamente montañoso. Clima frío y templado. Productos: cereales y frutas. Actividad ganadera y forestal. Población (1990), 27.089 habitantes.

Totolac, municipio de Tlaxcala. Relieve montañoso. Clima frío y templado. Productos: cereales y frutas. Actividad ganadera y forestal. Artesanías de textiles. Población (1990), 15.200 habitantes.

Zacatelco, municipio de Tlaxcala, limita con Puebla. Relieve montañoso, clima templado y frío. Recorrido por el río Atoyac. Cultivan cereales. Industria textil. Tiene buenas comunicaciones. Población (1990), 36.650 habitantes.

De la distribución de los recursos públicos

Dada la organización política, legal y administrativa del Estado de Tlaxcala, la distribución de los recursos públicos federales, estatales y municipales, son de dominio público y de entrega pactada en la ley; la participación social en la elaboración de los presupuestos públicos, así como su destino, son materia de legalidad y de transparencia cotidiana.

Las leyes prevén tiempos, fórmulas, procedimientos, que enmarcan dichas distribuciones; por ello, la política antigua de premios y castigos presupuestales en Tlaxcala cada vez es menos realidad.

El Ejecutivo y los Ayuntamientos, si así conviene a estos últimos, celebrarán los convenios necesarios para el ejercicio de estos recursos.

Los criterios de distribución de estos recursos siempre tomarán en cuenta el número de habitantes, así como los planteamientos para lograr los objetivos específicos de cada programa.

Los Ayuntamientos, en Sesión Pública de Cabildo, efectuarán la distribución hacia las Presidencias de Comunidad, tomando como principal referencia de distribución, la proporción del número de habitantes de estas. Pero además es claramente definido un novedoso método para crear nuevos órdenes de gobierno así como nuevos Ayuntamientos, la propia Constitución en su artículo 21 señala;

Para constituir un municipio se requiere:

- I.- Que el municipio ha constituir tenga una demarcación territorial que conforme una unidad demográfica continua;
- II.- Que exista conformidad de los municipios colindantes y de los pueblos que integran la unidad geográfica propuesta, en cuanto a los límites territoriales existentes entre ellos;
- III.- Que se presente la posible solución a los problemas de conurbación que tenga con otros Municipios;
- IV.- Que los límites territoriales del Municipio sean congruentes con la división judicial y política electoral existente;
- V.- Que se presente el proyecto de conmutar con reservas territoriales para prever el ordenado crecimiento urbano;
- VI.- Que se presenten los proyectos de convenios, acuerdos o acciones para sentar las bases de prestación de servicios, ejecución de obras y aprovechamiento de recursos en los casos de conurbación:
- VII.- Que se prevea la existencia de un padrón de contribuyentes de obligaciones fiscales municipales;
- VIII.- Que se elabore un proyecto del programa previo que defina la captación y el manejo de la Hacienda Pública Municipal;
- IX.- Que cuando menos las dos terceras partes de los contribuyentes, cumplan y hayan cumplido permanentemente sus obligaciones fiscales municipales, estatales y federales;
- X.- Que se presenten los proyectos de convenios para la transferencia y cumplimiento de obligaciones crediticias, contraídas en su régimen de gobierno anterior a la petición;

XI.- Que mediante consulta popular, muestre su aprobación a la solicitud, cuando menos las dos terceras partes de los ciudadanos que participen en el Plebiscito y que tengan residencia en el Municipio o Municipios involucrados.

El Instituto Electoral de Tlaxcala organizará el Plebiscito de que se trate;

XII.- Que se hayan presentado los proyectos de planes de desarrollo municipal, desarrollo urbano, regularización de la tenencia de la tierra, ecología, presupuesto de ingresos y egresos, Bando de Policía y Buen Gobierno y Reglamentos de los servicios públicos;

XIII.- Que se presenten los proyectos de los ordenamientos adecuados, para lograr la prevención y respeto al medio ambiente;

XIV.- Que el proyecto de programa de obras se funde en la distribución equitativa y porcentual, por Presidencia de Comunidad, en su caso, de los recursos federales y estatales asignados;

XV.- Ser autosuficiente económicamente;

XVI.- Contar con la infraestructura mínima de servicios;

XVII.- Que se presenten los proyectos de las políticas y ordenamientos necesarios que requiera el crecimiento demográfico;

XVIII.- Tener la infraestructura suficiente, para dotar a la población de los servicios de transporte público, salud y educación básica;

XIX.- Reunir los demás requisitos que a juicio del Congreso sea necesario acreditar, atendiendo a las circunstancias propias de la población y del territorio;

XX.- Si la unidad demográfica abarca varios pueblos, el consentimiento aprobatorio de los ciudadanos de cada uno de ellos, deberá ser también, cuando menos, de las dos terceras partes;

XXI.- La petición de constituir un Municipio deberá ser firmada por ciudadanos empadronados en el registro de electores que estén en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, que sean residentes de la población solicitante. Estos hechos serán certificados ante Notario Público; y,

XXII.- La manifestación expresada en la solicitud y la acreditada durante la instrucción, será tomada como tal y con característica de virtual, la cual será definitiva si se demuestra en dos procesos electorales continuos.

De igual manera el Congreso del Estado amplía el procedimiento para constituir nuevos municipios y su Ley Orgánica señala:

Artículo 93.- Para constituir un Municipio, los peticionarios deberán ajustarse al siguiente procedimiento:

La petición de constituir un Municipio, contendrá las bases demostrables de las cualidades a que se refiere el Art. 21 de la Constitución Política Local se acompañarán las pruebas correspondientes.

La petición deberá ser firmada ante el Notario Público, por lo menos por las dos terceras partes de los ciudadanos empadronados en el Registro de Electores, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos y residentes de la población de que se trata.

Presentada la petición ante el Congreso del Estado, la Mesa Directiva del Congreso o de la Comisión Permanente calificarán si ésta reúne los elementos a que se refiere el Art. 21 de la Constitución Política del Estado, la calificación de procedencia sólo se referirá a si cubre o no los requisitos legales.

Recibida la petición por la Mesa Directiva del Congreso o la Comisión Permanente, se remitirá junto con la documentación correspondiente a la Comisión de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos y Sociales.

Esta revisará si la petición reúne las bases demostrables de las cualidades a que se refiere el Art. 21 de la Constitución Política Local, en caso contrario será desechada de plano.

Una vez recibida la petición por la Comisión de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos y Sociales, esta solicitará al Congreso del Estado integre una Comisión Instructora Especial, ante la que se desarrollará la instrucción del procedimiento de acreditación de cualidades.

Integrada la Comisión Instructora Especial, La Comisión de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos y Sociales, remitirá toda la documentación presentada por los peticionarios.

La Comisión Instructora Especial, de acuerdo a las circunstancias existentes y en aras de preservar el interés General, solicitará al Congreso del Estado, determine las medidas necesarias para no interrumpir los servicios públicos de Administración Municipal.

Serán requisitos de procedibilidad las circunstancias políticas de tranquilidad y paz social, la Comisión Instructora Especial, podrá suspender el procedimiento, si estos requisitos son violentados.

La Comisión Instructora Local, escuchará a los Ayuntamientos que resulten afectados por la petición.

La presentación de las pruebas de las cualidades que deben reunir los solicitantes a constituir un Municipio, se harán en forma pacífica y sin que se ponga en riesgo la paz social.

La recepción de las pruebas se hará en cualquier momento ante la Comisión Instructora Especial.

La Comisión Instructora Especial, valorará que las pruebas se ajusten a los parámetros de calidad previamente establecidos.

La comisión Instructora Especial, para formular sus conclusiones deberá circunscribirse a fijar los hechos de la petición, estableciendo una relación de los hechos con las pruebas presentadas, valorando la procedencia de éstas y concluirá en el sentido de determinar si existen o no elementos de procedencia o improcedencia.

Una vez realizadas las conclusiones por la Comisión Instructora Especial, estas serán puestas a consideración de la Comisión de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos y Sociales.

La Comisión de Puntos Constitucionales, Gobernación y justicia y Asuntos Políticos y Sociales, una vez recibida las conclusiones, las analizará y procederá a realzar el dictamen correspondiente.

Realizado el dictamen por la Comisión de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos y Sociales, ésta lo pondrá a consideración del Pleno, a fin de que sea leído y discutido.

Una vez recibido el dictamen de la Comisión citada en el punto anterior, el Congreso del Estado en Pleno y por el voto de las dos terceras partes del número total de sus miembros acordará decretar la Constitución o no de un nuevo Municipio, expidiendo el decreto correspondiente.

Así mismo la ley municipal del Estado establece lo propio con relación al municipio, pero además, clasifica las poblaciones, define el presidente de la comunidad y habla de las ausencias de los presidentes municipales.

Ley municipal del Estado de Tlaxcala; las presidencias de comunidad

Artículo 3.- El Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal, un Síndico, siete Regidores y los presidentes de comunidad electos en calidad de regidores en términos del Art. 116 de esta Ley. Entre el Ayuntamiento y los demás niveles de Gobierno no habrá autoridad intermedia.

Presidente de Comunidad: Al representante político de su comunidad, quien ejerce de manera delegada la función administrativa municipal e interviene ante el Cabildo como regidor.

Artículo 8.- Cuando una población pretenda cambiar su denominación en virtud de que se hayan modificado sus condiciones político-administrativas, económicas o demográficas, el Ayuntamiento lo solicitará al Congreso del Estado y acompañará las pruebas pertinentes;

CAPITULO III

DE LA CLASIFICACION DE LAS POBLACIONES

Artículo 7.- Los centros de población de acuerdo a su importancia política, administrativa, económica y demográfica, tendrá la denominación siguiente:

I.- Ciudad: Cuando se cuente con servicios de policía, la mayoría de los servicios públicos que deba prestar el Gobierno Municipal, calles urbanizadas, hospital, escuela de educación preescolar, primaria y media básica, instituciones bancarias, comercios e industria y su población sea mayor a veinte mil habitantes;

II.- Villa: Cuando cuente con servicios de policía, calles trazadas, pavimentadas y empedradas, hospital, escuelas de educación preescolar, primarias y secundarias, mercado, panteón y una población mayor de diez mil habitantes;

III.- Pueblo: Cuando cuente con servicios públicos elementales, escuelas de enseñanza primaria, panteón y una población de más de mil habitantes;

IV.- Colonia: Cuando cuente con servicios como electricidad, agua potable, caminos, escuelas y más de trescientos habitantes; y

V.- Ranchería: Cuando cuente con menos de trescientos habitantes.

CAPITULO IV

DE LAS AUSENCIAS Y FALTAS TEMPORALES DE LOS MUNICIPIOS

Artículo 24.- Para que un Presidente Municipal pueda separarse por más de siete días de sus funciones necesitará licencia del Ayuntamiento.

La Constitución del Estado de Tlaxcala faculta al Municipio para crear economía diciendo en su art. 9 que se buscara por municipios “el equilibrio dinámico entre la democracia política y económica”; el art.94 también nos dice que las presidencias de comunidad formarán comités de obras y recursos materiales y publicaran en el periódico oficial la distribución de los recursos asignados.

Que hace un presidente de comunidad.

Las presidencias municipales auxiliares, tienen un reglamento, expedido por lo Ayuntamientos; en él se señalan las poblaciones que tienen ese carácter y delimitan sus funciones, sus alcances y sus limitaciones, dentro de sus funciones básicas están las de organizar a la comunidad en diversos comités; para hacer obra pública y social, así como administrar el panteón, ver asuntos de vendedores ambulantes, tianguis, espectáculos públicos construcción de obras particulares; es indispensable su participación también en las sesiones del Cabildo Municipal.

Tlaxcala ha mostrado tasas de crecimiento positivas en los últimos seis años, ubicándose por encima del nivel nacional con una tasa promedio anual de 4.3%. Su estructura económica se basada tradicionalmente, en la agricultura pero muestra una creciente diversificación debido a la presencia de empresas textiles, de autopartes y fabricación de artículos electrodomésticos.

En 2001, el empleo disminuyó 2.6%, a partir del año siguiente se ha recuperado aunque sin alcanzar los niveles previos a la recesión económica. Un elemento que da estabilidad a la entidad es el crecimiento lento en el nivel de precios.

Actualmente, Tlaxcala no tiene deuda directa o contingente. Las operaciones financieras aún son satisfactorias pese a que el Estado posee una limitada flexibilidad de gastos e ingresos, debido a la dependencia de los ingresos federales.

Situación actual del Estado de Tlaxcala

El Estado de Tlaxcala ha presentado una evolución productiva dinámica y diversificada que lo llevo a presentar una tasa promedio de crecimiento de 4.5 % en los últimos años.

En su estructura económica la producción manufacturera tiene un peso predominante que ha incorporado al Estado al tren de industrialización nacional. La actividad productiva estatal muestra alta correlación con el crecimiento nacional por su comportamiento pro cíclico. La cercanía de la entidad con la zona metropolitana de la ciudad de México ha beneficiado el fortalecimiento de su sector industrial, proporcionándole una dinámica propia a su economía.

En 2000 se combinaron dos factores que impulsaron la dinámica nacional; por un lado, el desarrollo de la industria maquiladora de exportación y los elevados precios del petróleo que transfirieron sus efectos expansivos a la economía, en su conjunto. Sin embargo, la desaceleración de la economía más grande del mundo en el 2001 provocó una seria contracción productiva en nacional. Tlaxcala no escapó a esta tendencia por lo que su actividad económica se vio reducida y es hasta el tercer trimestre de 2002 cuando se vislumbra una recuperación de su ritmo de crecimiento.

Tlaxcala al igual que otras entidades ubicadas al Centro del país y alrededor de la zona metropolitana de la ciudad de México, se ha visto beneficiada por los esquemas de apertura y globalización que imperan en la economía Mexicana. Sus ventajas son comparables con las obtenidas por las economías del Norte, por lo que su dinámica económica proveniente del aumento en la actividad de la gran urbe capitalina, lo llevó a alcanzar un ritmo de crecimiento de 4.6 % para el periodo comprendido entre 1994 y 2000, por encima del crecimiento nacional de 3.5 %, superando a otras entidades periféricas del Centro como Guanajuato (que creció a un 3.3 %) y San Luis Potosí (con 2.8 % de incremento). El ritmo de crecimiento del PIBE presentado por el Estado en el periodo referido la ubicaron en el octavo lugar por crecimiento económico, de entre todos los Estados de la República.

Su estructura económica combina una importante planta manufacturera, y un sector terciario muy representativo. El comportamiento de la economía estatal muestra alta correlación con el crecimiento nacional, por lo que su dinámica sigue la tendencia nacional, al igual que las economías dinámicas de otras entidades. La cercanía de la entidad con la zona metropolitana de la ciudad de México ha beneficiado el fortalecimiento de su sector industrial, redituándole una dinámica propia a su economía. De hecho en 1997 el PIBE creció 8.7 %, siendo el mayor incremento presentado por una entidad. En el 2000 esta misma tasa fue de 6.9 %, ligeramente superior a la nacional que fue de 6.6 %.

Estructura productiva

Como un Estado manufacturero e industrial consolidado sus principales actividades son la GD3, la GD6 y la GD8 y GD9, industria manufacturera, comercio, restaurantes y hoteles, servicios financieros, además de servicios comunales, sociales y personales. Esta estructura es la presentada por Estados que muestran un relativo desarrollo industrial, tal es el caso de Tlaxcala. La importancia de la GD 9 se explica por los gastos que hace el gobierno en administración pública y defensa, además del desarrollo de los servicios personales propios de un área industrializada. Estas actividades representan en conjunto casi el 80 % del PIBE del Estado. En un segundo plano de importancia aparece la GD 7, transporte y almacenaje que representa casi el 9 % de la estructura económica total del

Estado, lo cual se debe al desarrollo de esta clase de actividades para el área industrial y manufacturera.

La dinámica económica de estas actividades fue, como era de esperarse, en la mayor parte de los casos, favorable y por encima de los ritmos de crecimiento nacional, lo cual explica el desenvolvimiento económico General del Estado. Los casos más ilustrativos son: la industria manufacturera, GD3, con crecimientos de 6.7 % en promedio anual entre 1994 y 2000, mientras que la tasa nacional fue de 5.7 %; las actividades de transportes y almacenaje crecieron en conjunto a un ritmo de 7.7 % contra 6.2 % del nacional; la GD5 observó incrementos de 5.1 %, mientras el nacional registraba 6.2 %; por último servicios comunales y sociales GD9, incrementó su producto en 4.3 % anual contra 1.7 de la actividad agregada. La composición de su industria manufacturera está fuertemente orientada a las actividades de producción de químicos y productos de papel, la presencia de otras dos actividades, la DI alimentos, bebidas y tabaco y la DII, textiles. Así, estas tres divisiones representan cerca del 60 % de la actividad total de la industria manufacturera del Estado.

Las divisiones de manufacturas que mostraron un mayor ritmo de crecimiento entre 1994 y 2000 fueron las actividades de productos alimenticios, bebidas y tabaco con una tasa de 12.4 %, de productos metálicos básicos con un 11.2 % y de productos de madera con un 10.4 %. Todas estas crecieron a ritmos superiores a las actividades Nacionales, cuyas tasas de crecimiento fueron de 2.2, 6.9 y 2.4 %, respectivamente.

Inflación

La inflación del Estado, medida por el deflactor implícito del PIB, ha presentado casi la misma tendencia del indicador nacional. En promedio, entre 1994 y 2000 la inflación del Estado fue de una tasa anual de 20.4 % contra 21.1 del indicador nacional, refiriendo una leve pero menor alza de precios en Tlaxcala.

Empleo formal privado

Los trabajadores adscritos al IMSS en el Estado representan al menos el 0.6 % del total nacional debido a su extensión territorial. Las plazas formales se incrementaron a una tasa promedio de 8.5 % entre 1994 y 2000, muy por encima del incremento nacional que fue de 5.6 % anual. Es importante destacar que de 1994 a 1999 el incremento en el número de plazas formales fue muy dinámico, con tasas de hasta 15 % en 1998 y 1999. La desaceleración económica, reflejada en los niveles de empleo formal, se presentó en el Estado desde el año de 2000 cuando su empleo sólo creció 7.4 % haciéndose más evidente en 2001, con un crecimiento de sólo 2.8, que aunque superior a la tasa nacional -de 2.3- refleja la desaceleración económica.

Sector externo

La participación del Estado en el comercio exterior es pequeña, de 1994 a 2000 participó en promedio con el 0.2 % de las exportaciones y las importaciones. En el año 2000 sus exportaciones fueron de 189.7 millones de dólares (mdd) mientras que las importaciones fueron de 216.3 mdd, por lo que su balanza comercial fue deficitaria en 26.6 mdd. Este resultado se explica por la madurez de su industria, ya que su parte fuerte no es la maquila, por tanto el Estado no es fundamentalmente exportador y provee más bien a las entidades del centro de la República, con la mayoría de sus insumos locales.

Sector financiero

La tasa de crecimiento de la captación bancaria en el Estado, que aunque baja fue de 17.2 %, muy favorable en comparación con el comportamiento presentado por el agregado nacional de -1.1 % entre 1994 y 2000. Esto puede explicarse por su base, ya que su participación en el nacional es relativamente menor -se estimó en 0.2 %- en el mismo periodo, y es muy baja si se toma en cuenta que el Estado es industrializado. La participación de Tlaxcala en la recepción de recursos monetarios por parte de la banca a nivel nacional es de la más baja, esta misma tasa la presentan los Estados de Baja California y Campeche.

Comportamiento reciente y perspectivas de la economía de Tlaxcala

El Estado de Tlaxcala es uno de los de menor extensión territorial por lo que la contribución de su producto a la generación de riqueza nacional es pequeña -0.5 % en 2000-. Sin embargo, por su ubicación en la región Centro del país, ha presentado una evolución productiva dinámica y diversificada que lo llevo a presentar una tasa promedio de crecimiento de 4.5 % entre 1994 y 2000. En la estructura de su economía la producción manufacturera tiene un peso predominante, la cual lo ha incorporado al tren de industrialización nacional.

Por su cercanía con el área metropolitana del Valle de México, su producción se ha orientado a la satisfacción de este importante mercado. Ello ha vinculado el funcionamiento económico de la entidad a las condiciones de demanda en el Estado de México y Distrito Federal. Durante el 2000 la economía nacional representó para la economía una etapa de auge, más aún en los Estados con una industria maquiladora predominante; al auge de la industria maquiladora como factor detonante del crecimiento económico de este año, se unió el alza de precios del petróleo. Sin embargo en el fondo, fue la evolución de la economía Estadounidense el elemento determinante del dinamismo económico nacional en 2000, ya que fue el país de origen de la IED dirigida a la industria maquiladora y también el receptor de los productos maquilados.

Así pues, con la desaceleración de la economía de Estados Unidos en el 2001, la contracción en el ámbito nacional no se hizo esperar, afectando por demás a los Estados eminentemente maquiladores. Al igual que la economía nacional, la actividad productiva de Tlaxcala cayó durante ese año, la producción manufacturera y eléctrica así lo muestran, al igual que el descenso en el empleo formal y el crecimiento en los niveles de desempleo.

Aunque de baja intensidad, en la entidad se empiezan a mostrar signos leves de recuperación en el 2002, en particular a partir del tercer trimestre de 2002, con tasas positivas en la producción manufacturera y eléctrica, en el descenso del desempleo en la capital del Estado y la generación de más de 2 mil plazas laborales en el empleo formal de enero a septiembre. Como se había mencionado, en el primer semestre del presente año, la producción manufacturera ha mostrado tasas crecientes en abril y mayo y aunque el resto han sido negativas han sido de baja proporción, denotando que si bien la producción manufacturera ni crece al mismo ritmo del año anterior, al menos no ha caído drásticamente.

En cuanto a la producción eléctrica el indicador (IVELEC) muestra tasas positivas en el primer semestre de 2002 aunque pequeñas, con excepción de marzo cuando presentó un leve retroceso. Si bien las tasas no se comparan con las presentadas en el 2000, hay que tomar en cuenta que el mercado interno ha estado deprimido y que pese a ello hay signos de reactivación en la entidad.

Inversión Extranjera Directa

El tamaño de Tlaxcala es determinante para que los flujos de capital que ha captado sean pequeños a nivel agregado. Pero en la entidad estos flujos orientados al sector manufacturero le ha permitido incorporar tecnología de punta a sus procesos productivos, así como generación de empleos y como fuente de divisas. Aunque cabe mencionar que la inversión productiva en el Estado se ha desarrollado más bien de origen nacional y estatal, que por el lado foráneo. No es que su captación no sea importante para la entidad, más bien no es fundamental para ella. Esta situación queda plasmada en el hecho de que en el 2000 cuando la economía estatal creció 4.5 %, la IED fue de apenas 4.4 millones de dólares con lo que queda establecido. El primer semestre de 2002 no fue bueno en materia de recepción de capital foráneo no sólo a nivel nacional sino internacional, por lo que se registró en la entidad la salida de esta inversión en el Estado por 7 mil dólares.

Inflación

En el 2000 el alza de precios en la ciudad de Tlaxcala fue prácticamente la misma que a nivel nacional -en términos porcentuales y respecto al mismo mes del año anterior-. En estos mismos términos, en el 2001 la inflación de esta ciudad se ubicó encima de la nacional y en el primer semestre de 2002 por debajo de ella. En términos de inflación acumulada diciembre-junio de 2002, Tlaxcala incrementó sus precios en 1.9 %, mientras que a nivel nacional éstos se incrementaron en 2.7 %. La evolución de la inflación en el

primer semestre de 2002 podría deberse a una reducción en las ventas. En el ámbito nacional la inflación acumulada diciembre-septiembre 2002 fue 3.9 %, lo que permite observar que difícilmente se cumplirá la meta del Banco de México que la pronosticaba en 4.5 %.

Empleo

A partir de junio de 2001 las plazas en el empleo formal se fueron reduciendo gradualmente -respecto al mismo mes del año anterior- mostrando una tendencia similar a la nacional, aunque menos favorable. Esta evolución refiere un decremento importante de la actividad de las empresas durante ese periodo. Al tercer semestre de 2002, el empleo formal en la entidad muestra una tendencia a la recuperación, de enero a septiembre se crearon unas 2007 plazas en el empleo formal. Es importante destacar que la población ocupada con empleo formal en la entidad es muy pequeña (18 %), por lo que este indicador no es muy representativo de la actividad económica y de la situación del mercado interno.

En los dos años previos al 2002 y al tercer trimestre de éste, el desempleo en la capital del Estado se ha ubicado encima del nacional. En el 2001, los niveles fueron superiores al año previo. En el primer semestre de 2002 la tendencia a la alza de este indicador fue preocupante -tasas alrededor del 6 %-, denotando una contracción económica seria en esta ciudad. Sin embargo en el tercer trimestre la situación ha mejorado y las personas se han ubicado mejor en el mercado de trabajo, aunque sin ser esto determinante de una mejoría contundente de la actividad productiva.

Comentarios finales

La situación económica de Tlaxcala para los últimos meses de 2002 se vislumbra incierta dada la dependencia de la evolución en los Estados circundantes -Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, entre otros-, y por la orientación de su producción hacia el mercado que representan los grandes centros urbanos. Los indicadores de coyuntura, sin embargo, muestran signos leves de recuperación en el 2002, en particular a partir del tercer trimestre de 2002, con tasas positivas en la producción manufacturera y eléctrica, en el descenso del desempleo en la capital del Estado y la generación de más de 2 mil plazas laborales en el empleo formal de enero a septiembre. Con el leve repunte de la actividad productiva en Estados Unidos y el expansionismo que representan los últimos meses del año, es probable que la economía de Tlaxcala refuerce su recuperación.

Emigración e Inmigración

El crecimiento de la población en el Estado de Tlaxcala ha sido mayor al promedio nacional a pesar del aumento del porcentaje de emigración, es decir de las personas que salen en busca de nuevos y mejores oportunidades de trabajo, a fin de lograr para ellos y

sus familiares a un mejor nivel de vida. Este es el hecho que hace moverse a la gente a otros Estados y países, provocando con ello el abandono de sus comunidades y acrecentando la población y los problemas de las grandes ciudades en que se asientan.

Las regiones del Estado

Los llanos de Apam y Pie Grande.- En el noreste de Tlaxcala al pie de la Sierra Nevada, se extienden los llanos de Apam y Pie Grande, la mayor parte de su superficie quedan en el Estado de Hidalgo de aquí su nombre –Apam- que es el de una población de dicho Estado y significa “Sobre el agua”.

En una vasta región de llanos, apenas interrumpido aquí y allá por alguna loma o arroyo al noreste de esta población la porción más norteña de la Sierra de Tlaxco, al sur y sureste la más elevadas del bloque de Tlaxcala y los lomeríos del centro, al poniente, por último la cola o espolón del altísima Sierra Nevada.

La sierra de Tlaxco-Caldera-Huamantla.- Se eleva desde los llanos hasta unos 3400 SNM, sirve como frontera noreste de Tlaxcala con Puebla y recibe diferentes nombres: Por el norte se le llama sierra de Tlaxco, Por el sureste como sierra de Huamantla, una Sierra volcánica, interrumpida al norte de Tlaxco por un gran volcán, el Huintépetl. Su ladera sur, del lado Tlaxcala es suave y sus cumbres algo aplanadas. Hacia su tramo poblano es abrupta, con muchas barrancas y cañadas.

Está formada por rocas volcánicas de varios tipos. Sus suelos son delgados y pedregosos. En sus laderas es común que el tepetate asome a la superficie. En esta sierra nacen el río Zahuapan y otros de menor importancia. No obstante, su lado tlaxcalteca es más seco que el poblano, pues las montañas obstaculizan el paso de los vientos húmedos del Golfo de México, lo que provoca la sequedad tanto de esta parte como de los llanos de Huamantla.

En el municipio de Tlaxco se levantan montañas que siguen en importancia a la Malinche, como las serranías del Peñón y Rosario, a 3,359 metros sobre el nivel del mar, en los límites con el Estado de Puebla, y el de Xaloztoc, situado a 2,254 metros de altitud.

Los llanos y lomeríos del centro.- Al sur de la sierra de Tlaxco, entre los llanos de Pie Grande y Huamantla, se encuentran lomeríos, a veces suaves a veces abruptos, surcados por cañadas que enmarcan pequeños valles bajos y cuyas cumbres suelen transformarse en extensos llanos. Algunos volcanes y sierras pequeñas interrumpen el paisaje. Las rocas que forman la región son volcánicas, de colores claros, amarillentos y rosados. Son sólidas pero no muy resistentes.

Están constituidas por pedruscos que se han soldado entre sí, y que fueron arrojados por la Malinche y otros volcanes. Es posible que alguna vez hayan formado un extenso llano alto o meseta; ahora se han erosionado por corrientes de agua como las del río Zahuapan y sus afluentes que, al atravesar la región, labraron las cañadas y laderas de lo que ahora son lomas y llevaron los pedruscos arrancados a éstas hasta el fondo de los valles, produciendo suelos fértiles y profundos.

Los suelos de las lomas son poco profundos y en ellos se encuentran maizales, pirules y ahuehetes. Cerca de los ríos son arenosos y aun pedregosos. En las cimas del suelo es de una profundidad moderada, e independientemente de las siembras abundan arbustos

y árboles de diferentes tipos. En cañadas, donde afloran la roca y el tepetate, se aferran los encinos, nopales y pastos. Las lluvias vienen del norte; en el verano caen con fuerza y se llevan suelo y rocas de los lugares que no están cubiertos por vegetación, arrastrándolas por las cañadas y depositándolas en los valles. En algunos llanos se acumula el agua y forma lagunas y ciénegas, como la de Atlangatepec que se creó artificialmente.

El gran llano de Huamantla.- Entre la sierra de Huamantla y las suaves faldas de la Malinche se extiende un llano ancho y alargado; El Gran Llano de Huamantla. Sus suelos arenosos de tonos claros y su vegetación de pastizales y matorrales le dan un aspecto distinto al paisaje del resto del Estado. Es un llano reluciendo y dorado a la luz de mediodía del oriente tlaxcalteca. Se puede dividir en tres regiones: al norte la bajada de la sierra de Huamantla suave y surcada de arroyos paralelos; al sur, el abanico de la falda de la Malinche y al centro el fondo del llano casi perfectamente liso.

Aquí se recolectan las aguas de las serranías circundantes. En tiempos pasados probablemente alojó un lago que se prolongaba hasta el Estado de Puebla, en lo que ahora es San Juan de los Llanos. De no llegar estas aguas de las serranías al fondo del llano, el clima sería mucho más seco pues la zona es menos lluviosa de Tlaxcala.

El bloque de Tlaxcala.- Entre la sierra Nevada y las faldas del volcán Malinche, separadas de ellas por cañadas profundas, existe una sierra ancha de laderas rocosas y abruptas y cimas aplanadas, surcadas por muchas cañadas y zanjas, que los geólogos han denominado bloque de Tlaxcala. No es exactamente una sierra ni propiamente una meseta, aunque a veces parece una u otra según desde donde se le mire. Es un paraje rocoso cuyas laderas están adornadas horizontales, que no son más que capas de materiales volcánicos y lacustres que se han depositado y endurecido a lo largo de muchos miles de años.

Es una región que no retiene el agua. Esta escurre por los arroyos o se infiltra entre la roca para ir a parar a los llanos más bajos de otros lugares. El contraste entre los colores de la época lluviosa y la de secas es grande: verdes en verano y grises en el invierno. Las del bloque de Tlaxcala son tierras agrestes. De relieves abruptos y suelos muy frágiles que deben cuidarse.

El valle de Tlaxcala-Puebla.- Este valle casi cuadrado limita al norte con las laderas escarpadas del bloque de Tlaxcala. Hacia el poniente se eleva suavemente hasta alcanzar las faldas de la sierra Nevada; por el oriente termina donde comienzan las espaciosas faldas del volcán Malinche, y por el sur se pierde en el Estado de Puebla.

Es muy extenso y hasta hace poco alojaba varios llanos menores. Su paisaje está lleno de campos fértiles, separados por hileras de árboles añejos que sombrean los caminos y canales. En algunos lugares todavía quedan ciénegas y lagunas, como es el caso de Acuitlapilco, rodeado de tulares. Casi no queda nada de su vegetación original, que fue sustituida por plantas útiles al hombre. Varias lagunas fueron desecadas para dedicarlas al cultivo, pero los subsuelos grises y manchados por la acción del agua testimonian sobre su pasado lacustre. Los dos ríos más importantes del Estado atraviesan el valle: el Atoyac, recién nacido, y el Zahuapan, que se une a aquél.

El volcán la Malinche.- Este enorme pico domina imponente el panorama tlaxcalteca, con sus 4,460 metros sobre el nivel del mar, es decir unos 2,300 metros arriba de los llanos que lo rodean. El volcán tiene forma de cono con extensas laderas. En sus faldas surgen algunas cumbres, como el pico de Xaltonele, el cráter Tláloc y el cerro Cuatlapanga. Los

grandes volcanes del centro de México, como el de la Malinche, comenzaron a formarse a mediados del periodo terciario, hace unos 35 millones de años. Han tenido, a lo largo del tiempo, varias erupciones que lo han hecho crecer y elevarse.

Algunas de las erupciones de la Malinche fueron inofensivas; otras erupciones fueron más ruidosas y violentas: Malinche arrojaba por los aires trozos de roca, o bien cantidades enormes de polvo y arena volcánica mezclados con trozos de obsidiana que caían en sus faldas o eran arrastradas por el viento hasta los llanos. Parte de esa arena volcánica se ha cementado y forma en la actualidad los tepetates duros que abundan en Tlaxcala. La Malinche no es el único volcán del Estado. Prácticamente todos los cerros y sierras de Tlaxcala son volcanes están formadas por rocas vomitadas por estos. Los hay por docenas.

Hoy, la Malinche, está aparentemente apagada y tranquila. En sus faldas hay bosques, los más bajos son de encinos y conforme se va subiendo, se encuentran los pinos y oyameles. Más arriba hay pastizales. Sin embargo su cumbre, que ya no tiene vegetación, a veces se cubre de nieve, como los volcanes más altos, y es tenida por la zona más fría del Estado de Tlaxcala. En sus laderas el clima es más templado, pero también es el más lluvioso.

Es que allí llueve casi todo el año, aunque los chaparrones más fuertes y frecuentes caen entre los meses de junio y septiembre. De la Malinche bajan arroyos en todas direcciones. Algunos sólo llevan agua en la época lluviosa. Al pie de sus faldas surgen manantiales, unos de agua potable y otros de aguas termales, que salen a la superficie, después de calentarse en el interior aún no completamente apagado del volcán.

El espolón de la sierra Nevada.- La sierra Nevada, altísima, con sus cumbres volcánicas cubiertas por la nieve perpetua, se vuelve cada vez más baja y angosta hacia su extremo norte. Es en esta zona, boscosa y fresca, donde se encuentra la porción occidental de Tlaxcala. En toda la sierra se aprecia una gran variedad de rocas volcánicas: unas claras, casi blancas, que fueron depositadas por las erupciones volcánicas en sus faldas, otras de color crema o rojizo, y algunas más, oscuras.

Todas ellas atestiguan sobre la violenta historia de las erupciones que formaron los altos volcanes: Popocatepetl, Iztaccíhuatl, Tláloc (diferente del cráter Tláloc que está en la Malinche) y toda la mole de la sierra. Su parte tlaxcalteca es como un contrafuerte o espolón. Allí los sitios más altos son algo aplanados y de laderas suaves que, de pronto, se vuelven abruptas en su descenso a los valles. Sus tierras son de color naranja o amarillento y a veces pardo. Hay suelos porosos de ceniza volcánica. Los colores de las rocas son casi siempre claros. Aquí contrastan los verdes brillantes del maíz con los más apagados de los pinos. Es el tramo menos húmedo y frío de la sierra por su altitud moderada y su cercanía a los llanos más secos.

Número de municipios

El Estado de Tlaxcala se compone de sesenta municipios, cuyas cabeceras municipales son las siguientes:

Clave	Municipio	Cabecera
1	Amaxac de Guerrero	Amaxac
2	Apetatitlán de Antonio Carvajal	Apetatitlán
3	Atlangatepec	Atlangatepec
4	Alzayanca	Alzayanca
5	Apizaco	Apizaco
6	Calpulalpan	Calpulalpan
7	El Carmen Tequexquitla	Tequexquitla
8	Cuapiaxtla	Cuapiaxtla
9	Cuaxomulco	Cuaxomulco
10	Chiautempan	Chiautempan
11	Muñoz de Domingo Arenas	Muñoz
12	Españita	Españita
13	Huamantla	Huamantla
14	Hueyotlipan	Hueyotlipan
15	Ixtacuixtla de Mariano Matamoros	Villa Mariano Matamoros
16	Ixtenco	Ixtenco
17	Mazatecochco de José María Morelos	Mazatecochco
18	Contla de Juan Cuamatzi	Contla
19	Tepetitla de Lardizábal	Tepetitla
20	Sanctorum de Lázaro Cárdenas	Sanctorum
21	Nanacamilpa de Mariano Arista	Nanacamilpa

22	Acuamanala de Miguel Hidalgo	Acuamanala
23	Nativitas	Nativitas
24	Panotla	Panotla
25	San Pablo del Monte	Villa Vicente Guerrero
26	Santa Cruz Tlaxcala	Santa Cruz Tlaxcala
27	Tenancingo	Tenancingo
28	Teolocholco	Teolocholco
29	Tepeyanco	Tepeyanco
30	Terrenate	Terrenate
31	Tetla de la Solidaridad	Tetla de la Solidaridad
32	Tetlatlahuca	Tetlatlahuca
33	Tlaxcala	Tlaxcala de Xicoténcatl
34	Tlaxco	Tlaxco
35	Tocatlan	Tocatlan
36	Totolac	Totolac
37	Zitlaltepec de Trinidad Sánchez Santos	Zitlaltepec
38	Tzompantepec	Tzompantepec
39	Xaloztoc	Xaloztoc
40	Xaltocan	Xaltocan
41	Papalotla de Xicoténcatl	Papalotla
42	Xicohtzinco	Xicohtzinco
43	Yauhquemecan	Yauhquemecan

44	Zacatelco	Zacatelco
45	Benito Juárez	Benito Juárez
46	Emiliano Zapata	Emiliano Zapata
47	Lázaro Cárdenas	Lázaro Cárdenas
48	La Magdalena Tlaltelulco	La Magdalena Tlaltelulco
49	San Damián Texoloc	San Damián Texoloc
50	San Francisco Tetlanohcan	San Francisco Tetlanohcan
51	San Jerónimo Zacualpan	San jerónimo Zacualpan
52	San José Teacalco	San José Teacalco
53	San Juan Huactzinco	San Juan Huactzinco
54	San Lorenzo Axocomanitla	San Lorenzo Axocomanitla
55	San Lucas Tecopilco	San Lucas Tecopilco
56	Santa Ana Nopalucan	Santa Ana Nopalucan
57	Santa Apolonia Teacalco	Santa Apolonia Teacalco
58	Santa Catarina Ayometla	Santa Catarina Ayometla
59	Santa Cruz Quilehtla	Santa Cruz Quilehtla
60	Santa Isabel Xiloxotla	Santa Isabel Xiloxotla

Evolución de la división municipal

El actual territorio tlaxcalteca no ha tenido siempre la misma extensión territorial ni la misma estructura que hoy tiene, a lo largo de la historia diversas causas sociales, políticas y económicas, tanto interiores como exteriores, han afectado la estructura territorial de nuestro Estado. Antes de la llegada de los españoles, fue Tlaxcala el Señorío Independiente, ambicionado siempre por los mexicas, que no lograron conquistar. Después de la conquista hispana, se dividió la Nueva España en 23 provincias mayores, una de las cuales era Tlaxcala, que al mismo tiempo pertenecía al Reino de México.

Cuarteles

Época	Denominación	Subdivisiones
Año 1791	Partido de Tlaxcala	Cuarteles: I Ciudad de Tlaxcala; II San Felipe Ixtacuixtla; III San Luis Huamantla; IV Santa María Nativitas; V Santa Ana Chiautempan; VI San Agustín Tlaxco; VII Apizaco.

Municipios

Año	1960		
Subdivisión	44 Municipios: 1-Amamax de Guerrero 2-Apetatitlán 3-Atlangatepec 4-Altzayanca 5-Apizaco 6-Calpulalpan 7-El Carmen 8-Cuapiaxtla 9-Cuaxomulco 10-Chiautempan 11-Domingo Arenas 12-Españita 13-Huamantla 14-Hueyotlipan 15-Ixtacuixtla	16-Ixtenco 17-José María Morelos 18-Juan Cuamatzi 19-Lardizábal 20-Lázaro Cárdenas 21-Mariano Arista 22-Miguel Hidalgo y Costilla 23-Nativitas 24-Panotla 25-San Pablo del Monte 26-Santa Cruz Tlaxcala 27-Santa María Tocatlan 28-Tenancingo 29-Teolocholco	30-Tepeyanco 31-Terrenate 32-Tetla 33-Tetlatlahuaca 34-Tlaxcala 35-Tlaxco 36-Totoloc 37-Trinidad Sánchez Santos 38-Tzompantepec 39-Xaloztoc 40-Xaltocan 41-Xicotécatl 42-Xicohtzingo 43-Yauhquemecan 44-Zacatelco

Año	1995
Sub. división	Se crean 16 municipios, conformando la división actual del territorio Tlaxcalteca con un total de 60 Municipios

1-Amamax de Guerrero	16-Ixtenco	30-Tepeyanco	45-Benito Juárez
2-Apetatitlán	17-José María Morelos	31-Terrenate	46-Emiliano Zapata
3-Atlangatepec	18-Juan Cuamatzi	32-Tetla	47-Lázaro Cárdenas
4-Altzayanca	19-Lardizabal	33-Tetlatlahuaca	48-Magdalena Tlatelulco, La
5-Apizaco	20-Lázaro Cárdenas	34-Tlaxcala	49-San Damián Texoloc
6-Calpulalpan	21-Mariano Arista	35-Tlaxco	50-San Francisco Tetlanoca
7-El Carmen	22-Miguel Hidalgo y Costilla	36-Totoloc	51-San Jerónimo Zacualpan
8-Cuapiaxtla	23-Nativitas	37-Trinidad Sánchez S.	52-San José Teacalco
9-Cuaxomulco	24-Panotla	38-Tzompantepec	53-San Juan Huactzinco
10-Chiautempan	25-San Pablo del Monte	39-Xalostoc	54-San Lorenzo Axocomanitla
11-Domingo Arenas	26-Santa Cruz Tlaxcala	40-Xaltocan	55-San Lucas Tecopilco
12-Españita	27-Santa María Tocatlan	41-Xicohtencatl	56-Santa Ana Nopalucan
13-Huamantla	28-Tenancingo	42-Xicohtzingo	57-Santa Apolonia Teacalco
14-Hueyotlipan	29-Teolochoico	43-Yauhquemechan	58-Santa Catarina Ayometla
15-Ixtacuixtla		44-Zacatelco	59-Santa Cruz Quilehltla
			60-Santa Isabel Xiloxoxtla.

Regionalización política

El nuevo Código Electoral de Tlaxcala permite la presencia de observadores electorales. Asimismo, norma los derechos, obligaciones y prerrogativas de los partidos y, al mismo tiempo, da origen a un Instituto Electoral, a los Consejos Estatales y Municipales, y al Tribunal Electoral.

Derivado de las reformas electorales aprobadas por el H. Congreso del Estado de Tlaxcala, se establece una nueva redistribución electoral local.

Períodos constitucionales

La Constitución política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala señala los siguientes períodos constitucionales:

El Gobernador Electo

Conforme al artículo 59; Entrará a ejercer su cargo el día 15 de enero inmediato a la elección y durará en él seis años.

La Legislatura Local

Conforme a lo dispuesto en el artículo 31; el Poder Legislativo del Estado se deposita en una Asamblea que se denomina “Congreso del Estado de Tlaxcala”. El Congreso se renovará cada tres años y comenzará a funcionar el día 1º de diciembre inmediato posterior a la elección.

Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia

Serán nombrados por el Congreso, por mayoría absoluta de votos, a propuesta del Ejecutivo y duraran en su cargo seis años contados del primero de febrero inmediato posterior a las fechas en que tome posesión el Gobernador.

Los Ayuntamientos

Conforme a lo dispuesto en el artículo 87; los Ayuntamientos se compondrán de un Presidente Municipal, un Síndico y los Regidores que determinen la Ley, nombrados cada tres años en elección popular directa calificada por el Congreso en los términos que la propia Ley prescriba.

Los Presidentes Municipales Auxiliares

Son electos en la misma elección de los propios Ayuntamientos con el carácter de Regidores. Tomaran posesión el día tres de Enero inmediato posterior a la elección. Y no podrán ser reelectos ni como propietarios ni como suplentes para el período inmediato en el que ejerció su cargo.

Breve historia y reformas más sobresalientes de la constitución política estatal

Reseña Histórica de la Primera Constitución del Estado de Tlaxcala

La vida constitucional de Tlaxcala comenzó con su instauración en Estado, en el Congreso Constituyente Federal de 1856-1857. Previa convocatoria del 12 de abril de 1857, el primer Congreso Constituyente, ostentándose al igual como constitucional, es decir, ordinario, inicio sus trabajos el 1ro. de junio de 1857 tal como lo dispuso el decreto numero uno del Estado y término su gran tarea de darle al Estado su primera Constitución, el 30 de Septiembre de 1857, siendo su presidente J. Manuel Saldaña y Francisco León Armas firmado como Diputado Secretario.

El decreto número 12 del Congreso estableció que el 3 de Octubre de 1857, el Gobernador Guillermo Valle prestaría juramento a la Constitución y el presidente del Congreso le entregaría simbólicamente un ejemplar firmado de la constitución para que procediera a su publicación. Acto seguido, el Congreso continuaría en funciones como Congreso Constitucional debatiendo las Leyes Ordinarias.

El Gobernador de Valle había sido designado por el propio Congreso Constituyente y Constitucional desde el 1º. De junio de 1857, ya que en las primeras elecciones convocadas, ninguno de los candidatos para el cargo del Gobernador había reunido mayoría de votos de los distritos electorales, tal como se explico en el decreto número 2 del Estado. Valle publico mediante decreto 13 el texto de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala. El Congreso Constituyente y Constitucional que lo había aprobado se conformo de tan sólo 6 Diputados Constituyentes: J Manuel Saldaña, como Diputado Presidente, José María Avalos, Diputado Vicepresidente, José Mariano Sánchez, Luis León, Miguel de Sesma y Francisco León-Armas como Diputado Secretario. El documento Constitucional contuvo 79 artículos y 4 artículos Transitorios. Aún antes de la expedición de la Constitución, resalta la buena gestión de la administración Valle, auxiliado por su eficiente Secretario de Gobierno y futuro gobernador, J. Miguel Lira y Ortega.

El decreto número 5 se había ocupado de la instrucción primaria como una obligación de los poderes del Estado. El cuidado por la vida municipal se reflejo con el decreto número 6 que prescribió que en todas las municipalidades del Estado, habría un Ayuntamiento constituido por un Presidente, un Regidor y un Síndico. La seguridad pública fue una preocupación constante en los inicios de la vida constitucional del Estado. El decreto numero 7 otorgo facultades expresas al gobierno para perseguir a los criminales, y el decreto 17 es una declaración del Congreso Constituyente y Constitucional de la alarma que habían creado “los perturbadores del orden público”, por cuya razón la Legislatura no había podido aprobar las Leyes Reglamentarias de la Constitución, entre las cuales destacaba la propia Ley Electoral del Estado. El decreto tuvo entonces como objetivo “suspender los efectos” del artículo primero transitorio de la Constitución recién publicada, lo cual constituyó prácticamente la primera reforma constitucional que se aprobó sin seguir el procedimiento marcado en el propio articulo 73 constitucional , debido a la emergencia en que viva el Estado.

Lira y Ortega tuvo una eficiente administración preocupándose por promulgar las Leyes Estatales que más urgencia tenían: así dicta el 18 de julio de 1867, el reglamento provisional para el Gobierno Interior de los distritos del Estado, el 1º de abril de 1868, la Ley de Hacienda; el 4 de mayo de 1868, la Ley para el castigo de ladrones y plagiaros; homóloga de la federal de ese mismo año; el 18 de enero de 1869 la Ley sobre Organización de la Hacienda Municipal; el 7 de julio de 1869 la primera Ley Orgánica del Poder Municipal, entre otras.

Reformas a la Constitución del Estado de Tlaxcala

Artículo	Num. Decreto Fecha de Promulgación	Inicio de Vigencia	Contenido de la Reforma
135	2 de octubre de 1918		Promulgación de la Constitución de Tlaxcala
10	80 4 de junio de 1997.	26 de junio de 1997	<p>Establece los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, equidad, objetividad y profesionalismo en materia electoral.</p> <p>Fracción I. Establece la naturaleza jurídica de los partidos políticos y el marco de su actuación.</p> <p>Fracción II. Establece el decreto de los partidos políticos al financiamiento y uso de medios de comunicación.</p> <p>Fracción III. Determina el financiamiento de los partidos políticos se establecerá anualmente en el presupuesto de egresos del instituto estatal electoral y se fija la integración por porcentajes destinados para gasto corriente, de obtención del voto y capacitación e investigación.</p> <p>Fracción IV. Declara el instituto electoral como autoridad en la materia lo dota de independencia funcional en relación con los poderes del Estado permanente y con personalidad patrimonios propios y lo responsabiliza de los procesos electorales, publicitarios y de referéndum. Determina la integración del instituto electoral del Estado; consagra al consejo General como órgano superior de dirección de dicho instituto, el cual estará integrado por un presidente, secretario ejecutivo, 6 concejales (SIC) propietarios y dos supernumerarios y representantes de partido.</p> <p>Fracción V. Remite la calificación de las elecciones de gobernador, diputados, presidentes municipales y presidentes municipales auxiliares. Establece el servicio electoral profesional y determina que, las sesiones del consejo General serán públicas y sus resoluciones recurribles.</p>

			Fracción VI. El tribunal electoral de Tlaxcala será incorporado al tribunal superior de justicia del Estado con jurisdicción de los recursos y delitos en materia electoral. Impone el sistema de medios de impugnación y los principios administrativos en que se organizará el tribunal electoral.
12	80 4 de junio de 1997	25 de junio de 1997	Son prerrogativas del ciudadano tlaxcalteca: Fracción I. Votar en las elecciones populares del Estado. Fracción III. Asociarse para participar pacíficamente en los asuntos del Estado. Fracción IV. Ejercer el derecho de petición. Fracción VI. Presentar iniciativas de ley. Fracción VII. Participar en las consultas populares plebiscitarias y de referéndum.
21	35 4 de junio de 1996	6 de Junio de 1996	Se Incorporan 16 Municipios: Santa Apolonia Teacalco, Santa Cruz Quilehltla, San Juan Huactzinco, Santa Catarina Ayometla, Santa Isabel Xiloxotla, San José Teacalco, San Francisco Tetlanohcan, La Magdalena Tlaltelulco, San Damián Texoloc, Emiliano Zapata, Lázaro Cárdenas, San Jerónimo Zacualpan, San Lucas Tecopilco, Santa Ana Nopalucan, San Lorenzo Axocomanitla Y Benito Juárez.
113	43 27 Septiembre de 1996	5 de Octubre de 1996.	La responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podrá exigirse durante el periodo en que el servidor público ejerza su encargo
13	80 4 de julio de 1997	25 de junio de 1997.	Son obligaciones del ciudadano tlaxcalteca: Fracción II. Inscribirse en el padrón electoral del Estado y en el registro nacional de ciudadanos. Fracción III. Desempeñar las funciones electorales. Fracción IV. Derogada. Fracción V. Derogada.
21	80 4 Junio de 1997	26 de Junio de 1997	Para constituir un municipio Se requiere: Fracción XI. Por consulta popular se apruebe por lo menos con 2 terceras partes de los ciudadanos que participen en el plebiscito. a

			través del instituto electoral
58	80 4 de Junio de 1997.	26 de Junio de 1997.	La elección de gobernador será universal, popular, directa y se realizara conforme al código electoral del Estado. La declaratoria de gobernador la hará el instituto electoral y la legislatura del Estado expedirá el bando solemne para dar a conocer tal acta.
107	80 4 de Junio de 1997.	26de Junio de 1997.	Se otorga fuero constitucional al gobernador del Estado, diputados del congreso local, magistrados del tribunal superior de justicia, los concejales electorales, el secretario ejecutivo y magistrados del tribunal electoral.

Breve historia y reformas más sobresalientes de la Ley Orgánica Municipal¹¹⁷

Reseña historia de la Ley Orgánica Municipal

El 7 de julio de 1869 se crea la primera Ley Orgánica del Poder Municipal. El 12 de Febrero de 1919 se decreto la Ley Orgánica del Municipio en el Estado de Tlaxcala, en el período de Máximo Rojas como gobernador constitucional del Estado de Tlaxcala.

Núm. Artículo	Núm. Decreto Fecha	Contenido
32 BIS	69 30 de Septiembre de 1994	Los Ayuntamientos presentarán anualmente la cuenta pública, sancionada por un despacho independiente que señalará la Contraloría Mayor del Ingreso y Gastos Públicos. La cuenta pública se publicará en un diario de circulación estatal a más tardar el 30 de enero inmediato al período de que se informe.

¹¹⁷ Fuente: Digesto Constitucional Mexicano, Tlaxcala y sus Constituciones. Congreso del Estado de Tlaxcala, LVI Legislatura 1999.

40 BIS	69 30 de Septiembre de 1994	El Congreso velará porque los Ayuntamientos hagan una distribución equitativa de los recursos a las Agencias Municipales tomando criterios objetivos.
53 BIS	69 30 de Septiembre de 1994	El Congreso del Estado por conducto de la Contraloría Mayor del Ingreso y Gastos Públicos, designará a un Contador para cada municipio, a fin de organizar los métodos de control y vigilancia de los recursos públicos.
41	197 4 de Agosto de 1994	Las Presidencias Municipales Auxiliares, serán Órganos desconcentrados y estarán a cargo de un presidente Municipal Auxiliar, el cuál será electo en forma popular directa, cada tres años, de conformidad con la Constitución Política Local, el Código Electoral del Estado de Tlaxcala y las siguientes bases: I.-La elección de los Presidentes Municipales Auxiliares, se llevará a cabo al mismo tiempo en que se elija a los Ayuntamientos. La votación se recibirá en la misma casilla que para la elección de Ayuntamiento, pero en otra urna destinada para tal efecto. II.-El Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala, expedirá la convocatoria, para elegir Presidentes Municipales Auxiliares, en la misma fecha en que lo haga para la elección de nuevos Ayuntamientos. Esta convocatoria señalará las fechas, lugares y condiciones para el registro de candidatos. III.-Los candidatos propietarios y suplentes, deberán llenar los mismos requisitos que establece esta Ley, que para ser Presidente Municipal, deben tener su residencia en la población que se trate y ésta no debe ser menor de dos meses anteriores a la fecha de su elección. Serán propuestos por cuando menos cincuenta habitantes residentes de la población que corresponda. Para cada Presidente Municipal Auxiliar Propietario, se nombrará un Suplente, para que éste lo substituya en caso de faltas temporales o absolutas, en caso de que éste último no pueda desempeñar definitivamente el cargo, el Congreso del Estado hará nueva designación. IV.-Desde el día en que quede registrada una fórmula de candidatos propietarios y suplentes y hasta setenta y dos horas del día de la elección, se podrá realizar labor de proselitismo político. V.-Serán Presidentes Municipales Auxiliares propietarios y suplentes en cada población, los candidatos que obtengan la mayoría de los votos emitidos en esa elección. VI.-El Congreso del Estado calificará la validez de estas elecciones.
41-A	197 4 de Agosto de 1994	Las Presidencias Municipales Auxiliares, como Órganos Administrativos Desconcentrados, estarán jerárquicamente subordinados al Presidente Municipal que corresponda, mismas que deberán guardar estrecha relación con las otras Dependencias Municipales.

41-B	197 4 de Agosto de 1994	Las funciones que desempeñe el Presidente Municipal Auxiliar, de derivadas del cargo conferido, serán de carácter honorario.
41-C	197 4 de Agosto de 1994	Los Presidentes Municipales Auxiliares, solo podrán ejercer sus funciones dentro de los límites territoriales de la jurisdicción, para la que hubieren sido designados y durarán en su cargo el tiempo que dure en sus funciones el Ayuntamiento al que pertenezcan.
41-D	197 4 de Agosto de 1994	Los Presidentes Municipales Auxiliares, darán cuenta de los asuntos de su respectiva competencia, al Ayuntamiento al que pertenezcan y éste si lo estima necesario, indicará lo hagan en una de las Sesiones de Cabildo, a efecto de informar personalmente. Si el asunto tuviere carácter de urgente, podrán informar de él, al Presidente Municipal, quien en todo caso, convocará al Ayuntamiento.
42	197 4 de Agosto de 1994	Son facultades y obligaciones de los Presidentes Municipales Auxiliares: I.-Cumplir y hacer cumplir las Leyes Federales, Estatales y Municipales, así como los acuerdos que dicte el Ayuntamiento al que corresponda y demás disposiciones que le encomiende el Presidente Municipal. II.- Acudir a Sesión de Cabildo en calidad de Regidor de pueblo. III.- Cuidar dentro de su jurisdicción, del orden de la seguridad de las personas y de sus intereses. IV.- Elaborar el Programa de obras a realizar dentro de su comunidad.. V.- Previa aprobación del plan de trabajo, por el Ayuntamiento correspondiente, promoverá la construcción de obras de utilidad pública y de interés social, así como la conservación de las existentes. VI.-Rendir mensualmente al Ayuntamiento, las cuentas o el movimiento de fondos de la Presidencia Municipal Auxiliar, entregando copia de la misma a la Contraloría Mayor del Ingreso y Gastos Públicos, del Congreso del Estado. VII.-Imponer las sanciones a que se refiere el Reglamento de Policía y Buen Gobierno y demás Leyes y Decretos, procediendo al cobro de multas, a través de la oficina recaudadora correspondiente. VIII.-Elaborar el padrón de los contribuyentes de los impuestos de municipales de su jurisdicción. IX.-Realizar el cobro y la administración del impuesto predial en la jurisdicción que le corresponda. X.-Vigilar las funciones del encargado del Registro civil, llevando tales actos exclusivamente dentro de los límites de la jurisdicción que tenga, señalada la misma Presidencia Municipal. XI.- Representar al Ayuntamiento y al Presidente Municipal en las poblaciones que correspondan a la jurisdicción de la Presidencia Municipal Auxiliar. XII.- Informar al Presidente Municipal del Municipio a que corresponda, de lo que suceda en la población a su cargo. XIII.- Orientar a los particulares sobre las vías legales que puedan utilizar para resolver sus conflictos. XIV.- Realizar

		<p>todas las actividades que tengan como finalidad el bien de la comunidad. XV.-Auxiliar a las Autoridades Federales, del Estado y Municipales en el desempeño de sus atribuciones. XVI.- Impedir que se expendan bebidas alcohólicas en contravención a las Leyes y Reglamentos. XVII.-Promover la participación y la cooperación de sus vecinos en programas de beneficio comunitario. XVIII.- Integrar las comisiones de agua potable, haciéndose cargo de la Administración de las mismas. XIX.- Proporcionar los servicios públicos necesarios a las comunidades dentro de su jurisdicción. XX.- Administrar el panteón de la comunidad. XXI.- Regular la instalación y funcionamiento de los comerciantes no establecidos, dentro de su comunidad. XXII.- Las demás que le encomiende esta Ley y el Ayuntamiento correspondiente. Todo esto para mantener en términos de la Ley, el orden, la tranquilidad y la seguridad de los vecinos del lugar donde funcionan.</p>
24	253 29 de Noviembre de 1995	<p>El día catorce de enero del año siguiente al en el que se verifiquen las elecciones, el Presidente Municipal electo rendirá ante los demás integrantes del Ayuntamiento y pueblo en General la siguiente protesta: "Protesto cumplir y hacer cumplir la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Tlaxcala y las Leyes que de una y otra emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente Municipal que el pueblo me ha conferido comprometiéndome con todos mis actos al bienestar y prosperidad de este Municipio, del Estado de Tlaxcala y de la Federación Mexicana; y si así no lo hiciera que el pueblo me lo demande" e iniciará su función como Ayuntamiento el siguiente día quince.</p>
41	142 6 de Febrero de 1998 se publico el 7 de febrero de 1998	<p>Las Presidencias Municipales Auxiliares, serán Órganos desconcentrados de la Administración Pública Municipal y estarán a cargo de un Presidente Municipal Auxiliar, el cual será electo cada tres años, mediante el voto universal, libre, secreto, personal y directo, o en forma popular directa, conforme a lo previsto en la Constitución Política del Estado, el Código Electoral y las siguientes bases: I.- La elección de Presidentes Municipales Auxiliares, se llevará a cabo en la misma fecha en que se realice la elección de Ayuntamientos. Tratándose de aquellos que sean electos en forma popular directa, se atenderán a los usos y costumbres de la comunidad que los elija. Las Casillas que reciban la votación de la elección de Ayuntamientos, recibirán la respectiva para Presidentes Municipales Auxiliares. II.- El Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala, expedirá la convocatoria para elegir Presidentes Municipales Auxiliares, por voto universal, libre, secreto, personal y directo, en la misma fecha en que haga lo propio para la elección de Ayuntamientos. En la convocatoria se establecerá con precisión: a).- La fecha, el lugar y los requisitos para el registro de candidatos.</p>

		<p>b).- La relación de las comunidades, barrios o secciones, que eligen Presidente Municipal Auxiliar, por voto universal, libre, secreto, personal y directo.</p> <p>c).- La forma de presentación de los candidatos ante los Órganos Electorales.</p> <p>d).- Los demás que acuerde el Consejo General.</p> <p>III.-Los candidatos propietarios y suplentes deberán reunir los requisitos que establece esta Ley para ser Presidente Municipal, deben tener su residencia en la población de que se trate y ésta no debe ser menor de seis meses anteriores a la fecha de su elección. Serán registrados ante el Consejo General a solicitud de los partidos Políticos o a propuesta de cuando menos cincuenta ciudadanos que habiten en la población, barrio o sección correspondiente. Por cada Presidente Municipal Auxiliar propietario, se postulará un suplente, par que éste lo sustituya en caso de faltas temporales o absolutas, en caso de que éste último no pueda desempeñar definitivamente el cargo, el Congreso del Estado, hará la nueva designación. IV.- Desde el día en que queden registradas las fórmulas de candidatos a Presidentes Municipales Auxiliares y hasta tres días antes del día de la elección, podrán hacer campaña política. V.- Serán Presidentes Municipales Auxiliares, propietarios y suplentes en cada población, los candidatos que obtengan la mayoría de votos emitidos en la elección correspondiente. VI.-Los Presidentes Municipales Auxiliares, que sean electos en forma popular directa, de acuerdo a los usos y costumbres de la comunidad que los elija, se acreditarán ante al Ayuntamiento que corresponda, mediante el acta de la asamblea de la población, barrio o sección que los haya elegido. El ayuntamiento de que se trate, en la Sesión de Cabildo inmediata posterior, analizará el acta de la asamblea a que hace referencia en el párrafo anterior y si no hubiere objeción alguna, el Presidente Municipal, enviará el acuerdo de acreditación al Ejecutivo Estatal para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado y tomará la protesta de Ley al nuevo Munícipe. Cuando el análisis se detectara alguna irregularidad en la elección, o si hubiere algún problema derivado de la misma, se turnará inmediatamente la documentación correspondiente al Congreso del Estado para que conozca del mismo en los términos de la fracción X del Artículo 54 de la Constitución Política del Estado.</p>
41-A	142 6 de Febrero de 1998 se publico el 7 de febrero de	Las Presidencias Municipales Auxiliares, como Órganos desconcentrados de la Administración Pública Municipal, estarán jerárquicamente subordinadas al Ayuntamiento del Municipio del que formen parte.

	1998	
27	48 22 de Febrero del 2000 se publico el 7 de marzo de 2000	El Presidente Municipal, el Síndico, los Regidores y los Presidentes Municipales Auxiliares, tendrán derecho a una retribución económica por el desempeño de sus cargos, misma que se otorgará de acuerdo a las posibilidades presupuestales del Municipio. Sin demérito de la atención a las demandas sociales de la población. La inobservancia de esta disposición dará lugar a la aplicación de la Fracción VII del Artículo 54 de la Constitución Política Local. Los integrantes del Ayuntamiento, deberán presentar por escrito ante el cabildo, un informe sucinto anual de sus actividades municipales con excepción del Presidente Municipal, quién lo hará en términos de la Fracción XX del Artículo 33 de esta Ley y no podrán desempeñar ningún cargo administrativo dentro del Ayuntamiento.

4. Tabasco: los centros integradores; una experiencia exitosa, que no se legisló.

En Tabasco, el entonces gobernador Enrique González Pedrero promovió hacia 1984 la reorganización interna de los 17 municipios en base a la formación de unidades de organización más pequeñas, denominadas "centros integradores". El medio rural de Tabasco estaba atomizado en cerca de 3 mil asentamientos dispersos, donde habitaba el 60 % de la población. Era necesario agrupar esos asentamientos en unidades más amplias que permitieran facilitar la introducción de servicios públicos y crear las infraestructuras para su desarrollo. Después de un proceso de estudios, consultas y negociaciones políticas, cada municipio logró definir e identificar sus centros integradores (agrupamientos de asentamientos). De esta manera, el estado de Tabasco quedó organizado en 17 municipios y 185 centros integradores, los cuales eran a su vez delegaciones municipales con autoridades propias pero coordinadas y subordinadas por el ayuntamiento municipal.¹¹⁸

Tanto el gobierno estatal como el gobierno municipal descentralizaron a los "centros integradores" una serie de servicios administrativos para que el usuario no tuviera que desplazarse ni a la cabecera municipal, ni mucho menos a la capital del estado, para hacer trámites. El centro integrador era el medio tanto para centralizar lo disperso como para descentralizar la función de gobierno, la administración pública y los recursos, hacia la comunidad concreta. El órgano de autoridad del centro integrador ("unidad integradora comunitaria") se formó con los representantes de cada uno de los asentamientos que se integraban al centro. En cada centro integrador se formaron "comités de base" encargados de organizar el trabajo solidario de la población para la realización de las finalidades que había decidido a través de la "unidad integradora comunitaria": creación y

¹¹⁸ Op. Cit. Pág. 12

reparación de servicios públicos, proyectos productivos, proyectos culturales, etc. En los 185 centros integradores fueron constituidos alrededor de mil 125 comités de base. Cada centro integrador se convirtió en un proceso de transformación de un conjunto de asentamientos antes aislados en una comunidad integrada. Fue un trabajo político y cultural de creación de comunidad, de *polis*, de comuna-Estado.

"El concepto de centro integrador se oponía al concepto de unidad que niega al campo, lo ignora y, por tanto, favorece la migración. Los centros integradores pretendieron arraigar a los ciudadanos en sus lugares de origen y hacer redituable el trabajo del campo, ofreciendo a la gente satisfactores adecuados al propio medio. Pero los centros integradores no fueron pensados sólo para prestar servicios, sino como sedes de un gran esfuerzo de organización social para el desarrollo", escribía el gobernador. Tabasco tenía así 17 municipios y 185 comunas autogobernadas con las cuales multiplicar sus potencialidades y sus acciones de desarrollo. Fue la primera vez que en una entidad federativa se estableció el cuarto nivel de Estado y de gobierno, bajo la forma de "centro integrador", en función de las características propias de cada municipio de Tabasco.

La experiencia de Tabasco está documentada en tres libros básicos escritos por sus protagonistas: **La riqueza de la pobreza** (editorial Cal y Arena, México, 1990) y **Una democracia de carne y hueso** (editorial Océano, México, 1989), ambos de Enrique González Pedrero, y el más reciente **Tabasco: un jaguar despertado. Alternativas para la pobreza** (editorial Aguilar, México, 1996) de Julieta Campos.

Generalidades del Estado

Tabasco, Estado situado al sureste de México, en la llanura costera del golfo, junto al istmo de Tehuantepec. Limita al norte con el golfo de México, al noreste con Campeche, al sur con Chiapas, al oeste con Veracruz y al sureste con Guatemala.

Geografía física¹¹⁹

Presenta un relieve poco montañoso (las mayores elevaciones no alcanzan los 1.000 m), y en el que destacan los cerros Coconá, Azufre, Quemado, Ixtapangajoya y Mono Pelado, entre los Estados de Veracruz y Chiapas, y los de Piedra y la Corona, que limitan con Chiapas. Un 60% de su territorio está cubierto por ríos, lagunas y pantanos. Su sistema fluvial está constituido por los caudales del río Usumacinta y Grijalva que desembocan en el golfo de México. Fuera de este sistema se encuentran los ríos Tonalá y Tancochapa que limitan con Veracruz. Tiene playas bajas y arenosas con cordones litorales, por lo que existen lagunas salobres como El Carmen, Pajonal, Machona, Tupilco y Tres Palmas, entre otras, y cerca de 100 lagunas de agua dulce. Su clima es cálido húmedo con influencia marítima, siendo una de las zonas más lluviosas del país.

¹¹⁹ Del Aguilar, Bernardo. "Tabasco en la Geografía y la Historia". Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco. México.

Economía

Es un Estado eminentemente agropecuario. Se cría principalmente ganado bovino y porcino. Ocupa a nivel nacional el primer lugar en la producción de cacao y plátano (banano) y el tercero en la de piña (ananá); además se cultiva caña de azúcar, arroz, maíz, café y naranja. Cuenta con numerosas selvas altas, medianas y bajas, donde se explotan especies maderables, como la caoba y el cedro rojo, y no maderables, como el árbol de la pimienta y el barbasco. Existe vegetación hidrófila, como manglares y popales, y además vegetación típica de lugares pantanosos e inundables de agua dulce y salobre. Las especies que se pescan son ostión, róbalo, bobo, camarón y langostino en los puertos de Sánchez Magallanes y Frontera. La principal industria extractiva es la petrolera en localidades como Humanguillo, Comalcalco, Macusoana, Cárdenas, Cunduacán, Centro, Jalpa de Méndez y Nacajuca. Cuenta con oleoductos que se dirigen a la refinería de Minatitlán, etanoductos, gasoductos, poliductos y centros petroquímicos. Su industria de transformación está representada por la producción de alimentos preparados, que abarcan pescados y mariscos, carnes rojas, lácteos, azúcar, chocolates, aceites, embotelladoras de refrescos y empacadoras de carne para caballo.

Existen cuatro zonas geoeconómicas bien diferenciadas: la de la Chontalpa, poco desarrollada pero con gran concentración de población; la zona de la Sierra, que es la menos poblada del Estado; la de los Ríos, que es una gran llanura aluvial boscosa o selvática; y la Centro, en la que se ubica la ciudad de Villahermosa, que es centro de distribución de todos los productos de la entidad. Tabasco es la puerta de entrada al mundo maya, además de que existen numerosos paisajes naturales de gran interés y recreo para el turista.

Es una de las entidades mejor comunicadas del país; cuenta con 1.653 Km. de carreteras pavimentadas y 305 Km. de vías férreas. La comunicación aérea se realiza a través de un aeropuerto de mediano alcance, situado en la ciudad de Villahermosa, y 26 aeródromos. El tráfico marítimo se realiza en el puerto de Frontera y Villahermosa.

Municipios de mayor población de Tabasco¹²⁰

Balancan, municipio de Tabasco, que limita con el Estado de Campeche y con Guatemala. Región llana, atravesada por el río Usumacinta, navegable. Clima cálido. Agricultura, ganadería, explotación forestal. Comunicaciones deficientes. Población (1990), 49.309 habitantes.

Cárdenas, municipio costero de Tabasco, limita con Veracruz. Clima cálido. Cuenta con recursos pesqueros. Cultivan maíz, frijol, cacao, café. Comercio importante. Población (1990), 172.635 habitantes.

¹²⁰ Secretaría de Gobernación, Gobierno del Estado, Centro nacional de Estudios Municipales, Centro Estatal de Estudios Municipales, Los Municipios de Tabasco. Edición 1988.

Centla, municipio costero de Tabasco, en la cuenca Grijalva-Usumacinta. Clima cálido. Cultivan maíz, frijol, café, cítricos; tienen ganado. Ruinas prehispánicas. Comunicación fluvial. Población (1990), 70.053 habitantes.

Centro, municipio de Tabasco. Suelo llano, clima cálido. Río Grijalva. Tiene recursos pesqueros, cultivan plátano, maíz y frijol. Comercio activo. Comunicaciones fluviales. Población (1990), 386.776 habitantes.

Comalcalco, municipio de Tabasco. Suelo llano, clima cálido. Cultivan maíz, frijol, café, cacao, plátano, coco y madera; producen tabaco. Tiene un comercio activo. Población (1990), 141.285 habitantes.

Cunduacán, municipio de Tabasco, limita con Chiapas. De relieve llano, pertenece a la cuenca del río Grijalva. Clima cálido. Cultivan maíz, frijol, arroz. Tiene petróleo. Comunicación fluvial. Población (1990), 85.704 habitantes.

Emiliano Zapata, municipio de Tabasco, limita con Campeche y Chiapas. Suelo llano, pertenece a la cuenca del río Usumacinta. Clima cálido. Cultivan cacao, café y maíz. Población (1990), 22.245 habitantes.

Huimanguillo, municipio de Tabasco. Terreno llano con clima cálido. Productos: maíz, frijol, café, cacao, plátano, coco y piña; actividad ganadera, pesquera y petrolera. Población (1990), 35.641 habitantes.

Jalapa, municipio de Tabasco. Territorio llano con clima cálido. Productos: maíz, frijol, café, cacao, plátano, coco y maderas. Actividad ganadera. Población (1990), 28.413 habitantes.

Jalpa de Méndez, municipio de Tabasco. Zona de terrenos bajos con clima cálido. Productos: café, cacao, plátano y maderas. Actividad ganadera. Población (1990), 57.250 habitantes.

Jonuta, municipio de Tabasco. Territorio llano con clima cálido. Productos: café, caña de azúcar, cacao, plátano y maderas de construcción. Actividad ganadera. Población (1990), 22.000 habitantes.

Macuspana, municipio de Tabasco. Territorio llano con clima cálido. Productos: café, cacao, plátano, caña de azúcar y arroz. Ricos yacimientos de petróleo. Población (1990), 105.063 habitantes.

Nacajuca, municipio de Tabasco. Relieve predominantemente plano y clima cálido. Productos: maíz, frijol, café, cacao, caña de azúcar, hule y piña. Actividad ganadera. Población (1990), 50.791 habitantes.

Paraíso, municipio de Tabasco. Relieve plano y clima cálido. Productos: café, cacao, coco, plátano, maíz, frijol, caña de azúcar y frutas. Actividad forestal. Población (1990), 58.403 habitantes.

Teapa, municipio del Estado de Tabasco. Relieve plano y clima tropical. Productos: cacao, plátano, cereales y caña de azúcar. Actividad turística. Población (1990), 35.519 habitantes.

Tenosique, municipio de Tabasco. Relieve plano y montañoso. Clima tropical. Sus habitantes se dedican predominantemente al cultivo del maíz y explotación forestal. Población (1990), 47.642 habitantes.

Tacotalpa, municipio de Tabasco. Relieve montañoso. Clima templado y cálido. Productos: café, cacao, maíz, frijol, plátano, caña de azúcar y frutas. Actividad forestal. Población (1990), 3.015 habitantes.

Regionalización del Estado¹²¹

Las Dos Regiones del Estado. Sus Cinco Subregiones. Características y Municipios Que Integran Las Regiones.

A partir del 29 de junio de 1994, el Estado de Tabasco cuenta con una nueva regionalización, basada en el acuerdo de actualización del Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, en donde se adecua la cartografía regional a un nuevo marco publicado en el periódico oficial, número 5,406 de esta fecha.

La nueva regionalización divide el territorio de Tabasco, de acuerdo con las condiciones geográficas, ecológicas y socioeconómicas, así como con la distribución político-administrativa y el desarrollo urbano, en dos grandes regiones: Grijalva y Usumacinta, las cuales cuentan con cinco Subregiones en total; dentro de ellas se agrupan varios municipios, los cuales comparten ciertas características. Estas regiones y Subregiones se integran de la siguiente forma:

Región Grijalva: La región Grijalva territorialmente ocupa el segundo lugar de las dos regiones que constituyen el Estado, ya que abarca 12,069.34 km² lo que representa el 48.94% del territorio tabasqueño; es la región donde converge la mayor concentración urbana, y donde se realizan las actividades socioeconómicas y políticas; en esta región se resiente más el fenómeno de inmigración y los efectos de la desaceleración de la industria petrolera, el desempleo y contaminación ambiental.

Subregión Chontalpa: La Subregión Chontalpa es, territorialmente hablando, la segunda en importancia de las que constituyen el Estado, ya que ocupa 7,482.13 km², es decir, el 31.34% del territorio tabasqueño; cuenta con 593,668 habitantes, de los cuales 241,168 pertenecen a la zona urbana y 352,500 a las rurales. Está conformada por cinco municipios: Cunduacán, Cárdenas, Comalcalco, Huimanguillo y Paraíso.

Subregión Centro: La Subregión centro ocupa una superficie de 2,593.96 km², que corresponde al 10.52% de la extensión total del Estado; reúne tres municipios: Centro, Nacajuca y Jalpa de Méndez.

Subregión Sierra: El nombre de este lugar se debe a que los tres municipios que la integran se encuentran en la sierra tabasqueña, que se origina en el comienzo de la Meseta Central de Chiapas. A Jalapa, Teapa y Tacotalpa les corresponde formar esta Subregión y en conjunto cubren una extensión de 1,993.25 Km. los cuales corresponden al 8.08% del total del Estado.

¹²¹ Secretaría de Gobernación, Gobierno del Estado, Centro nacional de Estudios Municipales, Centro Estatal de Estudios Municipales, Los Municipios de Tabasco. Edición 1988.

Región Usumacinta: La región Usumacinta recibe el nombre del caudaloso río que riega cinco de los municipios: Centla, Jonuta, Emiliano Zapata, Balancan y Tenosique. El municipio de Macuspana también pertenece a esta región. Sus Subregiones son Pantanos y Ríos.

Subregión Pantanos: La Subregión Pantanos cubre una superficie de 6,512.03 km², que corresponden al 26.41% del total estatal. Limita al norte, con el Golfo de México; al sur con los municipios de Emiliano Zapata, Tacotalpa y el Estado de Chiapas; al oeste con el Estado de Campeche y, al este, con los municipios de Paraíso Jalpa, Nacajuca y Centro.

Subregión Ríos: La Subregión Ríos tiene una extensión de 6,079.63 km²: el 24.65% del total del Estado; está conformada por tres municipios: Emiliano Zapata, Balancan y Tenosique. Emiliano Zapata es la capital de esta Subregión, la cual limita, al norte, con el Estado de Campeche; al sur, con Chiapas y la República de Guatemala, al oeste, con Jonuta y Chiapas y, al este, con la República de Guatemala. Cuenta con 119,196 habitantes, de los cuales 45,562 pertenecen a la zona urbana y 73,634, a la zona rural.

Número de municipios¹²²

El Estado de Tabasco se integra por 17 municipios cuyas denominaciones y cabeceras son las siguientes:

MUNICIPIO	CABECERA MUNICIPAL.
Balancan	La Ciudad de Balancan
Cárdenas	La Ciudad de Cárdenas
Centla	La Ciudad de Frontera
Centro	La Ciudad de Villahermosa
Comalcalco	La Ciudad de Comalcalco
Cunduacán	La Ciudad de Cunduacán.
Emiliano Zapata	La Ciudad de Emiliano Zapata
Huimanguillo	La Ciudad de Huimanguillo
Jalapa	La Ciudad de Jalapa
Jalpa de Méndez	La Ciudad de Jalpa de Méndez.
Jonuta	La Ciudad de Jonuta
Macuspana	La Ciudad de Macuspana
Nacajuca	La Ciudad de Nacajuca
Paraíso	La Ciudad de Paraíso
Tacotalpa	La Ciudad de Tacotalpa
Teapa	La ciudad de Teapa
Tenosique	La Ciudad de Tenosique de Pino Suárez.

Los municipios los límites que derecho les la fecha de la Ley

conservarán de hecho y por corresponda a expedición de Orgánica de

¹²² Secretaría de Gobernación, Gobierno del Estado, Centro nacional de Estudios Municipales, Centro Estatal de Estudios Municipales, Los Municipios de Tabasco. Edición 1988.

los municipios del Estado de Tabasco.

Regionalización política (Distritos Electorales Federales)

El Estado de Tabasco se integra por 6 Distritos Electorales Federales de la siguiente manera:

Distrito 01: Este Distrito tiene cabecera en la localidad de Frontera, Municipio de Centla. Abarca las partes norte, noreste y este del Estado. Se integra por un total de 6 municipios que son los siguientes: Paraíso (014)

Centla (003)

Jonuta (011)

Emiliano Zapata (007)

Balancán (001)

Tenosique (017)

Distrito 02: Este Distrito tiene cabecera en la localidad de Cárdenas, municipio del mismo nombre, abarca la parte oeste del Estado. Se integra por un total de 2 municipios que son los siguientes:

Cárdenas (002)

Huimanguillo (008)

Distrito 03: Este Distrito tiene cabecera en la localidad de Comalcalco, municipio del mismo nombre, abarca la parte noroeste del Estado. Se integra por un total de 3 municipios que son los siguientes:

Comalcalco (005)

Cunduacán (006)

Jalpa de Méndez (010)

Distrito 04: Este Distrito tiene cabecera en la localidad de Villahermosa, municipio de Centro y se conforma por un total de 160 secciones electorales está integrado por los municipios de Nacajuca y la porción norte del municipio de Centro y se integra por las secciones de la 232 a la 267, de la 269 a la 272, de la 277 a la 299, la 307, de la 309 a la 310, la 319, de la 321 a la 323, la 333, de la 359 a la 361, de la 382 a la 384, la 405, de la 419 a la 451, de la 454 a la 457, la 466, de la 471 a la 474, la 478, la 489, la 493, de la 954 a la 990.

Distrito 05: Este Distrito tiene cabecera en la localidad de Macuspana, municipio del mismo nombre, abarca la parte sur del Estado. Se integra por un total de 4 municipios que son los siguientes:

Macuspana (012)

Jalapa (009)

Teapa (016)

Tacotalpa (015)

Distrito 06: Este Distrito tiene cabecera en la ciudad de Villahermosa, municipio de Centro y se conforma por un total de 157 secciones electorales está integrado por la porción sur del municipio de Centro.

Las secciones que lo integran son: la 268, de la 273 a la 276, de la 300 a la 306, la 308 de la 311 a la 318, la 320, de la 324 a la 332, de la 334 a la 358, de la 362 a la 381, de la 385 a la 404, de la 406 a la 418, de la 452 a la 453, de la 458 a la 465, de la 467 a la 470, de la 475 a la 477, de la 479 a la 488, de la 490 a la 492, de la 494 a la 511.

Los Periodos Constitucionales

Las elecciones ordinarias para el Estado de Tabasco deberán celebrarse el tercer domingo del mes de octubre del año que corresponda, para elegir:

Gobernador del Estado, cada 6 años; 31 Diputados al Congreso del Estado, cada 3 años; y 17 integrantes de los ayuntamientos, cada 3 años.

La fecha para la presentación de los informes de gobierno es el domingo de la segunda semana del mes de diciembre para el Gobernador estatal, y será la tercera semana del mismo mes para los gobiernos municipales.

Breve historia y reformas de constitución estatal

Reforma Municipal en Tabasco

Las reformas al Artículo 115 de la Constitución General de la República se constituyeron en el pleno reconocimiento de la instancia municipal, como respuesta a la deuda histórica de la revolución, y fue la base para la descentralización de la vida nacional y de la democratización integral de la sociedad.

Con estos antecedentes, la LI Legislatura del Estado de Tabasco, reformó el Título Sexto de la Constitución del Estado, en sus artículos 64 y 65 y la Ley Orgánica Municipal.

Aspectos Fundamentales de las Reformas

1. Se faculta a los Ayuntamientos a intervenir más en el fomento de actividades productivas, en la creación de empleos y en la consolidación en la prestación de los servicios municipales que por Ley les corresponden.
2. Se establecieron nuevos caminos de distribución de competencias entre la Federación, el Estado y los municipios que permitieron un mayor desarrollo regional.
3. Se sentaron las bases para que los municipios se integren plenamente al Sistema Estatal de Planeación Democrática, mediante el cual elaboran sus planes municipales y sus programas operativos anuales, de manera que los recursos que por ley les corresponden tienen dirección y sentido; y se usan con la finalidad y con la técnica presupuestaria conveniente; así los municipios están presentes en los planes nacional y estatal de desarrollo.

4. Además se fijaron las bases, para que los municipios formulen, aprueben y administren sus planes de desarrollo y, dentro de ellos, sus programas de desarrollo urbano; para que la aprobación por parte de la Legislatura del Estado de los ingresos del municipio, y la aprobación por parte del Ayuntamiento de los egresos, sea siempre de acuerdo con las metas propuestas en los planes municipales y en los programas operativos anuales.

Se modifico el Título Sexto, Capítulo Único, artículos 64 y 65, quedando como:

Artículo 64.- El Estado tiene como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre; conforme a las siguientes bases:

I. Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento que se integrará por un presidente municipal y regidores que hubieren resultado electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo o bajo el principio de representación proporcional, o en su caso, por quienes los sustituyan en términos de esta Constitución. El Ayuntamiento entrará en funciones el primero de enero siguiente a las elecciones y durará en su encargo tres años. No habrá ninguna autoridad intermedia entre ésta y el Gobierno del Estado.

II. El Ayuntamiento se integrará con el número de regidores que determine la Ley correspondiente y radicará en la cabecera del municipio respectivo;

III. El primer regidor será el Presidente Municipal; el segundo, el Síndico de Hacienda, y los demás desempeñarán las funciones que la Ley les asigne;

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

V. Los Ayuntamientos asignarán los ramos de su administración a comisiones integradas por uno o más regidores;

VI. El cargo de Regidor sólo es renunciable por causas graves que serán calificadas por la Legislatura del Estado;

VII. En los diversos centros de población del municipio excepto la cabecera municipal, se designarán o elegirán de acuerdo con la Ley correspondiente, las autoridades municipales que representen al Ayuntamiento;

VIII. El Ayuntamiento deberá sesionar públicamente cuando menos una vez al mes;

XI. Para ser regidor se requiere:

- a). Ser ciudadano mexicano por nacimiento;
- b). Tener residencia no menor de tres años anteriores al día de elección al municipio correspondiente;
- c). No ser ministro de ningún culto religioso;
- d). No tener antecedentes penales;
- e). Haber cumplido 21 años antes del día de la elección;
- f). Los demás requisitos que exijan las leyes correspondientes.

X Las relaciones de trabajo entre el Estado, los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes vigentes basadas en lo dispuesto en el Art. 123 de la Constitución Federal y sus disposiciones reglamentarias.

Artículo 65.- El Municipio Libre tiene personalidad jurídica para todos los efectos legales y los ayuntamientos tendrán las siguientes facultades:

I. De acuerdo con las bases normativas que se establezcan por la Legislatura del Estado en la Ley correspondiente los ayuntamientos poseerán facultades para expedir los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia General dentro de sus respectivas jurisdicciones;

II. Los municipios, con el concurso del Estado cuando así fuera necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos;

a).- Agua Potable y Alcantarillado;

b).- Alumbrado Público;

c).- Limpia;

d).- Mercados y Central de Abastos;

e).- Panteones;

f).- Rastros;

g).- Calles, Parques y Jardines;

h).- Seguridad Pública y Tránsito;

i).- Los demás que la Legislatura del Estado determinen. Según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

El mando de la policía y fuerza pública municipal estará a cargo del Presidente Municipal, excepto en el municipio donde residiere, habitual o transitoriamente el Gobierno del Estado;

III.- Los Municipios, en los términos de las Leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para elaborar, dentro del Sistema Estatal de Planeación Democrática, sus Planes Municipales trianuales y sus programas operativos anuales.

Los Planes Municipales de Desarrollo precisarán los objetivos Generales, estrategias y prioridades del Desarrollo Integral del Municipio, contendrán previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinarán los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerán los lineamientos de política de carácter global, sectorial y de servicios Municipales.

Sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social y regirán el contenido de los programas operativos anuales, en concordancia siempre con el Plan Estatal y con el Plan nacional de Desarrollo.

Los Planes Municipales deberán prever, de conformidad con el Artículo 115 de la Constitución Federal, los Programas de Desarrollo Urbano Municipal, la creación y Administración de reservas territoriales; el control y vigilancia de la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra urbana, la creación y administración de zonas de reserva ecológicas. Para tal efecto, y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de la Constitución Federal, los Ayuntamientos expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarios. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios de dos o más Municipios formen o tiendan a formar una continuidad

demográfica, el Estado y los Municipios respectivos en el ámbito de su competencia, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada, el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

Una vez aprobado por el Ayuntamiento el Plan Municipal y los Programas que de él se deriven, serán obligatorios para toda la administración municipal en el ámbito de sus respectivas competencias;

IV. Los municipios podrán convenir con el Gobierno del Estado, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación estatal de desarrollo, coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación General; para que los planes estatales y municipales tengan congruencia entre sí y para que los programas operativos de ambos ámbitos de gobierno guarden la debida coordinación.

El Estado y los municipios, en los términos de las leyes aplicables, podrán celebrar convenios únicos de desarrollo municipales que comprendan todos los aspectos de carácter económico y social para el desarrollo integral de la comunidad, quedando especialmente comprendido en dichos convenios que el Estado podrá hacerse cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones que por ley les corresponda a los municipios: planeación; ejecución y operación de obras; prestación de servicios públicos encomendados legalmente a los municipios; funcionamiento, organización y dirección técnica de la fuerza municipal. Podrá convenir, asimismo, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos del ámbito del Estado, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario y la capacidad operativa de los municipios garantice eficiencia;

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

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

b) Las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determine la legislatura del Estado.

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

Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas, sólo los bienes de dominio público del Estado, de la Federación y los municipios estarán exentos de dicha contribución.

VI. La legislatura del Estado aprobará las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisará sus cuentas públicas con relación a los planes municipales y sus programas operativos anuales.

Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos sobre la base de sus ingresos disponibles y siempre en concordancia con el plan municipal y el programa operativo anual del año de que se trate.

Para la aprobación de la ley de ingresos de los ayuntamientos, estos enviarán sus proyectos a la legislatura local por conducto del ejecutivo. Para la revisión de las cuentas públicas de los ayuntamientos, estos presentarán esas cuentas anualmente a la legislatura, acompañadas del presupuesto de egresos aprobado, con la documentación que acredite las erogaciones y con el avance de las metas propuestas en el plan municipal y en los programas operativos anuales. Los ayuntamientos no podrán contraer empréstitos ni celebrar contratos cuya duración exceda de un año, ni enajenar bienes sin autorización del poder legislativo, ni cobrar contribuciones que correspondan al año anterior de su período.

Ley orgánica de los municipios del Estado de Tabasco (Art. 1 al 27)

CAPÍTULO I

DE LA NATURALEZA DEL MUNICIPIO

ARTÍCULO 1.- El Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización Política y administrativa del Estado de Tabasco, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

ARTÍCULO 2.- La función primordial del municipio es permitir el gobierno democrático de la comunidad para la promoción del desarrollo y para la prestación de los servicios públicos.

ARTÍCULO 3.- Los Municipios del Estado se organizarán y regularán su funcionamiento conforme a lo señalado en la presente Ley.

ARTÍCULO 4.- Para la consecución de sus fines, los Municipios administrarán libremente su hacienda y tendrán todas las facultades que no estén atribuidas expresamente por las leyes a la Federación o al Estado.

CAPÍTULO II

DE LA POBLACIÓN

ARTÍCULO 5.- Son habitantes del Municipio las personas que residan habitual o transitoriamente dentro de su territorio.

ARTÍCULO 6.- Son vecinos de un Municipio los habitantes que tengan cuando menos seis meses de residencia fija dentro del Territorio del Municipio, o las personas que expresamente manifiestan ante la Presidencia Municipal el deseo de adquirir la vecindad.

ARTÍCULO 7.- Son prerrogativas:

a).- De los habitantes y vecinos:

I.- Tener acceso y hacer uso de los servicios públicos municipales, de acuerdo a las disposiciones reglamentarias respectivas;

II.- Ejercer el derecho de petición ante las autoridades municipales;

b).- De los vecinos del Municipio:

I.- Votar en las elecciones populares y ser votado para todos los cargos de elección popular municipal, así como ser nombrado para cualquier otro empleo o comisión, de acuerdo a las Leyes correspondientes;

II.- Participar en las actividades tendientes a promover el desarrollo Municipal, así como tener acceso a sus beneficios;

ARTÍCULO 8.- Son Obligaciones:

a).- De los habitantes y vecinos del Municipio:

I.- Respetar y obedecer a las autoridades legalmente constituidas y cumplir las Leyes, reglamentos y demás disposiciones legales emanadas de las mismas;

II.- Prestar auxilio a las autoridades cuando sean legalmente requeridos para ello;

b).- De los vecinos del Municipio:

I.- Contribuir para sufragar los gastos públicos del Municipio, de manera proporcional y equitativa de conformidad a las leyes respectivas;

II.- Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento para recibir instrucción cívica y militar de conformidad con los ordenamientos legales;

III.- Inscribirse en el catastro Municipal, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista, así como inscribirse en los padrones electorales, en los términos que determinen las leyes;

IV.- Votar en la elección de las autoridades municipales, conforme a las leyes correspondientes y desempeñar los cargos concejiles, las funciones electorales y las de jurado; y

V.- Las demás que fijen otras leyes y reglamentos.

ARTÍCULO 9.-La vecindad en los Municipios se pierde por:

I.- Ausencia Legal;

II.- Manifestación expresa de residir en otro lugar, y

III.- Ausencia, por más de seis meses, del territorio municipal.

La vecindad de un Municipio no se perderá por ausencia en el desempeño de un cargo público o de una comisión oficial o por otra causa de fuerza mayor debidamente comprobada.

ARTÍCULO 10.-Los vecinos del Municipio serán preferidos en igualdad de circunstancias para el desempeño de los empleos, cargos, comisiones y para el otorgamiento de contratos y concesiones municipales.

CAPÍTULO III

DEL DESARROLLO MUNICIPAL

ARTÍCULO 11.- EL Municipio constituye la unidad básica de organización para el desarrollo político, económico, social y cultural en el Estado. Por tanto, tendrá las facultades y atribuciones necesarias para impulsar el desarrollo de su ámbito territorial.

ARTÍCULO 12.- Para la consecución del desarrollo municipal, los Ayuntamientos se sujetarán a lo dispuesto en la Ley Estatal de Planeación y en las demás disposiciones aplicables.

ARTÍCULO 13.- Los Municipios contarán con los Planes Municipales de Desarrollo como instrumentos para el desarrollo integral de la comunidad.

Los planes Municipales de Desarrollo precisarán los objetivos Generales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del Municipio, contendrán previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinarán los instrumentos y responsables de su ejecución; establecerán los lineamientos de Política de carácter global, sectorial y de servicios municipales. Sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social y regirán el contenido de los Programas Operativos Anuales, en concordancia siempre con el Plan Estatal y con el Plan nacional de Desarrollo.

Los Planes Municipales deberán prever, de conformidad con el Artículo 115 de la Constitución Federal, los programas de desarrollo urbano municipal; la creación y administración de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la Tierra urbana; la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto, y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de la Constitución Federal, los Ayuntamientos expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarios.

ARTÍCULO 14.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios de dos o más Municipios formen o tiendan a formar una continuidad demográfica: en el Estado y los Municipios respectivos en el ámbito de su competencia, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada, el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la Materia.

ARTÍCULO 15.- Una vez aprobado por el Ayuntamiento el Plan Municipal y los programas que de él se deriven, serán obligatorios para toda la Administración Municipal en el ámbito de sus respectivas competencias.

ARTÍCULO 16.- Los Municipios podrán convenir con el Gobierno del Estado, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos, gobiernos participen en la planeación estatal del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la Planeación General; para que los Planes Estatales y Municipales tengan congruencia entre sí y para que los programas operativos de ambos ámbitos de gobierno guarden la debida coordinación.

ARTÍCULO 17.- El Estado y los Municipios, en los términos de las leyes aplicables, podrán celebrar convenios únicos desarrollo municipal que comprendan todos los aspectos de carácter económico y social para el desarrollo integral de la comunidad, quedando especialmente comprendido en dichos convenios que el Estado podrá hacerse cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las

contribuciones que por ley les corresponda a los Municipios; planeación; ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos encomendados legalmente a los Municipios, funcionamiento, organización y dirección técnica de la Fuerza Pública Municipal.

Podrá convenir, asimismo, la asunción por parte de los Municipios de las funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos del ámbito del Estado, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario y la capacidad operativa de los Municipios garantice eficiencia.

CAPÍTULO IV

DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

ARTÍCULO 18.- Los Municipios, con el concurso del Estado cuando así fuera necesario y lo determinen las leyes tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua Potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones;
- f) Rastros;
- g) Calles, parques y jardines;
- h) Seguridad Pública y tránsito;
- i) Los demás que la Legislatura del Estado determine según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

ARTÍCULO 19.- Los Municipios, 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.

ARTÍCULO 20.- Los Ayuntamientos prestarán los servicios públicos a su cargo pero podrán concesionar los que no afectan la estructura y organización municipal, a personas físicas o morales, prefiriendo en igualdad de circunstancias a vecinos del Municipio.

Solo con la aprobación de la Legislatura Local podrán ser objeto de concesión los servicios públicos municipales enumerados en esta ley, en el entendido de que la seguridad pública y tránsito, alumbrado público, limpia, mercados y calles, parques y jardines no serán en ningún caso, objeto de concesión.

ARTÍCULO 21.- Los servicios públicos preEstados directamente por el Ayuntamiento serán administrados por el Presidente Municipal conforme a esta Ley, sus Reglamentos y acuerdos del Ayuntamiento.

Los Ayuntamientos que apliquen un sistema mixto de prestación de un servicio público, tendrán a su cargo la organización y dirección correspondiente conforme a las disposiciones de los propios Ayuntamientos.

ARTÍCULO 22.- Los servicios públicos municipales concesionados a particulares se sujetarán a las disposiciones de esta Ley, las reglamentarias aplicables y a las determinadas en la propia concesión.

ARTÍCULO 23.- Los servicios de Seguridad Pública y Tránsito, tenderán a crear y procurar las condiciones necesarias para salvaguardar la integridad física, moral y patrimonial de los habitantes y vecinos del Municipio, a fin de que puedan ejercer los derechos que legalmente les corresponden. Asimismo, a través de este servicio se procurará el cumplimiento de las disposiciones del Bando de Policía y Buen Gobierno y de las disposiciones reglamentarias que expida el Ayuntamiento.

ARTÍCULO 24.- Los Ayuntamientos integrarán cuerpos de seguridad pública y tránsito bajo el mando del Presidente Municipal, compuesto por el número de miembros que se requieran para atender la paz, la seguridad el tránsito en el municipio.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado sobre la organización, funcionamiento y dirección técnica de los cuerpos de seguridad pública y tránsito, o la prestación directa de este último servicio por parte del Estado, si así se considera conveniente para su eficaz prestación.

ARTÍCULO 25.- El Gobernador del Estado tendrá el mando de la fuerza pública del municipio donde resida habitual o transitoriamente.

ARTÍCULO 26.- Los Presidentes Municipales serán los jefes superiores de los cuerpos de seguridad pública y tránsito, y designaran a los Directores de dichos cuerpos de conformidad a la presente Ley.

ARTÍCULO 27.- Los Directores y los demás integrantes de los cuerpos de seguridad pública y tránsito y de bomberos serán designados preferentemente de los egresados de los Centros de Capacitación que la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito del Estado tenga funcionando. Al personal que ingrese por otro conducto se le deberá dar la capacitación necesaria para el mejor desempeño de sus funciones.

Reformas Recientes que Inciden en el Ámbito de la Vida Municipal

La LVI Legislatura del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco en ejercicio de las facultades que le confiere el Artículo 36 fracción 1 de la Constitución local consideró de acuerdo al decreto 079 publicado en el Diario Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco de fecha 30 de septiembre de 1998 reformar el párrafo segundo del Artículo 65 bajo lo siguiente:

Artículo UNICO. Se REFORMA el Artículo 65, párrafo segundo de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, para quedar como sigue:

Artículo 65.- Si se tratare del Presidente Municipal, este podrá ser sustituido por su suplente o por uno de los regidores o por un vecino del municipio, designado, cualquiera de ellos, por la mayoría de los integrantes del ayuntamiento.

Periódico Oficial, Decreto 055 del 5 de Agosto de 1998.

En cumplimiento a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 83 de la Constitución Política Local y previa la aprobación de este H. Congreso, así como de la totalidad de los

ayuntamientos de los municipios del Estado, se declara aprobadas las reformas y adiciones constitucionales en los siguientes términos:

Artículo Único.- Se reforman los Artículos 23, primer párrafo, 25, 26, primero y segundo párrafo, 36, fracción XLI, 41, 51, fracción 7 y 65, fracción 6, cuarto párrafo; se ADICIONAN a los artículos 26, un tercer párrafo, al 36, la fracción XLII y al 65, fracción VI, los párrafos V y VI de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, para quedar de la manera siguiente:

Artículo 23.- El Congreso del Estado tendrá dos periodos ordinarios de sesiones al año el primero del dos de enero al treinta y uno de mayo el segundo del uno de agosto al treinta y uno de diciembre del mismo año, excepto en los casos en que se refiere los artículos 19 y 45, primer párrafo de esa Constitución.

Artículo 25.- En los períodos ordinarios de sesiones el Congreso se ocupará preferentemente de expedir, reformar, adicionar, derogar y abrogar leyes y decretos para la mejor administración del Estado así como revisar y calificar la cuenta pública.

Artículo 26.- El Congreso declara al examinar y calificar la cuenta pública, si las cantidades percibidas y gastadas están de acuerdo con las partidas presupuestales respectivas si los gastos están justificados o al lugar exigir responsabilidades.

Para tales efectos, el Congreso tiene facultades para practicar las investigaciones que considere procedentes.

La resolución que emita el congreso al calificar la cuenta pública es inatacable.

Art. 36.-

XLI y XLII...

XLI.- Revisar y calificar las cuentas públicas de los tres poderes del Estado y de los municipios, por periodos trimestrales a más tardar dentro del tercer mes siguiente al trimestre que corresponda, con base en los informes técnicos y financieros que presenten la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso.

Cuando el Congreso se encuentre en receso la calificación podrá realizarse dentro de un período extraordinario o bien, dentro de los primeros 30 días del siguiente período ordinario de sesiones.

Siempre que las condiciones administrativas lo permitan, la cuenta pública podrá revisarse y calificarse por períodos inferiores establecidas en ese artículo; y.

XLII. Aquellas que la presente Constitución y las Leyes la señalen.

Art. 41.- Las cuentas públicas de los tres poderes del Estado y de los municipios, deberán quedar concluidas y glosadas por períodos trimestrales, a más tardar dentro del segundo mes siguiente al trimestre que correspondan. El incumplimiento de este precepto imputable a los servidores públicos de la Contaduría Mayor de Hacienda es causa de responsabilidad en los términos de las leyes aplicables.

Art. 51.-

I a VI....

VII.- Mensualmente: publicar los cortes de caja de las oficinas recaudadoras del Estado y remitir a la Contaduría Mayor de Hacienda, dentro del mes siguiente respectivo, los informes que contengan el avance financiero y presupuestal. Así mismo, enviar

trimestralmente a dicha Contaduría, dentro de los 30 días siguientes del trimestre que corresponda, la cuenta pública para su examen y calificación trimestral;

VII a XX....

Art. 65

I al V...

VI.- Los ayuntamientos o Concejos Municipales enviarán mensualmente a la Contaduría Mayor de Hacienda dentro de los 15 días del mes siguiente que correspondan los informes que acrediten las erogaciones y el avance de las metas propuesta en el Plan Municipal y en el Programa Operativo Anual. Así mismo remitirán trimestralmente a la mencionada Contaduría, dentro de los 15 días siguientes del trimestre respectivo, la cuenta pública para su revisión y calificación trimestral.

Al presentar el informe del primer mes del ejercicio, deberá adjuntarse el presupuesto de egresos aprobados para dicho ejercicio fiscal. Los ajustes presupuestales autorizados deberán presentarse en el informe mensual correspondiente.

Los ayuntamientos no podrán contraer empréstitos ni celebrar contratos cuya duración exceda de un año, ni enajenar bienes sin autorización del Poder Legislativo, ni cobrar contribuciones que correspondan al año siguiente de su periodo.

Los centros integradores: una experiencia exitosa, mal lograda; pues no se convirtió en ley

En sus reflexiones finales al libro: "Una democracia de carne y hueso", el Dr. Enrique González Pedrero, ex gobernador del Estado de Tabasco detalla:

"No sé a ciencia cierta, cuánto tiempo requiera el proyecto de los centros integradores para madurar y desconozco, lo confieso, hasta dónde puedan llegar sus alcances. El tiempo y, sobre todo la gente de las propias comunidades, tendrán la última palabra en este proceso. Lo que sé, es que si la democracia se construye de la base a la cúspide, con la participación real de la gente en los asuntos que afectan la vida de todos, como gobernante no podía eludir la responsabilidad de abrir todos los canales posibles para que esa participación pudiera darse. También creo, como lo apunte en otra parte, que lo que hagamos para beneficio del hombre de hoy, repercutirá en el bienestar del hombre del mañana. En vez de sacrificar a las generaciones presentes en aras de un supuesto bienestar de las generaciones futuras, hay que resolver ahora las necesidades de ahora, dentro de un proyecto global que prevea las necesidades de mañana.

El método que ha seguido el gobierno de Tabasco, surgió de la realidad tabasqueña - eminentemente rural- y de algunas reflexiones en torno a la fecunda obra que realizó don Vasco de Quiroga en Michoacán. Nuestra experiencia podrá servir de punto de referencia, quizás, en medios con problemas y necesidades semejantes."

Le faltó suponer que era necesario legislar; para hacer obligación y derecho la permanencia en la vida de la comunidad de los centros integradores, que eran en ese momento una realidad tangible, pero que al paso del tiempo se descontinuó, se olvidó y se superó.

Enrique González Pedrero, originario de Villahermosa, Tabasco. Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), se especializó en Sociología, Economía y Ciencias Políticas en la Sorbona de París. Catedrático de la UNAM desde 1955, dirigió la Escuela Nacional de Ciencias Políticas (1965-1970), la cual fue elevada a rango de Facultad durante su gestión. En 1976 fundó el Seminario de Ciencia Política y Social de México en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales de Acatlán, que dirigió hasta 1982. Ha sido en dos ocasiones senador de la República (1970-1976; 1997-2000), y fundador y primer director del Instituto de Capacitación Política y secretario General del Partido Revolucionario Institucional (1972-1974) y director General de Corporación Mexicana de Radio y Televisión (1974-1976). Fue Gobernador Constitucional del Estado de Tabasco (1983-1987), sexenio durante el cual, el predominio político del país era indiscutible e incuestionable; le tocó gobernar en una época donde las condiciones políticas del país eran de un gobierno hegemónico, con una estructura política vertical sustentado en una organización política burocrática y corporativa.

González Pedrero es sin duda, un político y un académico muy destacado; a propósito de que recibió el doctorado *Honoris Causa*, por la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. El periodista Víctor Manuel Acosta; escribió en su columna “cosa pública”, el martes 21 de octubre del 2003, lo siguiente:

“Para ser precisos, Enrique González Pedrero es el tabasqueño más ilustrado; un aporte real a la clase intelectual que este país posee. Recibirá el *Honoris Causa*, una especie de título nobiliario que la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco entrega –a partir de una evaluación del Consejo Universitario, a los ciudadanos que por su inteligencia y aportación a las ciencias han efectuado en el transcurso de su vida. Las aportaciones de González Pedrero no son desde luego, su legado gubernamental, aunque ciertamente lo tendría merecido.

Nadie podría negar que EGP dio claridad y transparencia al manejo de la obra pública al reformar la ley; diseñar la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; construir la base de la Organización del PRI en Tabasco para darle vida a la consulta ciudadana y fundar el trabajo de la militancia partidista; transparentó la obra pública para evitar que los fondos del gobierno, sirvieran para diseñar falsas oposiciones al propio gobierno. El secretario de obras públicas de ese entonces, fue Humberto Mayans Canabal, cuya honestidad es igual que la del propio homenajeado, resiste ahora cualquier acusación en contra de su honestidad.”

Para el gobernador la realidad económica y social del Estado le urgía a buscar un modelo de desarrollo:

Por eso el modelo de desarrollo que siguió Tabasco se encaminó a conciliar dos realidades: la urbana y la rural, que coexistían separadas por fronteras más profundas que las que impuso la geografía. Acortar las brechas entre lo moderno y lo atrasado, entre el bienestar y la marginación, se convirtieron en la meta de todos los esfuerzos.

Había que trabajar en todos los frentes, pues lo mismo que el desarrollo, la marginación se manifiesta en cada una de las esferas de la vida social. A la ausencia de posibilidades productivas para la mayoría de la población le salimos al paso con apoyos directos a las actividades primarias, en la busca de dos objetivos: lograr que Tabasco produjera lo que Tabasco come, y hacer que el trabajo del campo fuera atractivo y redituable económicamente. Se trataba de consolidar, por una parte, la ganadería mayor y las plantaciones como las actividades de más arraigo por la vocación de la tierra.

Los municipios por su parte, llegaron a una competencia política, donde el PRI eligió candidatos mediante la consulta directa a la base¹²³, los resultados fueron fabulosos para el gobernador y su partido (PRI) y así comenzó una nueva época para el pueblo tabasqueño, donde un gobernador y sus candidatos a presidentes municipales y diputados locales; firmaron un compromiso de obras sociales; que habían sido propuestos por la misma población.

Los Programas Mínimos Municipales

En los programas mínimos municipales, quizá el hecho más importante radicaba en que los recursos públicos manejados por los ayuntamientos ya no se sujetarían a la atención de la demanda políticamente definida, sino al programa, articulado sobre la base de la voluntad mayoritaria y vigilado por la población mediante el método más eficaz de hacer públicas las obras y el dinero que se gastaría.

Los programas mínimos municipales, se suscribieron en cada municipio por candidatos a diputados locales y a presidentes municipales y el candidato a gobernador, que aparte de político es un excelente académico.¹²⁴

Los argumentos cumplirían con las acciones planteadas, eran programas; que brotaron de las demandas planteadas por la población, en la primera etapa de la campaña. La propuesta suponía la participación del pueblo y la gestión del ayuntamiento. Las acciones se concentrarían en la construcción de aulas y anexos educativos, y en las áreas rurales, mecanización agrícola, tractores que servían a los productores y a la producción frutícola, y el fomento a la ganadería, la pesca y fundamentalmente la vivienda rural.

Se planeo construir en cada casa que lo requiriera, pisos firmes, fogones y letrinas en colaboración comunitaria y se les dio asistencia técnica, los recursos materiales por emplear serían del orden de 1, 998 millones de pesos.

El tabasco de González Pedrero se encontró con un municipio nuevo producto de las modificaciones constitucionales al Art. 115, promovida por el presidente Miguel de la Madrid, que fueron el sustento de la modificación del título sexto de la Constitución Política Local, dedicado a la instancia municipal. Pero, a la luz de las experiencias señaladas, la legislatura local consideró necesario incluir la facultad de los municipios como partes integrantes del sistema estatal de planeación democrática que la misma constitución preveía como obligación del ejecutivo estatal.

Lo característico del capítulo municipal de la constitución local es que se amplían las propuestas del artículo 115 de la constitución de la República. Si el municipio es la base de la organización política y administrativa del Estado, debe contar con los mecanismos jurídicos y operativos suficientes para llevar a la práctica sus funciones. Incluir ese modus

¹²³ La elección interna de candidatos municipales, en forma directa y por escrutinio secreto, fue norma estatutaria del PRI desde 1946 hasta 1950, fecha en que fue borrada del estatuto priista.

¹²⁴ Su obra intelectual es prolífica, pues amén de una veintena de títulos traducidos, incluye entre otros, los siguientes libros de su autoría: Filosofía Política y Humanismo, Universidad Política y Administración, El Gran Viraje, Riqueza de la Pobreza, la Cuerda Floja, una Democracia de Carne y Hueso, Discursos por Tabasco, e indudablemente, su monumental obra, la trilogía: País de un solo hombre: El México de Santa Anna, de la que se han editado dos tomos: la ronda de los contrarios, y sociedad del fuego cruzado; y de la tiene en preparación el tomo III: El brillo de la ausencia.

operando en la Constitución era un paso indispensable. Cabe recordar que el constituyente dejó a los Estados federados la posibilidad de ampliar en sus legislaciones internas la reforma que, de manera General, fortaleció a los municipios del país.

La mayor parte de los ensayos dedicados al municipio en México coinciden en señalar que esta forma de organización política y administrativa se ha visto limitada por la escasez de recursos. La cuestión se elevó hasta el Congreso de la Unión, que dotó a las reformas al artículo 115 de una visión basada, sobre todo, en la libre administración de la hacienda. Quizás, la reforma más trascendente a ese artículo constitucional es, precisamente, la que otorga al cabildo la facultad de aprobar el presupuesto municipal. Que los municipios tengan recursos para que puedan ejercer a plenitud su autonomía, es el origen de la gran mayoría de los estudios y de las propuestas formuladas sobre el tema.

La Democracia Tabasqueña: un hecho novedoso

En esta entidad del sureste mexicano, se aplicaron métodos democráticos para elegir delegados municipales y la misma ley orgánica estableció la diferencia entre las funciones sustantivas y las adjetivas de la instancia municipal. Reconoció que los territorios municipales de Tabasco abarcan múltiples localidades, y sobre esta base se estableció la división en delegaciones, de estas en subdelegaciones, de las subdelegaciones en sectores, y de los sectores en secciones, para profundizar y llegar hasta la comunidad misma, que es el origen del municipio mexicano.

La categoría de cada localidad, dentro de esta organización territorial, estaría basada en su importancia demográfica, de recursos y de servicios públicos, así, se denominaría a las poblaciones de más de 5 mil habitantes y todos los servicios públicos; villas, a las que superan los 3 mil habitantes y tuvieran los servicios públicos básicos, pueblos, a los asentamientos con 1 mil habitantes como mínimo y los servicios indispensables del lugar; y rancherías, a las comunidades mayores de 400 vecinos, con local para la autoridad municipal y para la enseñanza primaria. En ese mismo orden de ideas, habría de establecerse el gobierno municipal con delegados, subdelegados, jefes de sector y jefes de sección, dentro de una estructura política que suprimiría, en definitiva, las agencias municipales.

El carácter innovador de esa forma de organización territorial no sólo descansa en el reconocimiento de la importancia que cada comunidad tiene, sino en el método democrático para elegir a los delegados y subdelegados municipales entre los vecinos del lugar, descrito en el artículo 74 de la Ley orgánica. Estos cambios operaron en los municipios en enero de 1986,¹²⁵ antes en 1983 se abrieron los foros de consulta popular donde los municipios fueron los principales responsables de un esfuerzo incipiente de planeación democrática, al fuente original de la información sobre las necesidades y demandas fue el pueblo.

¹²⁵ Ver el libro “una democracia de carne y hueso” de Enrique González Pedrero

El Programa Operativo Anual (POA) y el Convenio Único de Desarrollo Municipal (CUDEM)

Se estableció también un programa operativo anual, que a la larga tendría carácter de oferta política y era un instrumento para ventilar el destino del gasto público, que desterraba el paternalismo y acababa con la inercia centralista¹²⁶.

Reformada la constitución política y los planteamientos del plan estatal de desarrollo, animaron la formulación del convenio único de desarrollo municipal (CUDEM), que se constituiría en la base normativa de la coordinación entre el Estado y los ayuntamientos. El CUDEM fue el primer convenio de su tipo en la republica Mexicana.¹²⁷

En esos años la costumbre implica que los presidentes municipales en su desempeño cotidiano, recibieran peticiones, presiones o solicitudes que demandaban la aplicación de dinero publico, durante todo el año; por ello ordenar el gasto con una planeación a un año¹²⁸, asumía que los dineros no estuvieran disponibles, en todos los meses del año para las viejas o nuevas demandas de la población “ el gobernador González Pedrero decía: “ que de lo que se trataba en este orden novedoso, era de anteponer el interés colectivo al interés personal “, lo que implicaba explicarle a la gente que las peticiones debían esperar el turno del año siguiente,¹²⁹ además de estar respaldadas por la aceptación General.

Mientras tanto para adecuar la ley a la realidad del Estado, en la constitución local se retoman las facultades otorgadas a los municipios para planear su propio desarrollo urbano y para prestar los servicios públicos que el mismo crecimiento urbano exige. Pero, además, le otorga otras atribuciones relacionadas con la planeación integral del desarrollo, en las que lo urbano y lo rural se relacionan estrechamente para restituir su verdadero carácter a la instancia municipal: de simples prestadores de servicios, los municipios se han vuelto promotores del desarrollo.¹³⁰

¹²⁶ Ídem. Pág.36

¹²⁷ el CUDEM no partía de la nada, aunque tampoco contaba todavía con experiencia que sirviera de soporte para su instrumentación. La base fue, por un lado, el texto del convenio único de desarrollo que, con ese carácter, se había suscrito por vez primera entre los ejecutivos estatal y federal apenas nueve meses antes de la firma del convenio municipal. Y en todo caso, las relaciones entre el gobierno de la republica y los Estados federados tenían mayores elementos de sustentación de todo tipo, que los ensayos resientes con la primera instancia de gobierno. La versión federal del convenio fue útil, pues para el diseño de la estructura General del CUDEM y, también para retomar las figuras operativas de la coordinación. Todo ello, sin embargo, con plena conciencia de que los municipios no son Estados en miniatura, ni los Estados pequeñas republicas federales.

¹²⁸ Ídem. pag36

¹²⁹ el programa operativo anual (POA) se concibió como un instrumento destinado al conocimiento publico, estipulando los compromisos asumidos por cada ayuntamiento. El POA sustituiría al programa mínimo elaborado durante la campaña electoral, para abarcar la totalidad de los recursos previstos para el siguiente ejercicio fiscal. Su base fue tan democrática como la formulada en la campaña: los programas de inversión habrían de ser la respuesta articulada a las necesidades fundamentales de la población. El POA represento un cambio cualitativo de primordial importancia: la asignación del dinero del pueblo se programaría con anticipación, para estar en condiciones de informar públicamente lo que se haría el año siguiente, en el entendido de que las acciones previstas estarían orientadas hacia las necesidades señaladas por la gente, a través de los diferentes conductos de la consulta popular. Como instrumento de programación, el POA podría ser evaluado periódicamente, con la participación de los beneficiarios de la obra municipal. Y al mismo tiempo, significaría la traducción concreta de las aspiraciones planteadas en los planes municipales de desarrollo.

¹³⁰ Ídem. Pág. 27, 28, 29.

Recuperar en la Constitución General de la República la demanda de garantizar la libertad de los ayuntamientos para administrar sus propios recursos ha sido un acierto indudable del gobierno del presidente Miguel de la Madrid que, a un tiempo, planteó un desafío a los gobiernos estatales no solo en términos de hacer respetar la norma constitucional y dejar en libertad a los regidores para formular el presupuesto municipal, sino en el sentido de ofrecerles los instrumentos operativos que hicieran efectiva esa libertad.

Ahora la Constitución de la República otorga a los cabildos la facultad de aprobar sus presupuestos de egresos, entre otras capacidades.¹³¹

La constitución política del Estado asumió el desafío, en primer lugar al ratificar la libertad de los ayuntamientos para administrar libremente su hacienda y para formular su presupuesto de egresos.

Incluyó enseguida la obligación de los regidores de adecuar el presupuesto en un programa operativo anual que, a su vez, sería traducción concreta de los objetivos y las estrategias propuestas en el Plan Municipal de Desarrollo. Este plan, por supuesto, sería formulado libremente por la misma instancia municipal, con la condición de guardar la debida consecuencia hacia los fines de la planeación estatal y federal.

La misma constitución local previó, por último, la posibilidad de que los ayuntamientos suscribieran convenios únicos de desarrollo municipal con el ejecutivo estatal, en los que podrían comprenderse todos los aspectos de carácter económico y social para el desarrollo integral de la comunidad.

Los centros integradores

Los centros integradores fueron una experiencia exitosa que dio a la población de Tabasco una nueva forma de organización política, que les permitió transformar en mucho, la realidad de esos años del Estado de Tabasco.¹³²

Los Centros Integradores, funcionaron a partir de 1984 y se empataban con la nueva Ley orgánica municipal del propio año.

La Ley decía que: “el municipio ha trascendido la categoría de poblado único para convertirse en un conjunto de localidades con muy diversos problemas. En consecuencia, se creó una nueva ley administrativa del territorio municipal basada en delegaciones, subdelegaciones, sectores y secciones. Y que la categoría de delegación la tienen las comunidades con mayor población y con mejor infraestructura, mientras que las comunidades aledañas, ubicadas en el área de influencia de las delegaciones, pueden

¹³¹ Mas tarde, planteada en el ámbito de la constitución política, esta visión del municipio como base de la organización para el desarrollo, se recogió después en la Ley estatal de planeación promulgada el 6 de julio de 1983. se concibió entonces al municipio como parte activa del sistema estatal de planeación democrática: si el ámbito de sus responsabilidades habría de abarcar la atención de las necesidades esenciales de la población, era indispensable crear el marco jurídico para que esa nueva función municipal pudiera llevarse a la práctica. En esa ley se asentó la facultad de los ayuntamientos para formular los planes municipales de desarrollo, como previsiones sobre el conjunto de la actividad económica y social. Y se subrayó como en el ordenamiento constitucional, la obligación de que el contenido de esos planes rigiera el de los programas anuales.

¹³² La dispersión de las pequeñas comunidades sigue representando para tabasco –al igual que para la mayor parte del país-, un desafío de enorme magnitud. Según el censo de 1980, había más de 1 mil 400 localidades dispersas; si se consideran otras fuentes de información que cuentan también los caseríos, las pequeñas comunidades tabasqueñas suman cerca de 3 mil. Y en ellas habita, por lo menos, el 60% de la población estatal.

estar en cualquiera de las tres categorías restantes, dependiendo también de su tamaño y de su equipamiento.”¹³³

Pero, ¿que son los centros integradores?: son delegaciones, y los pobladores son el centro natural de atracción de otros y por eso mismo pueden funcionar como prestadores de los servicios que sería imposible hacer llegar a tantas comunidades dispersas. En los centros integradores se trata de armonizar la definición técnica con la participación democrática. Para identificarlos se utilizan tres criterios: la población, el territorio y la producción.

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

González Pedrero; en su libro: “Una democracia de carne y hueso”, señala que “con la creación de los centros integradores no se suponía una fundación artificial de nuevos poblados”¹³⁴

“no se pretende hacer zócalos bonitos por todo el Estado. Tampoco se trata de crear los clásicos “polos de desarrollo”, porque ese concepto se usa por la existencia de una actividad económica aglutinadora de población y servicios. Y menos aún, se busca transformar núcleos de población campesina en “ciudades miniatura”: el concepto de centro integrador es justamente opuesto al de la ciudad que niega al campo, lo ignora y favorece la migración. Por el contrario, los centros integradores pretenden arraigar a los tabasqueños en sus lugares de origen y hacer redituable el trabajo del campo, ofreciendo a la gente satisfactores adecuados al propio medio.

Pero los centros integradores no solo actúan como prestadores de servicios, sino como sedes de un gran esfuerzo de organización social. En principio, el carácter democrático de la nueva forma de administración territorial del municipio no descansa solamente en el conocimiento de la importancia de cada comunidad, sino en el reconocimiento para elegir a sus delegados y a los subdelegados municipales: la ley previó que el presidente municipal, después de resaltar la opinión de los habitantes y vecinos del centro de población, propondría una terna de personas ampliamente conocidas, como candidatos a ocupar esos cargos. Se estableció que la misma presidencia del municipio señalaría una fecha para que los vecinos, reunidos en asamblea presidida por un representante del ayuntamiento, votaran por alguna de las personas de la terna. Los resultados del día serían remitidos al ayuntamiento para su validación. Cabe destacar que este procedimiento aparece, literalmente, en el artículo 74 de la misma Ley Orgánica Municipal.

Para crear economía se tomo en cuenta a la producción como la posibilidad de que cada centro integrador pueda identificarse por su trabajo mas o menos homogéneo. Se apreció no solo la ocupación actual de los habitantes de esos centros, sino lo que puede llegar a explotarse en el futuro, así como las relaciones comerciales que paulatinamente han ido generándose entre ellos.

¹³³ Ibíd. Pág. 74

¹³⁴ ídem. Pág. 76

Los centros integradores llegaron a 185 en la entidad, en ellos vivían por lo menos 280 mil personas; que en esa época representaban el 20% del total de los habitantes del Estado, mientras que en sus áreas de influencia vivían otros 800 mil ciudadanos.

El gobierno desde 1984 inició la construcción de las obras necesarias para dotarlos de la infraestructura que les permitiera cumplir con su propósito de integración, González Pedrero intentó que todos contaran con agua potable¹³⁵ y alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, caminos, transporte, radiotelefonía, correos; un edificio público para las asambleas de la comunidad, trazo urbano, calles, banquetas, asistencia técnica para actividades pesqueras y agropecuarias, un espacio para el intercambio comercial y otro para procesar productos locales; servicios de salud, de educación, parques, bibliotecas y servicios culturales.

González Pedrero decía que para crear los centros integradores la población no se consideró sólo como cifras. Se respetaron sobre todo, las tradiciones culturales y las costumbres de las comunidades. Se intentó que los centros integradores no se derivaran de una definición meramente técnica, sino que fueran consecuencia de la voluntad social. Por eso, cuando se advirtieron diferencias entre un sitio que los datos técnicos sugerían como el mejor centro de un área determinada y la opinión contraria de las comunidades, se optó por escuchar a las comunidades. La preferencia cultural y el peso de tendencias y costumbres arraigadas harán prevalecer –si prevalecen- a esos centros integradores.

Nunca reflexionó el gobernador, que más allá de los vicios y mecanismos de quienes lo sustituyeron en el cargo, vieron en la desaparición de los centros integradores una forma de enterrar los aciertos políticos de su gobierno¹³⁶ y fincar en las cenizas de los centros integradores, la posibilidad de una gloria transexenal de los gobernadores que le siguieron; faltó pues, plasmarlo en la constitución y en las demás leyes que tienen que ver con el municipio, su desarrollo y actuación.

5. Puebla: de la Ley Bartlett a las juntas auxiliares comunitarias

La Ley Orgánica Municipal del estado de Puebla establece que los municipios se organizan internamente en "juntas auxiliares" electas por la propia comunidad. Las "juntas auxiliares" funcionaban como simples gestores de la comunidad ante el ayuntamiento. En 1998 el gobernador Manuel Bartlett promovió ante el Congreso local la Ley del Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, que obliga al ayuntamiento central a distribuir y descentralizar los recursos presupuestales del Ramo 33 entre las "juntas

¹³⁵ con tubos de PEMEX de 200 litros, con arena, grava y carbón se harán filtros para cubrir a toda la población que todavía no tiene agua potable. Al agua así filtrada se le añadirán pastillas de cloro. Mientras que llevar agua entubada a las poblaciones rurales supone un gasto de alrededor de 2 mil millones de pesos, para lograr subir un apenas un punto en el promedio nacional, con la aplicación de esta tecnología simplísima, el costo será de 23 millones por cada punto.

¹³⁶ En su 4° Informe de Gobierno dijo: "en todos los centros integradores la organización ha comenzado a rendir sus primeros frutos. Los delegados están asumiendo en forma paulatina, el papel de coordinadores de los diferentes comités de base que ya funcionan en cada centro, para decidir entre todos el destino de su comunidad. De esta manera, en lo que hemos llamado unidades integradoras comunitarias, las sociedades de padres de familia, los ejidos, los comités de salud, los comités de educación, los comités de electrificación y todas las múltiples organizaciones que existen en cada centro integrador (muchas de ellas promovidas por la administración pública, sin saber bien el efecto de desunión que provocan, agrego ahora), están trabajando juntas para identificar las necesidades reales de la comunidad, para proponer al ayuntamiento los programas de atención a esas necesidades, y para ofrecer su propio trabajo a favor de la democracia municipal."

auxiliares" de manera equitativa. Las "juntas auxiliares" cuentan hoy con recursos presupuestales y se afianzan como gobiernos comunitarios, es decir, como cuarto orden de Estado y de gobierno.¹³⁷

La Ley para el Federalismo Hacendario del estado de Puebla, tiene los siguientes objetivos:

1. Normar y definir, conforme a las atribuciones constitucionales del H. Congreso del Estado, las bases de operación de carácter general y específico, a que habrán de sujetarse los recursos fiscales que se ejercerán en el Estado, a través de lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año correspondiente, así como en otros ordenamientos, a través de los que se deriven programas de descentralización de gastos;
2. Ejercer las facultades constitucionales del H. Congreso del Estado para consolidar un Federalismo Hacendario garante de la soberanía estatal; respetuoso de la autonomía de los municipios, y para que, con justicia y equidad, se asignen recursos fiscales considerando los rezagos sociales y las disparidades regionales del Estado;
3. Consolidar el Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria con los municipios y las relaciones de éstos entre sí, para establecer las bases de la coordinación de las funciones de ingreso, gasto, patrimonio y deuda, así como las de colaboración administrativa en materia hacendaria entre estos ámbitos de gobierno;
4. Procurar, con respeto a los órdenes de gobierno y sus competencias, la coordinación en materia de gasto, para garantizar que la presupuestación, ejercicio, control y evaluación de los recursos se realice con base en criterios de oportunidad, equidad y eficiencia;
5. Establecer los mecanismos que en materia de deuda pública deben realizarse de manera coordinada el Estado y los municipios, para que la contratación, reestructuración y pago de la deuda directa y contingente, se realice con base en programas y lineamientos debidamente concentrados entre ambos niveles de gobierno;
6. Definir las bases para ejercer el control coordinado de los patrimonios estatal y municipal; regular las acciones que en materia de deuda deban realizar el Estado, los Ayuntamientos y sus organismos públicos descentralizados.
7. Constituir los órganos en materia hacendaria para el cumplimiento de los objetivos de esta Ley así como de los convenios de coordinación y de colaboración que se celebren;
8. Propiciar una mayor coordinación entre el Estado y los municipios en la administración de los ingresos que les corresponden para armonizar los procesos de recaudación, vigilancia, control y evaluación de los ingresos y del gasto;
9. Promover la participación social en los ámbitos estatal y municipal para la toma de decisiones en la orientación, definición y jerarquización de los programas y proyectos públicos, de acuerdo a las normas establecidas en la Ley de Planeación para el Desarrollo del estado de Puebla.

¹³⁷ Op. Cit. Pág. 14

Dicha Ley señala claramente que se refiere a los recursos fiscales provenientes de la federación como son aportaciones y participaciones federales y establece por medio de este ordenamiento el destino de dichos recursos; habla también de cualquier reasignación de gasto derivadas del presupuesto de egresos de la federación, los cuales se ejerzan a través de cualquier medio y tengan cualquier denominación.

Esta ley contempla también en su Art. 6º que los municipios que no cuenten con la capacidad e infraestructura administrativa para cumplir con las disposiciones de la propia ley podrán firmar convenios con el Estado para que este se haga cargo de la ejecución de las acciones que se deriven de la aplicación de los recursos a que se refiere esta disposición legal; el H. Congreso del Estado también por disposición de esta ley, conocerá y en su caso aprobará los convenios de coordinación y colaboración administrativa que celebre el estado con los municipios.

El Estado promoverá en coordinación con los municipios y sus juntas auxiliares la incorporación de todos los sectores sociales en la ejecución y definición de sus políticas públicas; de acuerdo con la ley los municipios contarán con Comités de Planeación para el desarrollo municipal los cuales serán las instancias de participación social encargadas de planear, discutir, analizar y seleccionar las obras y acciones a realizar para atender las demandas de la población.¹³⁸

Del sistema estatal de coordinación hacendaria

El sistema estatal de coordinación hacendaria tiene por objeto:

- a) establecer las bases para la coordinación de las haciendas públicas en materia de ingresos
- b) Fijar el sistema para la distribución de participaciones a los municipios¹³⁹

Del sistema para la distribución de participaciones a los municipios

El fondo de desarrollo municipal se integrará con el 20% de las participaciones que recibe el Estado del fondo general de participaciones, establecido en la Ley de coordinación fiscal incluyendo sus incrementos, así como de la recaudación que se realice en el estado por concepto de los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y automóviles nuevos, y de la participación que corresponda al Estado del Impuesto Especial sobre producción y servicios aplicado a la cerveza, bebidas alcohólicas y tabacos labrados. El fondo de desarrollo municipal se distribuirá entre los municipios de la siguiente forma:

- 1) el 50% se distribuirá en proporción directa al número de habitantes de cada municipio y
- 2) el 50% restante, se distribuirá tomando en cuenta los elementos siguientes:

¹³⁸ El comité de planeación para el desarrollo municipal estará integrado por el ayuntamiento del municipio, el total de las juntas auxiliares de cada municipio, los representantes comunitarios de comunidades, barrios, colonias populares y de los comités de obra del municipio. Todos electos e asambleas democráticas en cada comunidad. También habrá un representante del órgano de planeación estatal (Art. 14).

¹³⁹ Ver Art. 24

- a) Garantía: que se asegura al municipio recibir recursos financieros en términos nominales iguales a los del ejercicio fiscal inmediato anteriores, recibidos por el criterio de marginación.
- b) Equidad y marginación: que distribuye el aumento nominal directo del ejercicio fiscal inmediato anterior, de este componente del fondo de desarrollo municipal, para los 217 municipios, con base en lo establecido en el artículo 71 de esta ley.¹⁴⁰

De las participaciones a juntas auxiliares

Art. 42.- las juntas auxiliares se coordinarán con los ayuntamientos, a efecto de coadyuvar con los mismos en las funciones que se realizan en materia de administración, recaudación, ejecución y supervisión a que se refiere esta Ley, así como aquellas establecidas en la Ley Orgánica Municipal y demás leyes aplicables.

Art. 43.- para ejercer las funciones a que se refiere el artículo anterior, las juntas auxiliares recibirán de los ayuntamientos, de los recursos provenientes de las participaciones por lo menos:

- a) el 50% cuando el municipio cuente con 1 y hasta 5 juntas auxiliares
- b) el 10% cuando el municipio cuente con 6 y hasta 10 juntas auxiliares
- c) el 15% cuando el municipio cuente con 11 ó más juntas auxiliares.

Dichos recursos se distribuirán en proporción directa al número de habitantes de cada junta auxiliar, de acuerdo con los datos que para el efecto emita el Consejo Estatal de Población.¹⁴¹

La ley para el Federalismo Hacendario promovida por el Lic. Manuel Bartlett, constituye una forma novedosa de autonomía comunitaria y de organización política. El ayuntamiento ya no manipula los montos del presupuesto asignado al municipio ni decide donde invertir los dineros federales, que en distintos rubros envía la federación al Estado de Puebla y sus municipios.

El estado de Puebla: su actualidad

Puebla se distingue como un estado de importante dinamismo económico, tanto por su participación en la producción nacional como por su crecimiento medio anual en los últimos años -4.1%-. Dicho dinamismo parte de una estructura económica basada en las actividades: industrial, manufacturera, turística, comercial y de servicios financieros.

El estado no ha estado exento de los efectos de la actual recesión económica. En particular, los sectores automotor y textil han disminuido su producción. El empleo formal muestra ligeros signos de recuperación lo mismo que el nivel de precios y el desempleo.

A pesar del entorno económico adverso, el gobierno estatal ha tenido un sólido desempeño financiero con ausencia de deuda directa y un nivel bajo de endeudamiento total. Éste únicamente a 0.52% del PIB estatal y 3.7% del total de ingresos del estado y sus organismos.

¹⁴⁰ Ver Artículos: 35, 36, y 38

¹⁴¹ Ver Art. 42

Puebla se ha constituido como una entidad con un importante dinamismo económico ubicando su tasa de crecimiento económico en 4.7 por ciento entre 1994 y 2000, como uno de los pocos estados de la región Centro del país que en los últimos años incorporaron a su dinámica a la industria maquiladora de exportación. En la entidad el número de establecimientos dedicados a esta industria fue incluso mayor que las ubicadas en el Distrito Federal y el estado de México.

El 2000, representó para el país y, en especial para los estados donde cobra un peso importante la industria maquiladora, una etapa de auge. Aparte del dinamismo de la actividad maquiladora, el alza en los precios del petróleo y los efectos sobre la economía en su conjunto hicieron posible una etapa de crecimiento extraordinario en el ámbito nacional. Pero en la desaceleración, redujo su producción manufacturera y eléctrica, así como el consumo de las empresas y familias de la entidad.

Dado que Puebla es la entidad periférica del centro que mayores vínculos con el exterior reforzó en los últimos años, su economía ha generado una gran dependencia al desempeño de la actividad productiva de Estados Unidos ya que por su cercanía con el Distrito Federal y el estado de México orienta gran parte de su producción a la satisfacción de esos mercados. Ante estos lazos de dependencia, habría que esperar que el último trimestre del año represente para la entidad una etapa ligeramente expansiva, sin que por ello se pueda revertir el bajo desempeño productivo presentado en los tres primeros trimestres de 2002.

Después de la fuerte desaceleración en el ritmo de crecimiento de la economía mundial no se ha tenido la recuperación esperada. Las expectativas y proyecciones se basan fundamentalmente en el crecimiento económico de Estados Unidos, ya que éste ha sido el motor de crecimiento mundial en los últimos años; no obstante, el Fondo Monetario Internacional anunció se espera un crecimiento de 2.8 por ciento en la economía mundial para este año. Las correspondientes al crecimiento en el Bloque Europeo tuvieron que ser recortadas, en abril se había comunicado que éste sería del 1.4 por ciento y, recientemente se dio a conocer que registrará alrededor de un 0.9 por ciento.

El crecimiento económico de Estados Unidos ha encontrado nuevos obstáculos, el más importante quizás se refiere a los escándalos financieros en este país como la quiebra de Enron y Worldcom. Estos hechos y la caída del valor de muchas acciones han incrementado la desconfianza de los inversionistas y traído inestabilidad a los mercados financieros; se une a esta ola de incertidumbre la posibilidad de una confrontación en Irak y el "efecto samba", surgido a partir de las elecciones en Brasil. Las expectativas para América Latina se presentan como las menos favorables toda vez que se ha generado gran incertidumbre con el cambio de poderes en Brasil y la continuación de la crisis argentina pues ambas circunstancias afectan a la región.

Dos aspectos que afectan el panorama -pesimista- que impera sobre la actividad económica para lo que resta del año y el venidero, son los bajos niveles de las bolsas de valores a nivel internacional y el precio del petróleo que actualmente ronda los 30 dólares por barril. De continuar esta tendencia la actividad productiva de las economías industrializadas, sobre todo Estados Unidos y Japón, se retrasará afectando la actividad en el resto del mundo incluyendo a nuestro país.

Los componentes de la oferta, producto interno bruto e importaciones presentaron un crecimiento nulo respecto al mismo periodo del año anterior. Esta tendencia del PIB es resultado de la caída registrada en el primer trimestre del año, de 2.5 por ciento, y de la

tendencia decreciente desde junio del año anterior. Aunque el desempeño del producto interno bruto mejoró para el segundo trimestre sólo fue suficiente para recuperarse de la caída del periodo anterior.

Las condiciones económicas para el primer semestre no fueron las esperadas. Las divisiones de actividad económica más afectadas fueron: comercio, restaurantes y hoteles, manufacturas y minería, que registraron una caída del 3.1, 1.7 y 0.8 por ciento, respectivamente. Las actividades que atenuaron la caída de la producción y que presentaron cierto dinamismo fueron: servicios financieros, con un crecimiento del 4.7 por ciento; electricidad, gas y agua, creció en 3.2 por ciento; mientras que el sector agropecuario se incrementó en un 2.8 por ciento.

De los tres sectores económicos el que presentó mayor dinamismo fue el sector servicios, por el contrario, los que inclinaron la tendencia al decrecimiento económico durante el primer trimestre fueron el sector manufacturero, que cayó en un 5.6 por ciento respecto al trimestre anterior, lo mismo que el sector comercio, restaurantes y hoteles con una caída del 6.7 por ciento.

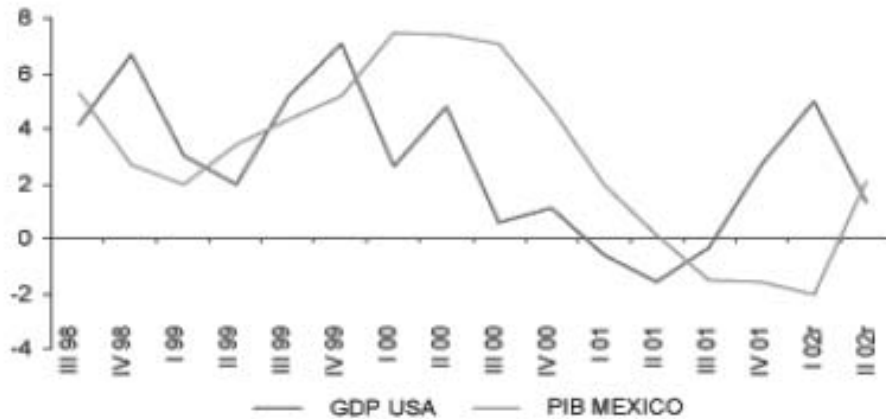
En lo tocante a las exportaciones, éstas decrecieron en un 2.8 por ciento respecto al mismo periodo del año anterior, paralelamente que las importaciones cayeron en un 3.6 por ciento, trayendo consigo un decremento de casi un 20 por ciento en comparación con el mismo semestre del año anterior, cuando el saldo en la balanza comercial había tenido superávit.

Evolución de los principales indicadores económicos durante el primer semestre del año

El comportamiento de los principales indicadores macroeconómicos muestra que, en general, la recesión económica cuya recuperación se esperaba para el segundo trimestre del año, aún continúa. Aunque se registró un pequeño repunte de la actividad en la economía de Estados Unidos sus consecuencias todavía no se reflejan en la actividad económica nacional.

Se registró una breve turbulencia financiera relacionada con la posibilidad de huelga en PEMEX, que incrementó eventualmente el precio del dólar y elevó marginalmente la tasa de interés pero pasada la coyuntura, el país goza de una relativa estabilidad macroeconómica en un ambiente de estancamiento productivo.

Gráfica 1
Actividad económica agregada
Tasa crecimiento trimestral

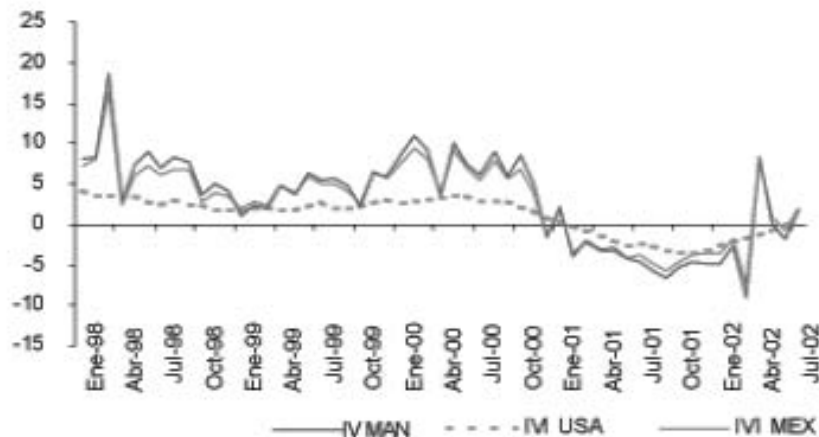


Fuente: USA Federal Reserve e INEGI

Mientras que el PIB nacional se incrementó en 2.1 por ciento en el segundo trimestre del año, apenas fue suficiente para compensar la pérdida de 2 por ciento del primer trimestre. Asimismo, el producto en Estados Unidos, tras haber presentado un crecimiento de 5 por ciento en el primer trimestre, redujo su velocidad al ubicarse en 1.3 por ciento en el segundo trimestre.

La correlación entre el crecimiento en México y en Estados Unidos ha llevado más o menos un trimestre de rezago, por lo que se espera que el tercer trimestre del año sea difícil en materia de crecimiento.

Gráfica 2
Relación entre la actividad Industrial en México y Estados Unidos



Fuente: USA Federal Reserve e INEGI

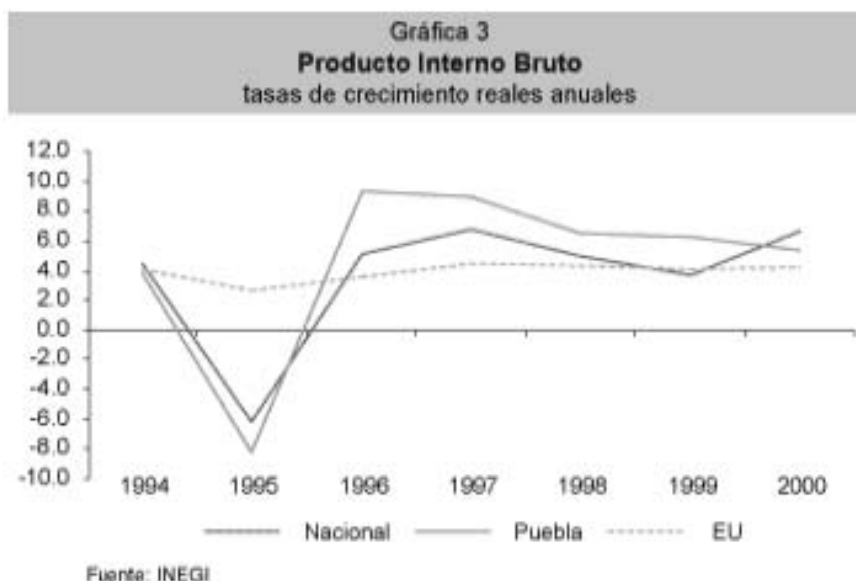
Para el último trimestre se espera un ligero incremento productivo relacionado con la estacionalidad del consumo por el fin de año, más que por una verdadera recuperación económica.

La actividad industrial y manufacturera por su parte, mostró lo que parecía ser un repunte de crecimiento en el mes de mayo para retomar la tendencia negativa que ha caracterizado a su actividad.

Esta vez, el incipiente crecimiento de la industria en Estados Unidos no se ha reflejado en el sector en México. Un dato interesante es el que indica que la industria manufacturera no ha producido nuevas plazas desde el mes de octubre de 2000.

En lo que respecta al ambiente político imperante, existe una percepción internacional de que México padece de una democracia sumamente paralizante que se expresa en la ausencia de trabajo legislativo, y que impide ir adelante con las reformas estructurales de fondo que requiere la economía para propiciar un ambiente de mejor desenvolvimiento económico. El conflicto entre los gobernadores y el gobierno federal, que obedece a las restricciones de presupuesto y a la falta de transparencia en la integración de las cuentas federales, arroja algunas señales en lo que respecta al nuevo federalismo y la posibilidad de ampliar facultades y potestades a entidades y municipios, en vista de que las participaciones se han reducido y se prevén otros recortes que traerían como consecuencia una mayor restricción presupuestaria para el próximo año, en un ambiente económico nacional e internacional de estancamiento productivo.

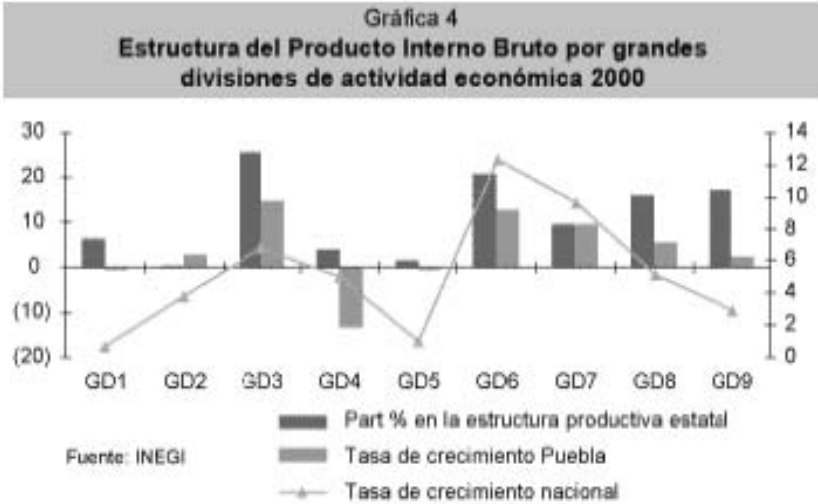
El estado de Puebla ha sido una de las entidades más favorecidas por los esquemas de apertura y globalización que imperan en la economía mexicana en los últimos años, lo cual se expresa en su dinámico crecimiento económico, estimado en 4.7 por ciento para el período comprendido entre 1994 y 2000, muy por encima del crecimiento nacional de 3.5 por ciento, y también superando a Jalisco y Nuevo León. El ritmo de crecimiento presentado en el período referido le ubican en la quinta posición en el ranking nacional, sólo después de los estados de Aguascalientes, Baja California, Querétaro, Chihuahua y Coahuila.



Aunque se ha beneficiado ampliamente de la apertura, junto con otras pocas entidades, la economía poblana muestra un comportamiento parecido al nacional aunque no completamente procíclico, es decir ha guardado su propia dinámica. El beneficio derivado de globalización se expresa en las tasas de crecimiento de su producto, especialmente después de la crisis de 1995, ya que su PIB creció en 9.3 por ciento, casi dos veces el nacional, que en ese año se ubicaba en 5.2 por ciento, a partir de ahí, su producción mantuvo tasas por encima del indicador nacional, hasta el año de 2000, en el cual, su ciclo mostró un cambio prematuro adelantándose al nacional, ya que por primera vez en 6 años, su tasa de incremento productivo fue más baja que el PIB agregado, de 5.4 contra 6.6 por ciento.

Estructura productiva

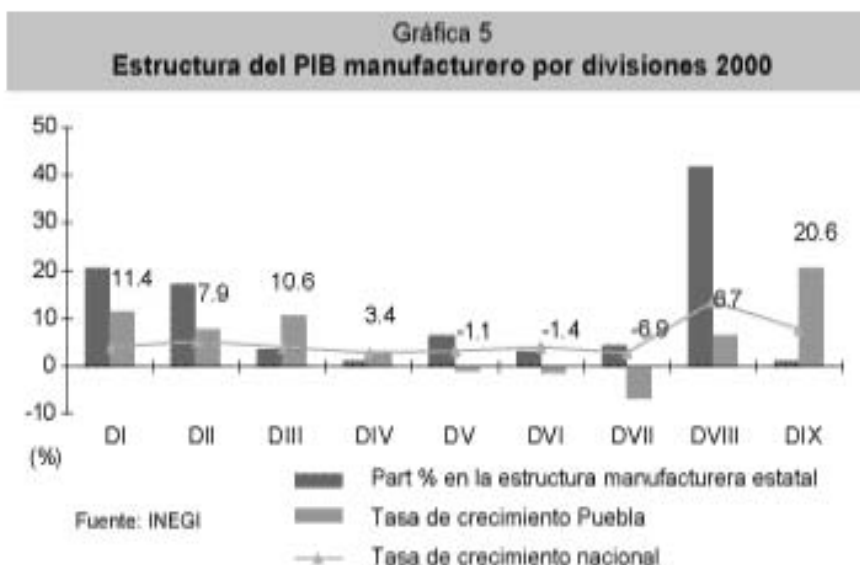
Como un estado manufacturero e industrial consolidado sus principales actividades son la GD3, la GD6 y la GD8, industria manufacturera, comercio restaurantes y hoteles y servicios financieros, los cuales en conjunto representan al menos el 70 por ciento del PIB del estado. En un segundo plano de importancia aparecen la GD 7, GD9 y GD1, con participaciones de casi 25 por ciento en conjunto. Su estructura económica denota la importancia de las actividades manufactureras y las actividades relacionadas con la distribución y comercialización de las mismas. Además la importancia de su economía dentro de la estructura nacional (de 3.4 por ciento en 2000), apenas por debajo de los estados líderes en crecimiento, explica el desarrollo en el área de servicios financieros, los cuales intervienen activamente en el intercambio de mercancías, sobre todo en el plano internacional.



La dinámica económica de estas actividades fue, como era de esperarse en todos los casos, favorable y por encima de los ritmos de crecimiento nacional, lo cual explica el desenvolvimiento económico general del estado. Los casos más ilustrativos son el de la Industria manufacturera, GD3, con crecimientos de 7.8 por ciento en promedio anual entre

1994 y 2000, mientras que la tasa nacional fue de 5.7 por ciento; Comercio y Restaurantes, GD6, creció a un ritmo de 5.4 por ciento, contra 3.6 por ciento del nacional y la GD7 observó incrementos de 7.9 por ciento, mientras el nacional registraba 6.2 por ciento.

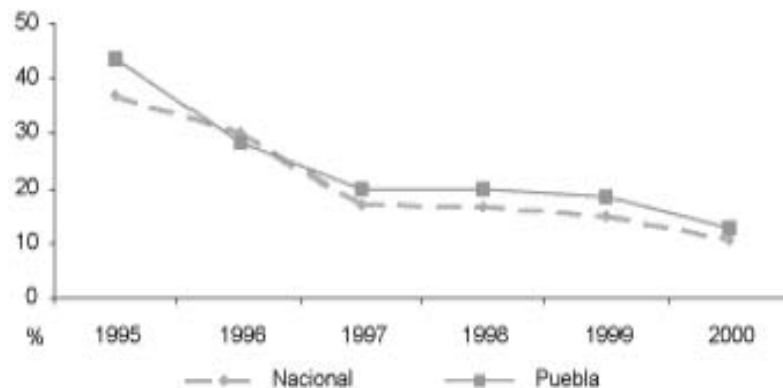
Aunque la composición de su industria manufacturera está fuertemente orientada a las actividades de productos metálicos, maquinaria y equipo de la DVIII, la presencia de otras dos actividades, la DI Alimentos, bebidas y tabaco y la DII, Textiles, representan casi el 20 por ciento cada una. Así, estas tres divisiones representan casi el 90 por ciento de la actividad total de la industria manufacturera del estado. Las tasas de actividad que presentaron en los años de 1994-2000 fueron de 4.5 la DI y 9.4 por ciento la DII, además de 12.8 por ciento en la DVIII. Todas estas crecieron a ritmos superiores a las actividades nacionales cuyas tasas de crecimiento fueron de 3.5, 5.4 y 10.5 por ciento para cada una de las tres actividades respectivamente.



Inflación

La inflación del estado, medida por el deflactor implícito del PIB, ha presentado la misma tendencia del indicador nacional, aunque se mantuvo un poco por encima de los índices nacionales, sobre todo a partir de 1997, lo cual puede explicarse en gran medida por el precio de sus mercancías más comerciables, probablemente los automóviles, cuya creciente demanda eleva sus precios de forma más que proporcional con respecto a la inflación agregada. En promedio, entre 1994 y 2000 la inflación del estado fue de una tasa anual de 23.8 por ciento contra 21.1 del indicador nacional.

Gráfica 6
Inflación anual
(calculada en base al deflactor implícito del PIB)



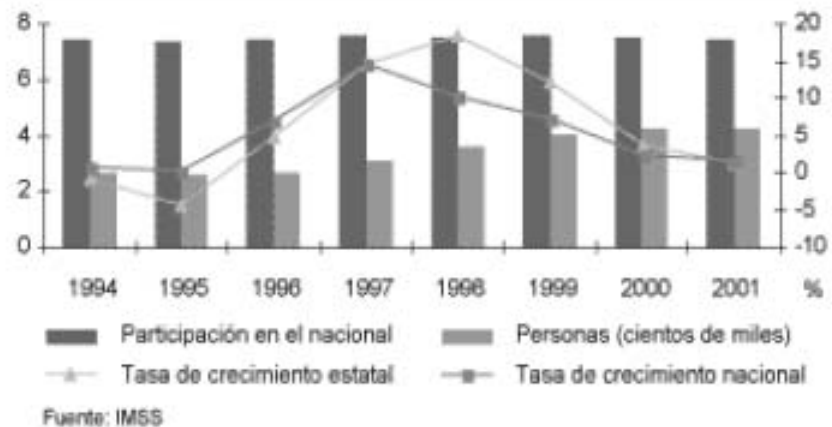
Fuente: INEGI

Empleo formal privado

Los trabajadores adscritos al IMSS representan al menos el 3.2 por ciento del total nacional, más o menos en consonancia con su representación del PIB. Las plazas formales se incrementaron a una tasa promedio de 6.9 por ciento entre 1994 y 2000, un poco por debajo del incremento nacional que fue de 5.6 por ciento anual. Es importante destacar que en 1997 y 1998 y 1999 el incremento en el número de plazas formales fue muy dinámico, con tasas de 14.5, 18.3 y 12.1 por ciento, respectivamente. Estos aumentos se dieron fundamentalmente en el sector servicios y la industria manufacturera.

Las consecuencias del cambio de ciclo se hicieron sentir en el estado antes que en la mayoría de las restantes entidades federativas, lo cual se reflejó lógicamente en los niveles de empleo, de hecho, la generación de empleo disminuyó su ritmo desde 2000, cuando su incremento fue menor que el nacional. En el 2001, en plena recesión económica nacional, Puebla presentó tasas de crecimiento del empleo formal de 1.2 por ciento, exactamente la mitad que lo presentado a escala nacional.

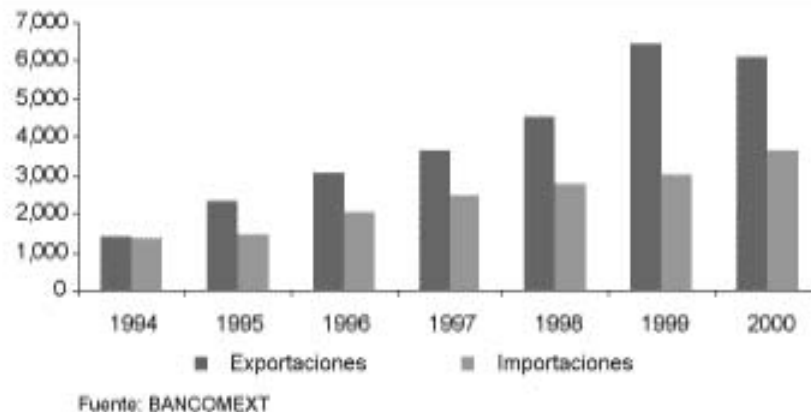
**Gráfica 7
Empleo del IMSS**



Sector externo

La participación del Estado en el comercio exterior es relativamente importante, de al menos 4.5 por ciento de las exportaciones y 2.9 por ciento de las importaciones totales. En el año 2000 las exportaciones del estado fueron de 6 mil 100 millones de dólares (mdd), mientras que las importaciones fueron de 3 mil 650 mdd, por lo que su balanza comercial fue deficitaria en 2 mil 450 mdd. Este resultado se explica por la madurez de su industria, ya que su parte fuerte no es la maquila. Aunque el estado cuenta con una importante fuente de divisas, como sería la exportación de automóviles, las necesidades de su industria, genera déficit al depender demasiado de los insumos del exterior.

**Gráfica 8
Comercio exterior
millones de dólares**



Sector financiero

La tasa de crecimiento de la captación bancaria en el estado, que aunque baja fue de 2.7 por ciento, muy favorable en comparación con el comportamiento presentado por el agregado nacional de -1.1 por ciento. Su participación en el agregado se estima en 1.6 por ciento, de tal manera, dicha forma de ahorro nacional está al nivel de la lograda por los estados de Chihuahua y Baja California. En el año 2000, la captación por parte de la banca consolidada en el estado fue de 22 mil 569.9 millones de pesos.



Comportamiento reciente y perspectivas de la economía de Puebla

Puebla se ha constituido como una entidad con un importante dinamismo económico ubicando su tasa de crecimiento económico en 4.7 por ciento entre 1994 y 2000. Pocos son los estados de la región Centro del país que en los últimos años incorporaron a su dinámica a la industria maquiladora de exportación y Puebla es uno de ellos. En la entidad el número de establecimientos dedicados a esta industria fue incluso mayor que las del Distrito Federal y el estado de México juntos, ello habla del peso que adquirió esta industria en la entidad. En el 2000 la tasa de crecimiento de su producto interno bruto estatal (PIBE) fue de 5.4 por ciento y su contribución a la generación de riqueza lo ubicó en la quinta posición a nivel nacional con una participación del 3.9 por ciento impulsada por el desempeño que la actividad maquiladora llevo a cabo durante este año. Ese año representó para el país y, en especial, para los estados donde cobra un peso importante la industria maquiladora, una etapa de auge. Varios estados de la frontera Norte registraron crecimientos en sus economías por encima del 10 por ciento y a nivel nacional la producción nacional se incrementó en 6.6 por ciento. A parte del dinamismo de la actividad maquiladora, el alza en los precios del petróleo y sus efectos sobre la economía en su conjunto, hicieron posible ese crecimiento extraordinario en el ámbito nacional.

El buen desempeño de la economía nacional y estatal durante este año se revirtió en el 2001; la contracción en el ámbito nacional fue inevitable ante la desaceleración económica de los Estados Unidos, la cual se profundizó a partir del segundo semestre de 2001 y a pesar de las expectativas favorables para ella este año, la recuperación para la economía más grande del mundo aún no llega manteniendo en incertidumbre a la economía nacional y, en particular, a la de los estados fuertemente vinculados al sector externo, como es el caso de la economía poblana. Frente a la escasa dinámica del 2001 y el peso de la industria maquiladora en la entidad, Puebla redujo su producción manufacturera y eléctrica, así como también disminuyó el consumo de las empresas y familias de la entidad.

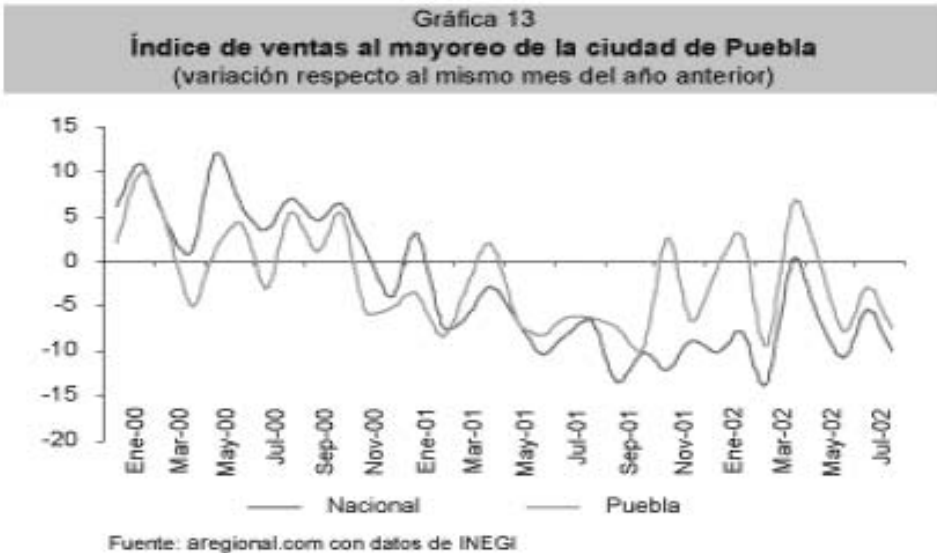
A diferencia del año anterior, durante el 2001 el índice de producción manufacturera (IVEMAN) mostró tasas decrecientes en la mayor parte del año. En el primer semestre de 2002 este índice continúa mostrando tasas decrecientes con excepción del mes de abril, lo cual refiere una falta de recuperación de la actividad manufacturera en el estado.



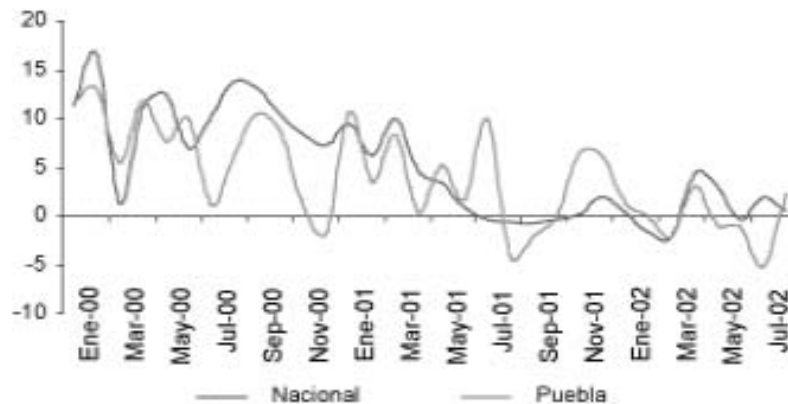
En tanto que la producción eléctrica disminuyó considerablemente en el 2001 y aunque no todas las tasas fueron decrecientes, si se muestra una disminución considerable en la actividad industrial, que es que mayor consumo de energía eléctrica realiza. Durante el primer trimestre de 2002, el índice de la producción eléctrica (IVELEC) presentó tasas de crecimiento positivas pero pequeñas, refiriendo una ligera mejoría en la actividad industrial, mientras que en el segundo trimestre las tasas de crecimiento del IVELEC han estado a los niveles de 2000 haciendo patente un mayor consumo de energía eléctrica.

Esta diferencia en las tasas de crecimiento del IVEMAN y el IVELEC denotan que han sido las familias y los grandes establecimientos comerciales los que han incrementado el consumo de energía eléctrica.

Por su parte las ventas al mayoreo y al menudeo en la ciudad de Puebla han evolucionado de manera distinta. Las ventas al mayoreo cayeron considerablemente en el 2001 con la misma tendencia de la nacional, estos resultados confirman la baja actividad que tuvo el sector industrial en este año. Hasta agosto de 2002, estas ventas han mostrado una ligera recuperación pero sin ser constante, en julio y agosto han vuelto a disminuir. La incertidumbre en el entorno nacional ha determinado en gran medida la falta de continuidad en el crecimiento de la industria manufacturera.



Gráfica 14
Índice de ventas al menudeo de la ciudad de Puebla
(crecimiento con respecto al mismo mes del año anterior)



Fuente: aregional.com con datos de INEGI

Por su lado, las ventas al menudeo registraron una mejor evolución que las de mayoreo en 2001, pues con excepción de septiembre sus tasas fueron positivas, esta situación implica que el consumo de las familias se mantuvo pese a la disminución del empleo formal en la entidad. Algunos factores que explican la reanimación del mercado interno fueron las bajas tasas de interés y la creciente disponibilidad de crédito al consumo. Sin embargo, durante el presente año el consumo de las familias se ha retraído provocando una reducción en las ventas al menudeo, lo cual reduce las expectativas de crecimiento para la entidad pues este consumo se había convertido en elemento de dinamismo a la actividad productiva.

Inversión Extranjera Directa

La participación de la entidad en la captación de IED ha sido importante, ubicándose en el quinto y sexto lugar como receptor de estos capitales a nivel nacional en los últimos años. Esta inversión se ha dirigido en los últimos años al sector manufacturero permitiendo a la entidad la implementación de tecnología de punta y la generación de empleos. El mayor monto que se registra sobre captación de IED en la entidad en los últimos años fue en 2000 con 538.2 millones de dólares, que representó el 3.6 por ciento de la IED total y que se dirigió principalmente a la industria maquiladora. Al primer semestre de 2002, la entrada de capitales externos a la entidad ha sido favorable, a pesar de la reducción en estos flujos a nivel nacional.



Inflación

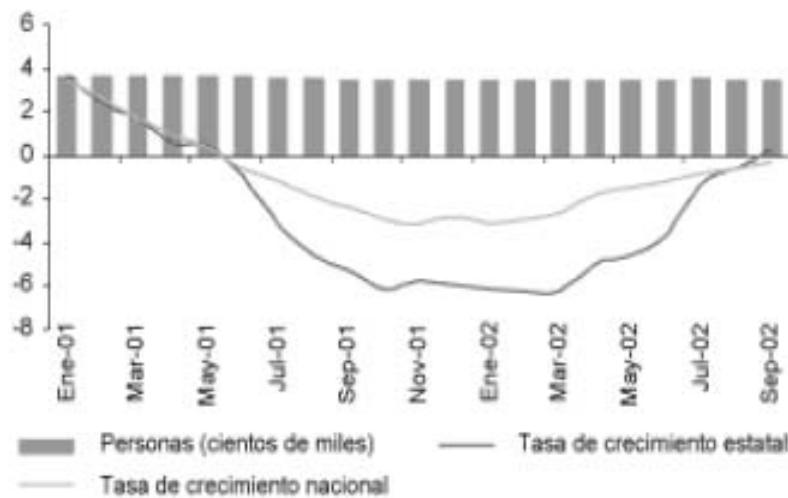
La inflación en la ciudad de Puebla durante el primer semestre de este año se ubicó prácticamente al mismo nivel del nacional y en el segundo trimestre ligeramente por encima de la nacional; el proceso inflacionario nacional en el primer semestre del año no ha sido de grandes dimensiones más como resultado de la baja actividad económica que como resultado de la efectividad en los instrumentos de política monetaria. En el ámbito nacional, la inflación acumulada al mes de septiembre se ubicó en 3.9 por ciento, por lo que es muy probable que se sobrepase la expectativa de política económica que la ubica en 4.5 por ciento al finalizar diciembre.



Empleo

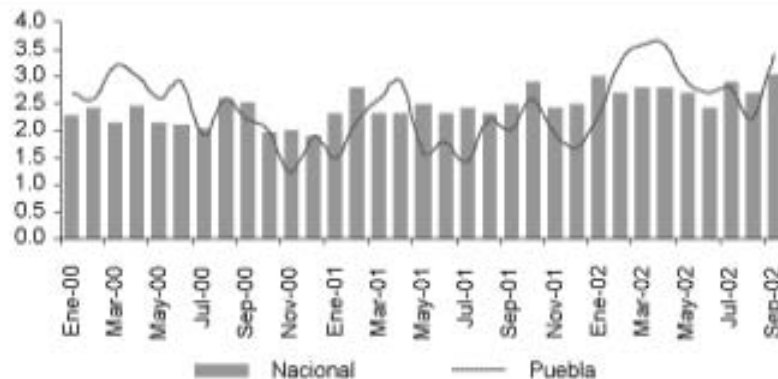
La concentración poblacional en la entidad es importante, por el número de trabajadores adscritos al Instituto Mexicano del Seguro Social en el estado han representado en promedio el 3.3 del nacional. El empleo formal fue una de las variables mayormente afectadas por la desaceleración económica nacional. Del segundo semestre de 2001 al segundo trimestre de 2002 se refleja no sólo la falta de generación de empleos formales sino la reducción de este -respecto al mismo mes del año anterior-. Pese a que al tercer trimestre de 2002, se han generado cerca de 8 mil 700 plazas laborales en la entidad, no ha habido una reactivación significativa en la producción manufacturera.

Gráfica 17
Empleo del IMSS



Fuente: aregional.com con datos de INEGI

Gráfica 18
Tasa de desempleo abierta nacional y de la ciudad de Puebla



Fuente: INEGI

Por su parte, la tasa promedio de desempleo en la capital del estado estuvo por debajo del nivel del nacional durante el año 2001, lo que significa que la población sin empleo formal -resultado de la caída del sector manufacturero- fue absorbida por otros sectores productivos en la ciudad de Puebla. Durante el 2002 la tasa de desempleo ha mostrado una tendencia creciente denotando la baja actividad productiva en la entidad y reduciendo las expectativas de crecimiento para la entidad.

Comentarios finales

De las entidades de la zona centro, Puebla es la entidad que mayores vínculos con el exterior reforzó en los últimos años, por lo que su economía ha generado una gran dependencia al desempeño de la actividad productiva de Estados Unidos. Asimismo, por su cercanía con el Distrito Federal y el estado de México gran parte de su producción esta orientada a la satisfacción de esos mercados. Ante estos lazos de dependencia, habría que esperar que el último trimestre del año represente para la entidad una etapa expansionista, sin que por ello se pueda revertir su bajo desempeño productivo de los tres primeros trimestres.

6. El DF: de la cancelación del municipio en 1928 a las juntas vecinales de López Obrador

La capital de la República Mexicana, ha sido protagonista de los más importantes y trascendentes hechos históricos de la Nación Mexicana; desde su fundación por los aztecas ha sido el centro neurálgico de nuestro país y asiento de sus poderes; los primeros españoles que pisaron el altiplano mexicano se sorprendieron de la grandeza, belleza y organización de la capital mexicana, Hernán Cortés entre ellos y sus escribanos dejaron plasmadas sus impresiones.¹⁴²

La Conquista de México Tenochtitlán culminó el 13 de agosto de 1521, y los españoles triunfantes, en ese año fundaron en Coyoacán, como si fuera cuartel general, el Ayuntamiento de México, con base en el Sistema Municipal Castellano, que fue introducido en América Continental, por Hernán Cortés en la Villa Rica de la Veracruz en 1519.

¹⁴²México - Tenochtitlán llegó a ser una verdadera ciudad con una densidad superior a los 2 mil habitantes por kilómetro cuadrado; su traza estaba formada por una red geométrica de canales en un cuadrilátero de 3 kilómetros por lado con superficie de casi mil hectáreas. En esa época Roma ocupaba únicamente 386 hectáreas más. Su centro ceremonial alcanzó dimensiones sin precedentes: 325 metros de oriente a ponientes y 312 de norte a sur que comprenden una superficie de más de 100 mil metros cuadrados que casi duplica la de nuestra actual Plaza de la Constitución, que es una de las mayores del mundo. Ahí se edificaban 78 templos y recintos de gobierno y disponía de cuatro accesos cardinales que eran arranques de los ejes viales de la Ciudad, contruidos sobre los lagos que comunicaban la isla con tierra firme, ver a Bernal Díaz del Castillo y su obra completa. Pág. 346

Más adelante de 1521 a 1523, se realizaron trabajos de traza, dirigidos por un soldado de Cortés que tenía conocimientos en topografía, de nombre Alonso García Bravo, de limpieza y de construcción de la nueva ciudad española, coordinados por los encargados del Ayuntamiento de México en Coyoacán. En el mes de marzo de 1524, los miembros del Ayuntamiento y la institución municipal misma, cambiaron su sede de Coyoacán a la Ciudad de México, que los propios españoles llamaban " México Tenustitan", expresión que cambió a partir del año de 1585, en que quedó como "La Ciudad de México", según consta en las actas de las sesiones de cabildo. Así el Ayuntamiento sesionó, a partir de ese mes de marzo de 1524, en la casa de Hernán Cortés.

En 1527, y a causa de conflictos entre Cortés y el Ayuntamiento de México se inició el Juicio de Residencia de Hernán Cortés, la Corona Española determinó fundar la Real Audiencia de México, con características de Ministerio de Gobierno, formado por un Presidente y cuatro Oidores, y posteriormente un Virreinato, cuando llegó en 1535 el primer Virrey de la Nueva España, Antonio de Mendoza.

En el año de 1782, siendo virrey Martín de Mayorga, se dividió la Ciudad de México en 8 cuarteles mayores, y 32 menores, es decir cuatro menores por cuartel mayor; posteriormente, entrado el siglo XIX, continuó la división de 8 cuarteles mayores y 32 menores, y estos por manzanas.¹⁴³La Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, y reimpresa en México el 8 de septiembre de ese año, generó la institución de los Jefes Políticos, copiando el modelo francés de la época. En el Capítulo primero del Título IV de la Constitución, referente a: "Del Gobierno y Administración de los Pueblos", en el artículo 309, se disponía la existencia de Ayuntamientos para el gobierno interior de los pueblos, debiendo integrarse de alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, presididos por el Jefe Político.

El artículo 313 determinaba que: "Todos los años en el mes de Diciembre se reunirán los ciudadanos de cada pueblo, para elegir a pluralidad de votos, con proporción a su vecindario, determinado número de electores, que residan en el mismo pueblo y estén en el ejercicio de los derechos ciudadanos"; el artículo 314 determinaba: "Los electores nombrarán en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos el alcalde o alcaldes, regidores y procurador o procuradores síndicos, para que entren a ejercer sus cargos el primero de Enero del siguiente año". Así el artículo 315 manifestaba que: "Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año, y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos: y si hubiere solo uno, se mudará todos los años". (Constitución de la Monarquía Española de 1812). Conforme a la Instrucción para el Gobierno Económico - Político de las Provincias, fechada el 23 de junio de 1813 los Jefes Políticos eran el conducto para las relaciones entre los Ayuntamientos y las autoridades superiores.

El Distrito Federa durante la época independiente

De los postulados del Plan de Iguala (1821), artículos 5º y 6º, y ratificados en los Tratados de Córdoba en su artículo 6º, se conformó el 25 de septiembre de 1821, la Junta Provisional Gubernativa, a la que se le encomendó la ejecución del propio plan mientras se reunían las Cortes y se presentaba el Rey, Fernando VII, o cualquiera de los

¹⁴³ Ramo de Demarcación de Cuarteles, volumen 650, Archivo Histórico del Distrito Federal; Fondo Histórico del Ayuntamiento de México

personajes de casa reinante en México para gobernar al nuevo Imperio. La junta estuvo formada por treinta y dos personas escogidas por Iturbide bajo la idea que "fueran los primeros hombres del Imperio Mexicano", ya fuera "por sus virtudes, por sus destinos, por sus fortunas"

El 27 de septiembre de 1821 el Ejército Trigarante entró a la Ciudad de México, y el 28, por la mañana, en sesión convocada por Agustín de Iturbide, se reunió la Soberana Junta Provisional Gubernativa para llevar a cabo la elección de su presidente, cargo que recayó en el propio Iturbide. Ese mismo día, por la tarde, fueron nuevamente convocados los vocales de la junta para suscribir el Acta de Independencia del Imperio Mexicano. La Ciudad de México continuó siendo la Capital.¹⁴⁴

El Distrito Federal durante el periodo de Agustín de Iturbide

El 19 de mayo, a las cuatro de la tarde, el Congreso eligió a Agustín de Iturbide Emperador de México, con una votación de sesenta y siete votos a favor por quince en contra. El primer Emperador de México prestó juramento ante el Congreso el 21 de mayo de 1822.

Ante los problemas políticos y económicos que vivía el Imperio, y a causa de la determinación del Emperador de destituir al Congreso para instalar una Junta Instituyente, Nicolás Bravo y Vicente Guerrero se levantaron en armas contra el Imperio, mientras que en Veracruz se proclamaba el 1º de febrero de 1823 el Plan de Casa Mata, elaborado por Miguel Santa María en el cual se declaraba nula la proclamación de Iturbide como Emperador y se acordó convocar a un nuevo congreso constituyente. Y aunque el 4 de marzo de 1823 Iturbide reinstaló el Congreso, el ejército Libertador informó que no prestaría obediencia al Congreso hasta que actuara con plena libertad, y no reconocía a Iturbide como Emperador. De tal manera Agustín de Iturbide envió al Congreso su abdicación la noche del 19 de marzo de 1823.

El Distrito Federal en el nuevo gobierno del México Independiente

Para el 31 de marzo, el Congreso determinó que el poder ejecutivo fuera ejercido de manera provisional por un cuerpo denominado "Supremo Poder Ejecutivo", el que estaría compuesto por tres miembros los que se alternarían cada mes la Presidencia. De tal manera fueron nombrados: Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete.¹⁴⁵ El 1º de abril, el propio Congreso acordó nombrar dos suplentes para el "Supremo Poder Ejecutivo", siendo estos: José María Michelena y Miguel Domínguez. El 12 de junio de 1823, se generó, en el propio Congreso, la siguiente orden: "... El Soberano Congreso Constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar, que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su

¹⁴⁴ Como se manifestaba en los Tratados de Córdoba, la Soberana Junta Provisional procedió a nombrar a los integrantes de la Regencia del Imperio, quedando: Primer Regente y Presidente: Agustín de Iturbide. Segundo Regente: Juan de O' Donjú. Tercer Regente: Manuel de la Barcena. Cuarto Regente: José Isidro Yáñez. Quinto Regente: Manuel Velázquez de León. (Diario de Sesiones de la Soberana Junta Gubernativa del 28 de septiembre de 1821)

¹⁴⁵ Colección Legislativa Dublán y Lozano; tomo I, pág. 63

soberanía por el sistema de República federada, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo congreso que constituya la nación". Por decreto del 17 de junio de 1823, se dieron las bases para las elecciones del nuevo congreso. Después de las elecciones, el 20 de noviembre de 1823, una comisión presentó al Soberano Congreso el Acta Constitucional, misma que en su estudio y corrección dio origen a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la que fue sancionada el 4 de octubre de 1824, siendo la primera Carta Magna eminentemente mexicana.

La creación del Distrito Federal

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, en su artículo 50, fracción 28, determinó que era facultad del Congreso de la Unión: " Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado".

De tal forma, después de fuertes discusiones, el Congreso de la Unión decretó, el 18 de noviembre de 1824 la creación del Distrito Federal, tomando como centro a la Plaza de la Constitución de la Ciudad de México y un radio de 8 380 metros; el día 20 de noviembre, por instrucciones del primer Presidente de México, Guadalupe Victoria, se publicó el decreto. Antes de esta decisión la capital de la República había sido la capital del Estado de México, situación que propició una serie de problemas que fueron superados el 16 de enero de 1827 cuando la legislatura local declaró a Texcoco como capital de la entidad. Posteriormente esta capital también cambió y se estableció en San Agustín de las Cuevas (Tlalpan) desde 1827 y hasta 1830.¹⁴⁶ El 24 de noviembre de 1824, siendo Gobernador del Distrito Federal Don José María Mendivil, fue electo Presidente Municipal de México Don Francisco Fagoaga.¹⁴⁷

Es importante aclarar que para las elecciones municipales de 1824, se continuó cumpliendo lo establecido en la Constitución de la Monarquía Española, derogándose únicamente el artículo 315, como se manifiesta en el Bando Público del Jefe Superior Político Interino de la Ciudad, Francisco Molinos del Campo, fechado el 1º de diciembre de 1823, y que a la letra dice: "... El Soberano Congreso Constituyente Mexicano ha decretado: Que se suspenda por esta vez el Art. 315 de la Constitución que interinamente rige, y prevenía la renovación por mitad de los Ayuntamientos; y que los electores queden en libertad de renovarlos en su totalidad, o de reelegirlos según les parezca, en los

¹⁴⁶ Para el ayuntamiento de México, aunque la Constitución Federal no determinó la estructura de un ayuntamiento, se puede observar que en el año de 1824 funcionó un Ayuntamiento de la Ciudad de México, según registro de las Actas de Cabildo, y sus funcionarios fueron: Alcalde Primero: Don Francisco Fagoaga. Alcalde Segundo: Lic. Juan de Arce y Echegaray. Alcalde Tercero: Don José Ignacio Oropeza. Alcalde Cuarto: Don Ventura Prieto. Alcalde Quinto: Don Ángel Martínez. Alcalde Sexto: Don Juan Cevallos y Padilla.

¹⁴⁷ Como se sabe, la Constitución de 1824 en su artículo 50, fracción XXVIII, dejó en manos del Congreso de la Unión la facultad legislativa en el Distrito Federal. Posteriormente, la ley del 18 de noviembre de 1824 confirmó en manos del Gobierno Federal el gobierno político y económico del Distrito, encargó el ejercicio inmediato de la autoridad política y económica a un gobernador interino, anunció la vigencia provisional de las leyes de Cádiz (del 23 de mayo de 1812 y del 23 de junio de 1813) mientras se hacían los arreglos permanentes para normalizar el gobierno local, y estableció su aplicación para la renovación de ayuntamientos en los pueblos comprendidos dentro del mismo. Los huecos más importantes que dejó esta ley, es decir, lo relativo a la representación política del DF y al destino de sus rentas, se llenaron con el decreto del 11 de abril de 1826 mediante el cual se uniformó su gobierno económico y político con el de los territorios de la federación, se dispuso que sus rentas pasaran a manos de la federación, se le otorgó únicamente representación en la Cámara de Diputados, y se encargó al ayuntamiento de México la organización de las elecciones para diputados.

pueblos en donde no se hubieren ya verificado las elecciones según el antiguo sistema, al recibo de este Decreto".¹⁴⁸

Otro ejemplo de elecciones indirectas de Ayuntamientos la tenemos en el año de 1829. El Gobernador del Distrito Federal, José María Tornel y Mendivil, por medio de un Bando Público informó a la ciudadanía del Distrito Federal, la renovación parcial de los Ayuntamientos Constitucionales, eligiendo "los seis alcaldes, ocho regidores últimos y un síndico; y siendo del cargo y responsabilidad de las mismas corporaciones, cuidar se verifiquen la elección en el mes de diciembre, avisando anticipadamente a los vecinos el día, he señalado el inmediato domingo 6 para el nombramiento de los electores...", se determinó que los electores se reunirían el domingo 13 de diciembre, en la sala capitular del Palacio Municipal para hacer el nombramiento de los "seis alcaldes, ocho regidores, y un síndico que deben reemplazarse: y al efecto nombrarán de entre ellos mismos dos escrutadores conforme a lo dispuesto en la ley de la materia".¹⁴⁹

Modificaciones territoriales y de Estructura del Distrito Federal

La sede de los poderes federales vivió fenómenos políticos generados por los movimientos internos de la sociedad, con base en los criterios de la República Federal o de la República Central, así como en las diferentes ideologías que de ellas emanaron, por eso en el Distrito Federal, su forma de gobierno y territorio tuvieron diversas modificaciones; como sucedió por Superior Orden 20 de febrero de 1837, de acuerdo con lo prevenido en la sexta Ley Constitucional Conservadora del año de 1836, pues fue suprimido el Distrito Federal y su territorio quedó a cargo del Departamento de México, dentro del régimen Centralista.

Así continuó hasta el año de 1846, en que el gobierno llamado "Libertador", restableció la vigencia de la Constitución Federal de 1824, recobrando el Distrito Federal el carácter que le daba esa Ley Fundamental.

Pero fue hasta el 28 de marzo de 1848 cuando el Presidente Interino Manuel Peña y Peña, desde Querétaro, autorizó al Gobernador del Distrito Federal, Juan María Flores Terán, ejercer las funciones que le correspondían.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Ramo Elecciones de Ayuntamientos, Vol. 862, exp. 8. Archivo Histórico del Distrito Federal; fondo del Ayuntamiento de México.

¹⁴⁹ Ramo Elecciones de Ayuntamientos, Vol. 862, exp. 12. Archivo Histórico del Distrito Federal. Fondo del Ayuntamiento de México. Con el decreto de creación del Distrito Federal, este se integró con la unión de varias ciudades o municipios importantes, así como con pueblos y villas. De tal manera en 1824 dio inicio el proceso de división territorial del Distrito Federal, que se observa en uno de los planos de aquel año: "Por el norte: la porción norte de la entonces Villa de Guadalupe Hidalgo, terrenos de la hacienda de Santa Ana Aragón, pueblo del Peñón de los Baños y Ticomán. Por el oriente: la hacienda del Peñón de los baños, terrenos de la hacienda de los Reyes, pueblo de Santa Martha Acatitla y parte poniente de Ixtapalapa. Por el sur: Churubusco, parte norte de Coyoacán, pueblo de Axotla y terrenos de la hacienda de San Borja. Por el poniente: Santa María Nonoalco, zona en donde se ubica actualmente la colonia San Pedro de los Pinos, poniente de Tacubaya, Chapultepec y Tacuba, así como una porción territorial de la actual Delegación Azcapotzalco".

¹⁵⁰ Otros cambios se dieron en el último período de gobierno de Antonio López de Santa Anna, con el decreto del 16 de febrero de 1854, que ensanchó la extensión que tuvo el Distrito Federal, comprendiendo entre sus límites las siguientes poblaciones: "... al norte, hasta el pueblo de San Cristóbal Ecatepec; al N.O., Tlanepantla; al poniente los Remedios, San Bartolo y Santa Fe; al S.O., desde el límite oriente de Huisquilucan, Mixcoac, San Ángel y Coyoacán; por el sur, Tlalpan; por el S.E., Tepepan, Xochimilco e Iztapalapa; por el O., el Peñón Viejo y entre este rumbo y el N. E. y N., hasta la medianía de las aguas del lago de Texcoco"

El Distrito Federal y la Constitución Política de 1857

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, estableció, en su artículo 46, que solo en caso de que los poderes federales fueran trasladados a otro lugar, en el territorio del Distrito Federal se erigiría el Estado del Valle de México.¹⁵¹

El Imperio Extranjero y el Distrito Federal

El 29 de octubre de 1864, el Ayuntamiento de México informó a la población que el Emperador Maximiliano y su esposa entrarían a la ciudad el día 30 de octubre, a las diez de la mañana, instalándose por ese motivo el Imperio, y por ende saliendo los poderes federales del Distrito Federal.

El lunes 10 de abril de 1865, se publicó en el Diario del Imperio el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano. Con la Restauración de la República y entrada de Benito Juárez a la Ciudad de México, el 15 de julio de 1867, se retomó la división territorial del 5 de marzo de 1862, la que permaneció hasta el 31 de diciembre de 1899.¹⁵²

El Distrito Federal durante el Porfiriismo

Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, del 26 de marzo de 1903, dividió el territorio en 13 municipalidades, que fueron.¹⁵³

Para el Dr. Sergio Miranda Pacheco, autor del libro: "historia de la desaparición del municipio del Distrito Federal", durante el Porfiriato dio término a la secular intervención

(Decreto del 16 de febrero de 1854; Dublán y Lozano, tomo VII, p.p. 49-51). Ese mismo decreto propició la división del Distrito Federal en ocho prefecturas interiores, correspondientes a los ocho cuarteles mayores de la Ciudad de México y en tres prefecturas exteriores: La de Tlanepantla al norte, La de Tacubaya al occidente y La de Tlalpan al sur.

¹⁵¹Posteriormente, el 6 de mayo de 1861, otro decreto dio al Distrito Federal la siguiente división política: I. Municipalidad de México. II. Partido de Guadalupe Hidalgo. III. Partido de Xochimilco. IV.- Partido de Tlalpan. IV. Partido de Tacubaya. (Boletín Oficial del Consejo Superior de Gobierno, p. 200). Se prevenía, en el decreto, que el Gobernador del Distrito Federal, que en ese año era Don Miguel Blanco, señalaría las villas, poblaciones y barrios que correspondieran a cada demarcación, oyendo el parecer de los Ayuntamientos. Así, en vista de dicha facultad, a partir del 5 de marzo de 1862, la división territorial del Distrito Federal quedó de la siguiente manera: I. Municipalidad de México II. Partido de Guadalupe Hidalgo, con las municipalidades de: Guadalupe Hidalgo y Azcapotzalco. III. Partido de Xochimilco, con las municipalidades de: Xochimilco, Tulyehualco, Tláhuac, San Pedro Atocpan, Milpa Alta y Hastahuacán. IV.- Partido de Tlalpan, con las municipalidades de: Tlalpan, San Ángel, Coyoacán, Iztapalapa e Iztacalco.

V.- Partido de Tacubaya, con las municipalidades de: Tacubaya, Tacuba, Santa Fe y Mixcoac". (Idem.)

¹⁵² **Inicio del Siglo XX.** Para el año de 1900, (según el censo del 29 de octubre de ese año) la división política del Distrito Federal fue la siguiente: **I.** municipio de México. **II.** Distrito de Azcapotzalco: municipalidad de Azcapotzalco. Municipalidad de Tacuba. **III.** Distrito de Coyoacán: municipalidad de Coyoacán. Municipalidad de San Ángel. **IV.** Distrito de Guadalupe Hidalgo: municipalidad de Guadalupe Hidalgo. Municipalidad de Iztacalco. **V.** Distrito de Tacubaya: Municipalidad de Tacubaya. Municipalidad de Mixcoac. Municipalidad de Cuajimalpa. Municipalidad de Santa Fe. **VI.** Distrito de Talpan: Municipalidad de Tlalpan. Municipalidad de Iztapalapa. **VII.** Distrito de Xochimilco: Municipalidad de Xochimilco. Municipalidad de Milpa Alta. Municipalidad de Tlaltenco. Municipalidad de Astahuacán. Municipalidad de Tulyehualco. Municipalidad de Ostotepec. Municipalidad de Mixquic. Municipalidad de Atocpan Municipalidad de Tláhuac.

¹⁵³ México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa. (Dublán y Lozano, tomo XXXV, p.p. 336 - 357)

del gobierno municipal creando un Consejo Superior del Gobierno que concentró los recursos y atribuciones del gobierno municipal del DF, quedando los ayuntamientos como órganos consultivos sin ningún poder de decisión. Las obras de infraestructura realizadas, aun aquellas que dejó inconclusas la Revolución, así como los recursos invertidos en ellas y la actividad reglamentaria que desarrolló durante su gestión el Consejo Superior de Gobierno (1903-1914), si bien resultaron totalmente necesarias y positivas, sus beneficios fueron recibidos más directamente por aquellos sectores urbanos privilegiados que se asentaban en las colonias de mayor plusvalía.

Sin embargo, la concentración de recursos y funciones permitió a la administración porfirista advertir sobre la necesidad de reglamentar y planear el crecimiento urbano del Distrito, advertencia que se diluyó bajo los gobiernos de la Revolución a causa de la sostenida disputa por el poder entre las facciones revolucionarias que hicieron de los ayuntamientos de la Ciudad de México su trinchera política. Así, la solución a los viejos y nuevos problemas del DF —vivienda, agua, drenaje, luz, seguridad, comunicaciones, transporte, vialidad, salud, educación, etc.— se fue postergando a la par que aumentaba el nivel de demanda de una población en constante crecimiento.

Los ayuntamientos que intentaron dar alguna respuesta a estas demandas se toparon con la escasez de recursos del erario municipal, o con la oposición y sabotaje de sus rivales alojada al interior de los propios cuerpos municipales o en los gobiernos local y federal. En varias ocasiones ocurrió que ayuntamientos electoralmente constituidos fueron depuestos por el Ejecutivo federal y sustituidos por cuerpos municipales designados por éste.

Por otro lado, sumergidos en la contienda política, los legisladores olvidaron señalar, como lo exigía la Constitución de 1917, los fondos necesarios y suficientes para el buen funcionamiento de los servicios municipales del Distrito Federal. Esta escasez del tesoro municipal arrojó a los ayuntamientos a una pelea por los recursos que afectaron severamente la viabilidad y racionalidad de sus políticas de servicios públicos. El caso más extremo es el de la disputa por los ingresos que generaban la expedición de placas y licencias de conducir, y el cobro de infracciones viales, atribuciones que tenía cada municipio antes de que el Gobierno Federal creara la Oficina Central de Tráfico. Al final, fueron intereses políticos los que determinaron suprimir el municipio del Distrito, pues, salvo la fallida reforma municipal de Francisco I. Madero, ningún otro de los primeros gobiernos de la Revolución mostró la voluntad política para resolver los dilemas e inconvenientes del gobierno municipal por otra vía que no fuera la afirmación del poder central. Incluso, ni en la defensa que de él hicieron en la Cámara los laboristas, se mostró el deseo de defender sus prerrogativas económicas, de cuestionar la absorción sistemática de sus recursos y sus atribuciones, de explicar su pretendida dependencia del erario federal; en suma, de explicar, a la luz de todas estas consideraciones, por qué resultaba inviable el gobierno local en el Distrito Federal.

Para el año de 1917, cuando se alcanzó el triunfo Constitucionalista, la división territorial del Distrito no había cambiado mucho de aquel 1903. Al ratificarse como residencia de los poderes federales el 13 de marzo de 1917, se configuró la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales el 14 de abril de ese año. Con base en la Constitución de 1917, el Distrito Federal quedó conformado por las trece municipalidades que se señalaron en el año de 1903; y dicha división fue modificada al crearse la municipalidad General Anaya en el año de 1924.

Reforma Constitucional y surgimiento del Departamento del Distrito Federal

El Distrito Federal mantuvo en el pasado un régimen de gobierno municipal que operó a lo largo de 104 años con algunos problemas descritos en el cuerpo de este apartado; habría que decir que en 1928 el Congreso de la Unión dio por terminada la historia municipalista de la capital del país. Para el Dr. Sergio Miranda Pacheco, las causas del fracaso municipal en el DF pueden describirse como sigue:

1) La falta de un Estatuto de Gobierno que estableciera claramente las funciones y prerrogativas tanto del Gobierno Federal como del gobierno municipal: la autonomía municipal fue prácticamente inexistente, se manifestó esta realidad: en lo político, lo económico y lo administrativo. Los gobernadores de la capital y los prefectos políticos, hasta antes de 1917, fiscalizaron los actos de gobierno y las decisiones de los ayuntamientos. Asimismo, tuvieron una capacidad muy restringida para administrar sus rentas, determinar su presupuesto de egresos, y formular el de ingresos.

Sólo en muy contadas ocasiones el gobierno les dio libertad para formular sus presupuestos y establecer su padrón fiscal. Por el contrario, la inestabilidad política y financiera en que vivió sumergido el Estado nacional hasta el último tercio del siglo XIX, le llevó a incautar gran parte de los recursos generados en los municipios a través de los impuestos con participación federal (predial, profesiones, patentes, alcabalas, etc.).

2) La injerencia permanente del Gobierno Federal y el del DF en las tareas de gobierno de los ayuntamientos. Uno de los aspectos de la administración municipal que afectó el éxito de su gestión fue la corta duración de los regidores en el cargo, que fue de apenas dos años.

3) La absorción sistemática, por parte del Gobierno Federal, de los recursos producidos por las municipalidades, amén de la propia escasez del erario municipal. Si bien el gobierno les restituía en parte estos recursos vía préstamos y subsidios, la cantidad con que lo hacía resultaba menor en comparación con lo que les extraía. Así, la debilidad política y financiera de los ayuntamientos se tradujo en una debilidad de sus tareas administrativas, las cuales tendieron a ser cada vez más absorbidas por el gobierno.

4) El anacronismo y falta de articulación de las administraciones municipales para formular soluciones a las demandas de una población en constante y explosivo crecimiento, y a los problemas que planteó la metropolización de los servicios urbanos al interior de la ciudad. Asuntos como los del agua, el alumbrado y el tránsito vehicular generaron más de un conflicto entre los ayuntamientos y el gobierno del DF porque eran servicios urbanos que rebasaban las fronteras municipales y porque el marco reglamentario que regulaba sus jurisdicciones era muy puntual y no contemplaba esta realidad metropolitana. Debe decirse, sin embargo, que a partir de la década de 1880 el Ayuntamiento de México comisionó en varias ocasiones a sus regidores para que viajaran a Europa y los Estados Unidos y trajeran la experiencia de la organización municipal de los servicios urbanos de otros países.

5) La inestabilidad política que generó la lucha por el poder alojada en los ayuntamientos, en particular durante los primeros gobiernos de la Revolución. De esta manera, el Ayuntamiento de México se convirtió en la corporación municipal más actualizada, a la

que acudían los otros ayuntamientos del Distrito para solicitarle su ayuda en materia de reglamentación de los servicios urbanos.

En diciembre de 1928¹⁵⁴ se reformó el artículo 73, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dando nuevas bases para la organización política y administrativa y suprimiendo el sistema municipal en el Distrito Federal, encomendándose el gobierno del mismo al Presidente de la República: "... quien lo ejercerá por conducto del órgano que determine la ley respectiva.". El órgano de gobierno creado por la ley orgánica (aprobada en diciembre de 1928 y entró en vigor en enero de 1929), recibió el nombre de Departamento del Distrito Federal. Las facultades de decisión y de ejecución fueron encomendadas a un Jefe del Departamento del Distrito Federal, bajo cuya autoridad fueron puestos los servicios públicos y otras atribuciones ejecutivas. El funcionario sería nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

La nueva realidad del Departamento del Distrito Federal

Para 1941¹⁵⁵, el territorio que se denominó sede del Departamento Central, se le llamó Ciudad de México, y desapareció la delegación de General Anaya, cuyo territorio se anexó a la Ciudad de México, quedando doce delegaciones en el Distrito Federal. La división territorial establecida en la Ley Orgánica de 1941, se modificó hasta el mes de diciembre de 1970, mediante reformas a dicha Ley. Una de las reformas más significativas se observa en capítulo II, " Del Territorio", en su artículo décimo: " El Distrito Federal o Ciudad de México se divide, para los efectos de esta ley y de acuerdo a sus características Geográficas, Históricas, Demográficas, Sociales y Económicas, en 16 Delegaciones..." De tal manera, lo que fue la Ciudad de México se convirtió en Delegaciones: Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza.

¹⁵⁴ En 1928, el Congreso de la Unión tomó la decisión de suprimir el municipio como régimen de gobierno del Distrito Federal porque, según se aceptó entonces, los ayuntamientos, instaurados desde 1824, no habían sabido responder a las necesidades de una ciudad multiplicada en su tamaño y en sus problemas, a causa de su indisciplina administrativa, de su dependencia del erario federal y de su libertinaje político. Para remediar estos males, se hizo necesario establecer la "unidad de mando" de un gobierno centralizado en manos del Poder Ejecutivo Federal. La ciudad, empero, prosiguió con su incesante crecimiento y el nuevo gobierno, aunque supo controlar las fuerzas políticas que se disputaban la capital, fue incapaz de dar una solución de conjunto, viable y planeada, a los problemas y retos de la metrópoli convertida en la aglomeración urbana más grande del planeta.

¹⁵⁵ En el artículo segundo de la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales se manifestó que: "El territorio del Distrito Federal se divide en un Departamento Central y Trece Delegaciones". El artículo tercero indicó que: " El Departamento Central estará formado por las que fueron municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac". El artículo cuarto estableció que: " Las trece Delegaciones serán: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac". Posteriormente, el 31 de diciembre de 1941, se aprobó la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, derogándose la Ley Orgánica anterior, de 1928. El artículo octavo de la nueva Ley manifestó que "Para los efectos de esta ley, el Distrito Federal se divide: a. en la Ciudad de México, y b. en las delegaciones que serán: Villa Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, Villa Alvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac."

Creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal

En 1987 se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal - reformando el Artículo 73 fracción VI de la Constitución- por decreto del 10 de agosto de ese año, como un órgano de representación ciudadana, integrado por 40 Representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 Representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal.(Artículo tercero del decreto del 10 de agosto de 1987. La Asamblea de Representantes "se creó con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del Distrito Federal en materia de servicios; aprobar nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, e iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos en materia relativa al Distrito Federal".¹⁵⁶

Reforma Constitucional 1993

El 21 de octubre de 1993 se aprobó por la Cámara de Diputados un decreto sobre reformas constitucionales que fue publicado en Diario Oficial de la Federación el 25 del mismo mes y que entró en vigor el 25 de noviembre de ese año. Tal decreto comprende reformas a los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107 y 122, así como la denominación del título V, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 199, además se derogó la fracción XVII del artículo 89 de la propia Constitución de la República. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que estaba en ejercicio, siguió teniendo las facultades contenidas en las disposiciones que la crearon, y la III Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con base en las reformas y en el texto del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, asumió sus nuevas facultades, sobre todo en materia legislativa.

El artículo 122 es sin duda el más amplio en este proceso de cambio para mejorar la estructura del Distrito Federal y sigue vigente; determina que: "El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución". La fracción VI, del artículo de referencia determina que: "El Jefe del Distrito Federal será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. Ejercerá sus funciones en los términos que establezca esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables...".

El inciso (a) de la fracción manifiesta que: " El Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. El nombramiento será sometido a la ratificación de dicho órgano, que contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el Presidente presentará a la Asamblea, un segundo nombramiento para

¹⁵⁶ Cuadernos de la Reforma Política, D.D.F., 1992, páginas 62 - 63

su ratificación dentro de un plazo de cinco días. Si no hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal."

Constitución General de la República y Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

El reciente reclamo ciudadano para alcanzar una mayor participación en la toma de decisiones y para establecer un mejor sistema político y de gobierno local, motivó en el Distrito Federal un conjunto de reformas que constituyen un complejo proceso legislativo. El Poder Constituyente Permanente aprobó reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para proporcionar un nuevo marco de la organización política de la capital de la República¹⁵⁷. Posteriormente, el Congreso de la Unión aprobó y expidió un ordenamiento para regular todos aquellos aspectos del nuevo esquema de gobierno.¹⁵⁸ El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, con perfiles muy propios es, en términos singulares, una constitución local para que la sede conjunta del gobierno federal y del nuevo gobierno local impliquen la supervivencia y el mejor funcionamiento del Distrito Federal.

El Estatuto del Distrito Federal es en nuestro país un documento inédito, novedoso y complejo, tanto en su naturaleza jurídica como en su contenido. La adecuada distribución de las competencias más importantes del gobierno del Distrito Federal, entre los ámbitos local y federal, así como regular las complejas relaciones entre los Poderes de la Unión y los órganos locales de gobierno, han sido motivos esenciales para la elaboración del Estatuto del Distrito Federal, y hoy mismo siguen siendo motivos importantes para la gran reforma política que se está planteando a escala del Estado Mexicano y a nivel del Distrito Federal. Se ha iniciado ahora un nuevo proceso democrático, plural y legislativo, que llevará a que en el año 1997 el Distrito Federal tenga una nueva vida jurídica, política e histórica, al cumplir 173 años de haberse creado. Este proceso requerirá, sin duda, nuevas reformas constitucionales, cambios importantes y de gran dimensión en el Estatuto del Distrito Federal, y superación en todos los aspectos de las leyes como la de Participación Ciudadana y otras que aprobó la Tercera Asamblea del Distrito Federal en su calidad de Primera Asamblea Legislativa.

Como se sabe, la Constitución de 1824 en su artículo 50, fracción XXVIII, dejó en manos del Congreso de la Unión la facultad legislativa en el Distrito Federal. Posteriormente, la ley del 18 de noviembre de 1824 confirmó en manos del Gobierno Federal el gobierno político y económico del Distrito, encargó el ejercicio inmediato de la autoridad política y económica a un gobernador interino, anunció la vigencia provisional de las leyes de Cádiz (del 23 de mayo de 1812 y del 23 de junio de 1813) mientras se hacían los arreglos permanentes para normalizar el gobierno local, y estableció su aplicación para la renovación de ayuntamientos en los pueblos comprendidos dentro del mismo.

Los huecos más importantes que dejó esta ley, es decir, lo relativo a la representación política del DF y al destino de sus rentas, se llenaron con el decreto del 11 de abril de 1826 mediante el cual se uniformó su gobierno económico y político con el de los

¹⁵⁷ Decreto del 21/ X / 93 publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 del mismo mes.

¹⁵⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 / VII / 1994.

territorios de la federación, se dispuso que sus rentas pasaran a manos de la federación, se le otorgó únicamente representación en la Cámara de Diputados, y se encargó al ayuntamiento de México la organización de las elecciones para diputados.

Estas lagunas e imposiciones legales con las que se concretó la creación del DF, y la sujeción de su gobierno político y económico a la federación, fueron impugnadas más de una vez a lo largo del siglo pasado y principios del siguiente por el Ayuntamiento de la Ciudad de México. Aunque en principio los regidores demandaron la creación de una legislatura particular para el Distrito con el objeto de poder así nombrar senadores, sufragar por el Presidente de la federación, arreglar sus contribuciones y su gobierno interior, y administrar sus rentas, ante la negativa del gobierno central y la indiferencia de los congresistas, esta exigencia se limitó a obtener una Ley Orgánica que delimitara las atribuciones de los ayuntamientos sobre la base del respeto a su autonomía, pues la laxitud, o bien la indefinición de las leyes españolas respecto a cuáles eran éstas, provocó que más de una vez el gobierno General y el municipal entraran en conflicto por la jurisdicción de sus atribuciones. Sin embargo, esta demanda también quedó sin respuesta.

La historia de los comités vecinales en el Distrito Federal

Durante muchos años, la representación vecinal de los habitantes del DF fue a través de la estructura que iniciaba en las jefaturas de manzana y tenían su cúspide en el Consejo Consultivo de la Ciudad de México. Debido a los resultados insatisfactorios, a la ineficiencia y a la manipulación que predominaron en esos organismos, el 9 de junio de 1995 la Asamblea de Representantes del Distrito Federal -sólo los 37 diputados priístas votaron en favor- aprobó una nueva Ley de Participación Ciudadana que, decretada por el presidente Ernesto Zedillo el 10 de junio de 1995, estableció como principal figura de representación la de consejero ciudadano, que sería electo de forma libre y directa en un área vecinal e integraría con sus pares de la demarcación respectiva los Consejos de Ciudadano por Delegación, definidos como "órganos de representación vecinal y de participación ciudadana para la atención de los intereses de la comunidad delegacional en relación con las necesidades y calidad de los servicios públicos relativos al entorno del lugar de residencia de dicha comunidad". Sin embargo, en dicha ley se mantuvieron como rémoras del pasado las figuras de jefe de manzana y de asociación de residentes.

A partir de la abolición del régimen municipal en 1928 y hasta 1995 que se aprueba la primera Ley de participación ciudadana, se sucedieron diversas figuras que funcionaban como paliativos ante la ausencia de autoridades políticas electas democráticamente y que más que posibilitar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos de la ciudad, en realidad la limitaban y la controlaban. Así, durante años el Consejo consultivo, las Juntas de vecinos y los Comités de manzana fueron controlados por el gobierno y por el partido gobernante que utilizaban un modelo corporativo-clientelar de relación con la ciudadanía.

El primer Estatuto de Gobierno del D. F., elaborado en 1994, y la primera Ley de participación ciudadana, elaborada en 1995, establecieron la figura de Consejos de ciudadanos en cada Delegación, cuyos integrantes serían electos por la ciudadanía el mismo día en que se eligieran autoridades políticas. Un aspecto muy polémico de aquélla

ley era la prohibición de que los partidos pudieran postular candidatos a tales consejos, mismo que fue impugnado por los partidos opositores.¹⁵⁹

La reforma de 1996¹⁶⁰

En 1996 se dio otro paso en la reconquista de los derechos políticos de los ciudadanos del DF. Fue reformado el artículo 122 de la Constitución, por la que el gobierno de la ciudad está a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local. El jefe de gobierno del DF, funcionario encargado del Ejecutivo y la administración pública en la entidad, sería elegido por votación universal, libre, directa y secreta.

En lo referente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, también hubo cambios: dicho órgano pasó a denominarse Asamblea Legislativa y sus miembros ya no serían llamados representantes sino diputados. Entre las nuevas facultades de la Asamblea Legislativa se encuentra la de establecer las reglas electorales del DF (antes se regían por el Libro Octavo del COFIPE). Los efímeros y polémicos Consejos de Ciudadanos (electos en noviembre de 1995 y caducos en agosto de 1997) fueron borrados del texto constitucional.

El 6 de julio de 1997 fueron electos el jefe de gobierno del DF y los 66 diputados locales que integran la Asamblea Legislativa (40 por el principio de mayoría relativa y 26 por el de representación proporcional). El triunfo fue para Cuauhtémoc Cárdenas y el PRD. La parte medular de su propuesta electoral fue la participación ciudadana.

Según Raúl Olmedo, el Distrito Federal se compone ahora de 1352 unidades territoriales donde los ciudadanos eligen a su comité vecinal.¹⁶¹ Una de las principales novedades de la Ley de participación ciudadana aprobada a finales de 1998¹⁶² fue la figura de los Comités vecinales, los cuales sustituirían a los Consejos de ciudadanos. Una diferencia entre ambas figuras es que aquellos Consejos se elegían y organizaban a nivel delegacional, en tanto que los actuales Comités¹⁶³ tienen como unidad la colonia, el

¹⁵⁹ Tomado de las opiniones de Pablo Javier Becerra Chávez. "Los comités vecinales".

¹⁶⁰ Tomado de "Ciudadanía a medias, las elecciones vecinales del DF". De Ariel López Mondragón.

¹⁶¹ A partir del año 2001 estos comités tienen el derecho y la obligación de operar 13 programas, desde el programa de seguridad pública hasta programas para personas de la tercera edad.

¹⁶² Tres años después de realizada la elección de consejeros ciudadanos, el 26 de noviembre de 1998, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó de forma unánime una nueva Ley de Participación Ciudadana, expedida por el jefe de gobierno, Cuauhtémoc Cárdenas, el 2 de diciembre. De forma similar a la antigua Ley de Participación, la de 1998 prohibió a los partidos políticos participar en el proceso de integración de los comités vecinales. Los partidos que habían presentado su acción de inconstitucionalidad por una prohibición semejante en la elección de consejeros ciudadanos en 1995 (PAN, PRD, PT y PVEM), en 1999 aprobaron por unanimidad que tal medida se usara en 1999. Posteriormente, el Código Electoral para el Distrito Federal, aprobado por PRD, PAN, PVEM y PT el 15 de diciembre de 1998, permitió que los partidos políticos estuvieran representados en el Instituto Electoral del Distrito Federal. En ninguno de los dos ordenamientos se marcó un mecanismo para romper desempates entre planillas.

¹⁶³ El **Artículo 80** de la ley señala que: Los Comités Vecinales son órganos de representación ciudadana que tienen como función principal relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación, y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles, en el ámbito y competencia de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales. El **Artículo 81** señala.- En cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional existirá un Comité Vecinal. Estos órganos serán independientes y tendrán atribuciones

barrio, el pueblo o la unidad habitacional. Son electos por voto universal y secreto cada tres años y establecen una interlocución directa con las delegaciones. Su principal problema es que atomizan excesivamente la representación ciudadana frente a las autoridades, debido a que no existe una instancia en el nivel delegacional que coordine sus esfuerzos y a que sus atribuciones son exclusivamente consultivas.

Asimismo, las obligaciones de las autoridades delegacionales frente a los comités son mínimas: capacitar a sus integrantes en materia de ordenamientos legales del D. F., implementar acciones de información, capacitación y educación para promover la participación ciudadana y responder por escrito las solicitudes de información. Esto contrasta desfavorablemente con las atribuciones que tenían los Consejos de ciudadanos del Estatuto de 1994, entre las cuales estaba la de aprobar, supervisar y evaluar los programas operativos anuales delegacionales. Esto ha provocado que la mayoría de los comités vecinales en los hechos hayan caído en la inactividad, o francamente se han disuelto. La reciente asignación de recursos a las unidades territoriales por parte del gobierno de López Obrador ha reanimado apenas a una proporción de los comités.

La elección de los primeros Comités vecinales se llevó a cabo en julio de 1999, organizada por el recién formado Instituto Electoral del Distrito Federal, con una participación del 9.5% de la lista nominal de electores (573,251 ciudadanos), porcentaje muy disminuido que contrasta con el 20.7% de participación (1'125,878 votos) en la elección de los Consejos de ciudadanos de 1995.

La Ley de participación ciudadana de 1998 que introdujo la representación ciudadana a través de la elección de comités vecinales, fue muy importante. Esta ley desarrolló también instrumentos de democracia semidirecta inexistentes en el ámbito federal: el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. A reserva de discutir en otra colaboración lo referente a los comités vecinales, centraré por ahora mi atención en las tres figuras mencionadas.

El plebiscito es un instrumento mediante el cual el Jefe de Gobierno puede consultar a la ciudadanía acerca de actos o decisiones trascendentes para la vida política del D.F. El Jefe de Gobierno puede iniciar el plebiscito, o bien el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón puede solicitarle que convoque. No pueden ser objeto de plebiscito actos o decisiones de carácter tributario, fiscal o de egresos; actos o decisiones propios del régimen interno de la administración pública del D.F., y actos cuya realización sea obligatoria por ley.

distintas de las funciones y responsabilidades de los órganos de gobierno. El **Artículo 87** dice.- A cada Comité Vecinal le corresponderá un número de integrantes que oscilará entre un mínimo de 7 y un máximo de 15 ciudadanos, dependiendo del número de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral. El **Artículo 88** dice.- La elección de los Comités Vecinales se llevará a cabo por medio del voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral y que cuenten con credencial de elector, expedida por lo menos sesenta días antes de la elección. La elección se llevará a cabo con planillas integradas por el total de candidatos que determine el Instituto Electoral del Distrito Federal. En la integración de las planillas se deberá procurar la participación de hombres y mujeres de manera equitativa. El **Artículo 89**.señala- La convocatoria a elecciones vecinales será expedida por el Instituto Electoral del Distrito Federal con la anticipación de por lo menos noventa días anteriores al día en que se verifique la elección y deberá contener como mínimo lo siguiente; Unidades territoriales por cada una de las demarcaciones territoriales; Número de integrantes del Comité Vecinal para cada unidad territorial; Requisitos y plazo para el registro de planillas; y Periodo de campaña y día de la elección.

Para que el resultado del plebiscito tenga carácter obligatorio se requiere que la opción ganadora obtenga la mayoría de la votación válida y ésta corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón. No se puede realizar un plebiscito durante el proceso electoral, ni durante los sesenta días posteriores a su conclusión, lo cual, aunado a que la convocatoria debe ser con noventa días de anticipación, significa que en año electoral virtualmente es imposible realizar una consulta de este tipo. Además, no puede realizarse más de un plebiscito en el mismo año. Lo anterior significa que durante su gestión sexenal, un Jefe de Gobierno cuando mucho podría convocar a cuatro plebiscitos.

El referéndum, figura no prevista en el Estatuto de Gobierno, a diferencia del plebiscito, es un instrumento mediante el cual la Asamblea Legislativa puede consultar a la ciudadanía en torno a la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes que sean de su competencia. La ALDF puede decidir que se convoque a referéndum por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, cuando lo soliciten varios diputados o bien el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón. Opera aquí también la restricción de las materias que no pueden ser sometidas a consulta: materias tributaria, fiscal y de egresos; régimen interno de la administración pública; regulación interna de la ALDF y de su Contaduría mayor de Hacienda; regulación interna de los órganos de la función judicial.

Al igual que en el caso del plebiscito, no se puede realizar referéndum durante el proceso electoral y solamente puede llevarse a cabo uno en el mismo año. Pero la limitación mayor que virtualmente anula los posibles efectos de esta figura, consiste en que sus resultados no tienen carácter vinculatorio para la ALDF, es decir, no son obligatorios. La ley dice que "sus efectos sólo servirán como elementos de valoración para la autoridad convocante". Por supuesto, es necesario reformar este punto de la ley para darle pleno carácter vinculatorio al referéndum, así como flexibilizar las condiciones para su solicitud (por ejemplo, disminuir el porcentaje de ciudadanos al 0.5%) y su aprobación por la ALDF (que su realización pueda ser aprobada por las dos terceras partes de sus miembros presentes, no de todos sus miembros como hoy lo exige la Ley).

La figura de iniciativa popular, prevista en el artículo 46 del Estatuto de Gobierno, es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos pueden presentar a la Asamblea proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes que sean de su competencia, con la excepción de aquellas materias que hemos anotado ya con relación al referéndum. El requisito fundamental que debe ser satisfecho es que la iniciativa sea apoyada por un mínimo del 1% de ciudadanos inscritos en el padrón. En este punto también es posible pensar en la disminución del número de ciudadanos solicitantes para facilitar el ejercicio de esta figura.

Es el año 2004 y el gobierno del Distrito Federal que dirige Andrés Manuel López Obrador no ha impulsado sus propias propuestas, las que formuló al inicio del gobierno del Distrito Federal, cuando afirmaba que gobernaría con los comités vecinales; ahora lo que hay solo es silencio y ningún comentario ni acción en cuanto a los comités vecinales, ni a su funcionamiento.

Los Comités Vecinales y Andrés Manuel López Obrador¹⁶⁴

López Obrador desde que asumió la candidatura para Jefe de Gobierno del DF fue explícito al respecto: “La primera iniciativa de ley que enviaré a la Asamblea será la de convertir los actuales comités vecinales en gobiernos ciudadanos, en gobiernos de la gente... (Los mil trescientos cincuenta y dos comités vecinales) tienen facultades limitadas, sólo se ocupan de gestiones y trámites. Por eso los transformaremos en gobiernos vecinales. Es decir vamos a crear la cuarta instancia de gobierno..., 1352 unidades con representantes electos democráticamente por sus vecinos y con personalidad jurídica y presupuesto propio: recursos y atribuciones para aplicar programas de desarrollo social, dar mantenimiento a obras y servicios públicos, cómo reponer una rejilla en la calle, tapar un bache, cambiar una luminaria, pintar una escuela, mejorar los jardines, cuidar árboles, cuidar y mejorar las áreas verdes. Bajo su mando estará la policía preventiva, con la intención de integrar a la comunidad y hacerla más eficaz en su función de garantizar la seguridad pública a los ciudadanos... Se trata de no generar burocracia, que rindan cuentas, que manden obedeciendo y que sea la asamblea de ciudadanos la máxima autoridad.”¹⁶⁵

Andrés Manuel López Obrador manifestó estas ideas nobles para gobernar nuestra ciudad y, en un bando posterior, precisó que por encima de los comités ciudadanos estaba la autoridad de la asamblea de vecinos (una figura pobremente reglamentada), agregando en repetidas ocasiones que, “por el bien de todos, primero los pobres”. Ese planteamiento es absolutamente legítimo dadas las condiciones extremadamente desiguales que hoy caracterizan a esta ciudad. Sin duda no habitan aquí los mexicanos más pobres, pero sí los más golpeados por la destrucción y el desorden de su entorno, por la competencia salvaje de todos contra todos, lo que algunos llaman no sin sorna, “el infelizaje” y Durkheim llamó la anomia (la enfermedad social).

Para lograr tal fin López Obrador se propuso destinar una parte significativa del presupuesto de la ciudad (500 mil pesos por año para cada uno de los 1352 comités vecinales). Al apoyo de esta idea se encuentra el argumento de que sólo 20 centavos de cada peso del presupuesto gubernamental bajan hasta el nivel de las necesidades básicas de la ciudadanía. Por lo tanto y para reunir las sumas que esto exige, sería necesario recortar salarios en los niveles de dirección y otros gastos suntuarios.

Los responsables de este proyecto no ignoraban que los 1352 comités vecinales fueron elegidos a mediados de 1999 por menos del 7% de los votantes potenciales y que por lo mismo se trata de órganos muy endebles, que en el 60% habían ya desaparecido hacia mediados del año 2000 y que los pocos que aún subsistían se encontraban mermados y divididos. Así que al escuchar que habría dinero, muchos comités se reagruparon bajo un gran oportunismo en la mayoría de los casos y con grandes fricciones entre sus miembros, como uno puede adivinar, al extremo que el propio López Obrador tuvo que advertirles dos meses antes de tomar posesión que de continuar los pleitos ya no los recibiría. Incluso con estas tremendas limitaciones, la idea de reagrupar a los ciudadanos y darles medios para enfrentar directamente sus problemas, ha sido una idea muy

¹⁶⁴ Tomado del trabajo “La democracia impertinente: Comités Vecinales en una cultura estatal” del Centro operacional de gestión urbana. IV serie de cuadernos de trabajo. Págs. 34-39.

¹⁶⁵ 11 Discurso de Andrés Manuel López Obrador en la toma de protesta como candidato a Jefe de Gobierno del Distrito Federal del PRD, 5 de diciembre de 1999, Revista Memoria, No. 131, enero del 2000.

positiva, a no dudarlo. A partir de ahí se abrieron varias interrogantes ante este proceso: ¿Hasta qué grado han sido descentralizados los recursos y las decisiones en el manejo de los comités vecinales, contribuyendo así a generar su autonomía en el plano ciudadano, pero sin que ello signifique la pulverización de la sociedad?

En efecto, como apuntábamos, con 1352 comités se corría el riesgo de que se reprodujeran hasta la náusea las mismas listas de demandas en cada comité e incluso que algunas demandas fueran extremadamente cercanas a los intereses particularistas de este o aquel grupo, calcando la proliferación de pequeños cacicazgos que se vuelven tan inevitables como indeseables (máxime si se encargan de la seguridad y de la policía de barrio).

Existía también el temor, aunque no se concretó al menos en el primer año de gobierno, de que esos átomos se relacionaran con el líder (en este caso el jefe de gobierno), sin mediación ninguna y siempre en términos de súplica y dádiva (viene inmediatamente al recuerdo el programa Solidaridad del presidente Salinas recibiendo cada lunes, en la casa de gobierno, a cientos de comités procedentes de todo el país, y se temió igualmente, la copia del verticalismo de los comités de defensa de la revolución en los barrios cubanos, máxime cuando se anunció que podría ser nombrado en cada comité vecinal del DF a un representante del gobierno capitalino).

Por la experiencia de los últimos tres años en el DF, sabemos que atender a cada uno de los comités de las 200 ó 300 áreas vecinales (colonias, unidades habitacionales...), de cada delegación es imposible en tiempo y recursos para una administración. De ahí la propuesta, elevada por los propios comités, como lo reseñamos, de reagruparse sub-regionalmente o sub-delegacionalmente. De esa manera, y como se hace en otras grandes ciudades, diez o veinte comités discuten entre ellos y jerarquizan sus demandas eliminando muchas de ellas. En un momento posterior presentan ese nuevo listado a las autoridades administrativas y se alcanzan entonces acuerdos para llevar adelante las obras según un calendario. Esa descentralización sub-delegacional no aumenta costos burocráticos y sí le da suficiente fortaleza a la ciudadanía para negociar con la autoridad y no depender de ella debido al aislamiento de cada unidad vecinal.

Siguiendo con el mismo ejemplo: el gobierno central del DF, también busca imponer su lógica en el proceso (el ordenamiento que él cree conveniente), y al mismo tiempo que propone que los comités manejen la parte del presupuesto que será destinada a seguridad, busca posicionar a uno o algunos de sus cuadros en los comités vecinales para dar seguimiento al proceso ciudadano en el que se tomarán dichas decisiones. Por su parte el gobierno delegacional también envía a sus equipos a esos eventos buscando con ello que todo se lleve a cabo según ciertos procedimientos que homogeneicen las deliberaciones en cada unidad territorial (lo que es bastante comprensible desde la perspectiva de la administración).

También en este contexto el equipo entrante de López Obrador, y en particular la Secretaría de Desarrollo Social, propusieron cambios substanciales, en realidad una nueva Ley de Participación Ciudadana, entre los que destacaba sorprendentemente la idea de que la figura de los Comités Vecinales quedara supeditada a la de la Asamblea Vecinal (por unidad territorial). Una propuesta así conlleva por lo menos dos implicaciones: primero, que el acto asambleario es un ejercicio practicable por igual en los medios de más altos ingresos y en los más paupérrimos de la ciudad (aquí de nuevo, en el fondo, aparece una idea de la participación demasiado sindicalista o estudiantilista que se corresponde mal con las terribles limitaciones de la participación vecinal, como hemos

visto); segundo, está implicado aquí, de alguna manera, un desprecio a los comités vecinales, pues se les considera potencialmente adversarios y ajenos a las correas de autoridad gubernamental.¹⁶⁶

La asamblea, por el contrario, proveería de un espacio de concurrencia igualmente legítimo para la participación de vecinos y representantes gubernamentales, en donde estos últimos podrían presentar sus planes (y forzar un poco los consensos hacia ellos). Podemos preguntarnos si no subyace en el fondo la idea de que la sociedad debe ser organizada en consonancia con el quehacer gubernamental de manera de eficientar los recursos y poner a un lado las resistencias impertinentes.

Sea como sea, el hecho es que esa nueva ley, propuesta desde el inicio de la administración de López Obrador, ha quedado completamente archivada en la Asamblea Legislativa y ni el PRD ni el PAN, que son las fuerzas con mayor peso en ese parlamento, han empujado para que se abra un periodo de discusión y de consulta con vistas a una superación de la normatividad a este respecto. Muy por el contrario, no sólo no se aprobó la ley sino que se argumentó, como ya había sucedido en 1998, que todas las reformas a la participación ciudadana deberían esperar a que fuera aprobada la Reforma Política del DF, una ley que se fue votada favorablemente en la Cámara de Diputados a finales del año 2001, pero que corre el riesgo de empantanarse y ser archivada en la Cámara de Senadores.

De nueva cuenta lo ciudadano pasa a depender de lo político, y ahora en un grado extremo, pues se tomó la decisión de posponer “el proceso de elección de los comités vecinales, a celebrarse el 7 de julio del 2002, (que) no se realizará hasta que la Asamblea Legislativa del DF establezca lo conducente en la nueva ley de participación ciudadana”¹⁶⁷ El 2003 será un año de elecciones nacionales; las elecciones vecinales no pueden realizarse por ley en ese ambiente, de manera que el proceso deberá esperar dos años. Mientras tanto tendrán que permanecer en sus funciones los maltrechos comités elegidos en 1999, supuestamente para dos años. Sin embargo, la razón de fondo la expresaron algunos miembros del gobierno perredista: “no contamos con el presupuesto para llevar adelante unas elecciones que no redundan en nada importante”.

Es increíble que en nuestro país se destinen montos cuantiosísimos para financiar organizaciones, partidos y elecciones políticas y que no haya recursos ni voluntad para celebrar unas elecciones vecinales en el Distrito Federal. Es importante mantener sana la estructura de la democracia representativa, pero ¿por qué en nuestra cultura existe un desprecio tan grande hacia la democracia participativa?

La lógica administrativa¹⁶⁸

A casi un año de ejercicio del nuevo gobierno perredista se vino a adjuntar una dificultad que parecía más o menos previsible a partir de los competidos resultados electorales del 2000: debido a las dificultades administrativas y financieras del gobierno capitalino los 500

¹⁶⁶ Op. Cit. Pág. 36

¹⁶⁷ “Iniciativa de decreto que adiciona la Ley de Participación Ciudadana”, Asamblea Legislativa del DF, octubre del 2001.

¹⁶⁸ Op. Cit. Pág. 47

mil pesos prometidos a cada comité no habían podido entregarse en forma clara y comprobable. De cualquier manera, la administración decidió intempestivamente que sus calendarios para ejercer recursos, tomando en cuenta que hay que llevar a cabo licitaciones para iniciar cualquier obra, exigían que los comités vecinales escogieran, en sólo tres semanas del mes de mayo del 2001, en qué tipo de artefactos debería invertirse el presupuesto asignado a seguridad de acuerdo con las necesidades de cada unidad territorial (las opciones iban de alarmas domiciliarias, compra de patrullas o cuatri-motos, asignación de policías “pie a tierra” e iluminación básicamente).

No nos detendremos aquí en una serie de consideraciones que hicieron los vecinos en torno al bajo control que tendrían sobre equipos motorizados, como las patrullas, que por lógica no habrían de permanecer en la unidad territorial que decidió adquirirlos (y ni siquiera en el territorio inmediato circundante). Cuando se inquirió a los encargados de la policía a este respecto, se limitaron a decir que, en efecto, cualquier emergencia en otras áreas debería ser cubierta por todas las unidades de que disponía la delegación). Todo ello empujó a que la selección fuera más por el lado de las luminarias, alarmas y asignación de policías “pie a tierra”. Pero esto tendió a desbalancear naturalmente el equilibrio que el plan de seguridad tenía previsto. “Esas son las necesidades de la policía, no las de los vecinos”, se argumentó repetidamente en las reuniones de los comités de Villa Coapa.

Los ciudadanos no cuentan, como es lógico, con el nivel técnico y profesional para decidir, en tan corto tiempo, sobre problemas tan complejos y se ven empujados a hacer elecciones poco meditadas, no sabiendo si optar por una patrulla, un sistema de alarmas, una caseta de vigilancia o algo más. Tiempo después quedó claro que, en medio de tantas premuras, ni siquiera la jerarquía que las asambleas vecinales habían marcado para adquirir instrumentos para enfrentar la inseguridad correspondía a la forma en que la administración priorizaba las inversiones y la lentitud de éstas no correspondía con lo que con tanta urgencia los administradores habían demandado a los comités vecinales. Se entiende que se trata de una dificultad propia de cualquier gobierno en un escenario competido de fuerzas políticas y que no puede ser imputable a una administración, en estas condiciones, el que la lentitud de los acuerdos parlamentarios dificulte la eficacia gubernamental¹⁶⁹, pero es justamente en estas situaciones en donde las lógicas de la administración y las de la ciudadanía se jalonean.

Muchos comités consideraron que el tiempo que se les otorgaba para hacer su selección era muy reducido. La Asociación de Comités de Villa Coapa (que para entonces congregaba a doce comités correspondientes a un área geográfica unificada de aproximadamente 50 mil habitantes), consideró que sus integrantes no se encontraban debidamente informados para tomar una decisión con esas implicaciones y solicitó más tiempo con objeto de llevar adelante un diagnóstico sobre seguridad que habría de abarcar no sólo un área vecinal sino el territorio completo correspondiente al conjunto de comités asociados. Cada uno de los comités consideró que podría invertir para este fin el

¹⁶⁹ El gobierno perredista que tomó posesión el 5 de diciembre del 2000, nos presentó dos problemáticas que sin duda complejizaron notablemente la temática aquí tratada: primero, el parlamento de la ciudad cuenta con una mayoría mínima a favor del partido gobernante (PRD 19, PAN 17, PRI 16), lo que ha dificultado considerablemente la aprobación de iniciativas tales como canalizar quinientos mil pesos a cada uno de los 1300 comités vecinales (algo así como duplicar el gasto no programado de una delegación en un año); segundo, seis de las dieciséis jefaturas delegacionales fueron ganadas por el PAN y esas administraciones no han estado dispuestas a congeniar con la idea de que los comités vecinales dependan, sobre todo financieramente, del jefe de Gobierno perredista del DF y menos aún de los grupos que le son afines.

5% de los quinientos mil pesos que les serían otorgados (en realidad, para esas alturas se trataba de 250 mil pesos, que fue el monto que el gobierno pudo otorgar realmente a los comités), con lo cual el resto de esos recursos encaminados a reforzar la seguridad y a prevenir la delincuencia encontraría una aplicación más racional. Los comités hicieron su selección de artefactos y apoyos policíacos pero entendieron que no tenían por qué renunciar al objetivo de llevar a cabo un diagnóstico profesional y de alto nivel técnico en su zona de influencia.

Hay que mencionar aquí de manera muy destacada que la administración delegacional se mostró comprensiva hacia esta demanda y aunque no pudo reunir el monto correspondiente al 5% el hecho es que la Delegación de Tlalpan entregó a la Asociación de Comités de Villa Coapa, a través de un convenio firmado con el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 175 mil pesos (19 mil dólares), para llevar a cabo, a lo largo del año 2002 un diagnóstico sobre seguridad en el conjunto de esas áreas territoriales. La Asociación de Comités, por su parte, logró interesar en sus problemas de seguridad a una ONG norteamericana especializada en la temática (Washington Office on Latin America WOLA), que financió el viaje de un especialista español, José María Rico, con gran experiencia en problemas de seguridad ciudadana en medios de alta violencia como Colombia y Centroamérica, y quien presentó un detallado proyecto de trabajo que se llevaría a efecto en el año de 2002, en el que serían invertidos los fondos delegacionales referidos.

Esto sucedió en Villa Coapa y se ha constituido en una constatación de que el asociativismo se fortalece cuando ciertos principios son respetados y fomentados. Sin embargo, en el panorama general del Distrito Federal, hacia el mes de agosto del 2001 se volvió a llamar a los comités para que realizaran asambleas que se expresaran en torno a la forma como serían empleados los presupuestos del año 2002 (los llamados Programas Operativos Anuales, POA's); pero obviamente los ritmos administrativos y la falta de resultados previos comenzó a cobrar su cuota: a las asambleas asistieron grupos que se encontraban muy por debajo de la mitad de los que se presentaron para decidir sobre el empleo de los hasta entonces muy mal visualizados doscientos cincuenta mil pesos destinados a seguridad.¹⁷⁰

¹⁷⁰ Y es precisamente aquí, en la realización de las asambleas en donde se puede exponer con mayor claridad la lógica de la administración tanto delegacional como de gobierno central, es decir, cuando se realiza una asamblea vecinal, se deciden cosas muy importantes para todos los actores sociales de esa localidad y a la vez esas decisiones afectan los intereses tanto particulares como colectivos de algunos miembros de la comunidad y aquí es cuando la autoridad delegacional entra como mediador y por supuesto también cuidando su interés. Ejemplo, cuando la asociación discutió y decidió incorporar el 5% del presupuesto de cada comité para la realización del diagnóstico, se realizaron asambleas vecinales, pero en algunos casos no fueron incorporadas en las actas y por reglamento se tuvieron que realizar nuevas asambleas, poniendo como condición las autoridades delegacionales lo siguiente "...en este trabajo de preferencia las personas que acudan a esta asamblea deben ser las mismas que acudieron en la ocasión pasada, en la otra asamblea," Sin embargo, este criterio no es uniforme para el resto de las asambleas, ni para algunos contenidos de las asambleas. Puede cambiar el criterio dependiendo del interés de los vecinos y de las autoridades: "hubo un cambio de 90 grados en la reunión que hubo el miércoles, a la que se canceló. Llegó ella y le dijo; bueno ¿que va a pasar?, nos entregan sus hojas, lo que quiero es que ustedes deciden, es más con que haya uno o dos. Don Odilon y yo éramos los únicos y ahí estuvimos esperando como media hora una hora que llegaran más, y ya fueron llegando como a las 11:00 y mientras tanto nos dijeron con que haya uno" **(Marco A; 26-julio-01)**

Anexos¹

CUADROS COMPARATIVOS DEL MUNICIPIO EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL

DOCUMENTO	ARTÍCULO	CONTENIDO	OBSERVACIONES
Constitución de la Monarquía Española promulgada en Cádiz en 1812.	309	“Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos del alcalde o alcaldes, dos regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos si hubiere dos”.	En la Constitución de Cádiz ya se menciona la palabra "Municipio" como órgano político local. También se hace referencia al Ayuntamiento, como un cuerpo colegiado y administrativo.
	310	“Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o en su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente”.	
	311	“Las leyes determinarán el número de individuos de cada clase que han de componerse los ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario”.	
	312	“Los alcaldes, regidores, y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación”.	Es muy interesante observar, que la forma de nombrar a las autoridades del ayuntamiento fuese mediante elecciones vecinales.
	313	“Todos los años en el mes de diciembre se reunirán los ciudadanos de cada pueblo para elegir, a pluralidad de proporción a su vecindario, determinado número de electores, que residan en el mismo pueblo y estén en ejercicio de los derechos de ciudadano”.	Este artículo establece la forma de elección de las autoridades de los ayuntamientos, las cuales originariamente eran indirectas.
	314	“Los electores nombrarán en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos el alcalde o alcaldes, regidores, y procurador o procuradores síndicos, para que entren a ejercer los cargos el primero de enero del siguiente año”.	Este artículo establece la forma en que las autoridades de los ayuntamientos debían tomar posesión, después de sus nombramientos por medio de elecciones indirectas.

¹ Tomados del documento “El municipio mexicano” del Instituto de Investigaciones legislativas del Senado de la República. Pág. 18-44.

	315	“Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos; si hubiere sólo uno, se mudará todos los años”.	En este artículo puede encontrarse ya la práctica de renovar a las autoridades por mitad a partir de cierto periodo de tiempo.
	316	“El que hubiere ejercido cualquiera de estos cargos, no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos sin que pasen por lo menos dos años, donde el vecindario lo permita”.	En este artículo encontramos el origen de la no reelección inmediata, para las autoridades de los ayuntamientos.

DOCUMENTO	ARTÍCULO	CONTENIDO	OBSERVACIONES
Constitución de la Monarquía Española promulgada en Cádiz en 1812	317	“Para ser alcalde, regidor o procurador síndico, además de ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, se requiere ser mayor de veinticinco años, con cinco a lo menos de vecindad y residencia en el pueblo. Las leyes determinarán las demás calidades que han de tener estos empleados”.	En dicho artículo se enuncian los requisitos de los aspirantes a ocupar alguno de los cargos administrativos de los ayuntamientos.
	320	“Habrá un secretario en todo ayuntamiento , elegido por éste a pluralidad absoluta de votos y dotado de los fondos del común”.	
	321	<p>Estará a cargo de los ayuntamientos:</p> <p>Primero: La policía de salubridad y comodidad.</p> <p>Segundo: Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público.</p> <p>Tercero: La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran.</p> <p>Cuarto: Hacer del repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la tesorería respectiva.</p> <p>Quinto: Cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común.</p> <p>Sexto: Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia , bajo las reglas que se prescriban.</p>	<p>De la normatividad descrita se desprende que el ayuntamiento, en primera instancia, actuaba como unidad administrativa; en segundo lugar, cumplía funciones de control social, mediante la vigilancia y la seguridad pública.</p> <p>Pero una tercera facultad verdaderamente importante, era la recaudación de los impuestos, por lo que se constituía como Hacienda Pública.</p> <p>Un aspecto mucho más relevante, es que en este artículo se encuentran ya definidas las áreas de competencia de las autoridades municipales y que, sólo la Constitución de 1917 retomaría en su texto.</p> <p>Podría sugerirse incluso, que la Constitución de 1917 se inspiró en</p>

		<p>Séptimo: Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.</p> <p>Octavo: Formar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañará con su informe.</p> <p>Noveno: Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso".</p>	la de Cádiz para formular el artículo 115.
--	--	--	--

DOCUMENTO	ARTÍCULO	CONTENIDO	OBSERVACIONES
Constitución de la Monarquía Española promulgada en Cádiz en 1812	322	"Si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común, y por no ser suficientes los caudales de los propios fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos, sino obteniendo por medio de la diputación provincial la aprobación de las Cortes. En el caso de ser urgente la obra u objeto a que se destinen, podrán los ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la diputación, mientras recae la resolución de las Cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo con los caudales propios".	En este artículo pudieran tenerse los orígenes de la injerencia legislativa de los Congresos estatales en la vida municipal.
	323	"Los ayuntamientos desempeñarán todos estos cargos bajo la inspección de la diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido".	Resulta bastante interesante que las autoridades municipales tenían que rendir cuentas a las diputaciones provinciales, respecto al uso del presupuesto de su competencia.
	335	"Tocará a estas diputaciones... Tercero: cuidar que se establezcan los ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme a lo previsto en el artículo 310".	En este artículo se encuentra el origen de la facultad de las legislaturas estatales para decidir respecto de la creación de nuevos ayuntamientos.
	337	"Todos los individuos de los ayuntamientos y de las diputaciones de provincia, al entrar en ejercicio de sus funciones, prestarán juramento, aquéllos en manos del jefe político, donde le hubiere, o en su defecto, del alcalde que fuere primer nombrado, y éstos en las del jefe superior de la provincia, de guardar la Constitución política de la Monarquía española, observar las leyes, ser fieles al Rey, y cumplir religiosamente las obligaciones de su cargo".	

<p>Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, promulgado en Apatzingán en 1814.</p>	<p>41</p>	<p>“Las obligaciones de los ciudadanos para con la patria son: una entera sumisión a las leyes, un obediencia absoluta a las autoridades constituidas, una pronta disposición a contribuir a los gastos públicos...”.</p>	<p>El decreto constitucional de 1814 no hace mención específica sobre los municipios, sin embargo sí hace referencia a la obligación de cubrir las contribuciones a la patria y deja abierta a las provincias la posibilidad de reglamentar posteriormente en cuanto a su territorio y funciones.</p> <p>Finalmente establece que mientras no se regule sobre algún tema serán aplicables las leyes anteriores, en este caso la Constitución de Cádiz.</p>
---	-----------	---	--

DOCUMENTO	ARTÍCULO	CONTENIDO	OBSERVACIONES
	<p>42</p>	<p>“Mientras se haga una demarcación exacta de esta América mexicana y de cada una de las provincias que la componen, se reputarán bajo de este nombre dentro de los mismos términos que hasta hoy se han reconocido...”.</p>	
	<p>211</p>	<p>“Mientras que la soberanía de la nación forma el cuerpo de leyes que han de sustituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su rigor, o excepción de las que por el presente y otros decretos anteriores se hayan derogado y de los que adelante se derogarán”.</p>	
<p>Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (1822).</p>	<p>24</p>	<p>“Las elecciones de ayuntamiento para el año 1823, se harán con arreglo al decreto de la Junta nacional Instituyente de 13 del próximo pasado noviembre, y éstas y las de diputados y demás que deben hacerse en lo sucesivo, se sujetarán a la ley de elecciones que se está formando por la misma Junta y circulará el gobierno oportunamente”.</p>	<p>Este documento surge en un periodo turbulento, por lo que no existían las condiciones para establecer una normatividad precisa sobre las facultades de los ayuntamientos.</p>
	<p>54</p>	<p>“Los jefes políticos exigirán de los ayuntamientos el cumplimiento exacto de sus obligaciones, detalladas en la instrucción del 23 de junio de 1813, para el gobierno económico de las provincias y vigilarán muy particularmente sobre la policía de la imprenta, y de las casas de prisión ó de corrección; sobre la dedicación de todos á alguna ocupación ó industria, extirpando la ociosidad,</p>	<p>En este artículo se aprecia que los ayuntamientos fueron considerados como un mecanismo de control político y social, durante el breve periodo que duró el Primer Imperio.</p>

		vagancia, mendicidad y juegos prohibidos: velarán sobre la introducción de personas extrañas y sospechosas: sobre el respeto debido al culto y buenas costumbres; sobre la seguridad de los caminos y del comercio; sobre el porte de armas prohibidas, embriaguez, riñas, atropellamientos y tumultos; sobre la salubridad de las poblaciones, su limpieza y su alumbrado; sobre el buen régimen de los establecimientos de beneficencia y educación; sobre el buen orden de los mercados, legitimidad de la moneda, peso, medida y calidad de las provisiones y generalmente sobre cuanto conduzca al fomento, comodidad y esplendor de los pueblos”.	
Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (1822)	94	“Las elecciones en los pueblos que hayan de tener dos alcaldes, dos regidores y un síndico, se harán en asistencia del cura o su vicario presididas por el jefe político subalterno, o por el regidor del ayuntamiento más inmediato que vaya en lugar de dicho jefe. Y las de los pueblos en que sólo ha de haber un alcalde, un regidor o un síndico, serán presididas del propio modo, en asistencia del cura o su vicario, que certificarán la moralidad y aptitud de los que puedan ser elegidos”.	Este reglamento nunca fue puesto en vigor en su totalidad, dado lo efímero del Imperio de Iturbide. No obstante, fue el primer documento del México independiente que hace referencia directa a los Ayuntamientos. Pero más allá, es muy importante resaltar que describe las figuras de las autoridades que tendrían a su cargo la administración de los ayuntamientos.

DOCUMENTO	ARTÍCULO	CONTENIDO	OBSERVACIONES
	95	“Los alcaldes, regidores y síndicos de que hablan los precedentes artículos, estarán sujetos a la inspección del jefe político subalterno más inmediato del propio partido, y a un reglamento provisional que les darán a consulta de las diputaciones provinciales los jefes políticos superiores, sin perjuicio de remitirlo al gobierno supremo para su aprobación”.	Este artículo, en particular, coloca al Jefe Político como un ente supervisor de las autoridades de los ayuntamientos.
	96	“Se adaptará dicho reglamento a la situación y circunstancias de cada pueblo, a fin de conservar en todas el orden público y promover el bien, autorizando a los alcaldes para conciliar observaciones, despachar demandas de poca entidad, evitar desórdenes de toda especie, imponer arrestos y correcciones ligeras; y obligándolos a aprehender a los delincuentes y ponerlos a disposición del jefe político de su partido, o del juez de primera instancia más inmediato a	Este artículo es el primero en la historia mexicana, en considerar implícitamente la heterogeneidad de las regiones que constituían en aquél entonces a la nación. En el fondo, la preocupación fundamental de este artículo, es la descentralización de la impartición de justicia.

		quien toque conocer de esta especie de casos, como de las civiles de más entidad que los indicados alcaldes no hayan dirimido por sí, ni terminado por conciliación”.	
Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824).	157	“El gobierno de cada Estado se dividirá para su ejercicio en los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial; y nunca podrán unirse dos o más de ellos en una corporación o persona, ni el legislativo depositarse en un solo individuo”.	La Constitución de 1824, no contiene un apartado específico para los municipios, habiéndose concretado exclusivamente a señalar la división de poderes de los gobiernos estatales y la libertad para expedir sus propias constituciones en las que se consignarían las divisiones estatales y facultades de sus autoridades sin perder de vista el antecedente de la constitución de Cádiz.
	161	“Cada uno de los Estados tiene obligación: De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta constitución ni a la acta constitutiva. De publicar por medio de sus gobernadores su respectiva constitución, leyes y decretos...”.	A pesar de que esta Constitución pareciera ignorar al gobierno municipal, la realidad hace pensar que, por constituirse México en una República Federal, se hacían realmente vigentes los preceptos del federalismo, por lo que la administración interior de los territorios estatales era congruente con dicho postulado.

DOCUMENTO	ARTÍCULO	CONTENIDO	OBSERVACIONES
Las 7 Leyes Constitucionales de 1836.	1	“La República se dividirá en departamentos, conforme a la octava de las bases orgánicas. Los Departamentos se dividirán en distritos y éstos en partidos”.	Esta Constitución es la primera en México que fija la existencia de los Ayuntamientos dentro de un espacio geográfico.
	4	“El gobierno interior de los departamentos estará a cargo de los gobernadores, con sujeción al gobierno general”.	
	9	“En cada departamento habrá una junta que se llamará departamental, compuesta de siete individuos”.	
	14	“Toca a las juntas departamentales: I.- Iniciar Leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales,...	Esta Constitución privilegió el ejercicio del centralismo como práctica de gobierno. Sin embargo, en el plano administrativo se buscó una cierta desconcentración de funciones.

		II...".	
	16	"En cada cabecera de distrito habrá un prefecto nombrado por el gobernador, y confirmado por el Gobierno general: durará cuatro años, y podrá ser reelecto".	Es la primera ordenanza que reglamenta más de tres años de duración para elegir a las autoridades que conformarían al ayuntamiento, además sentó el precedente para la reelección inmediata de las autoridades municipales.
Las 7 Leyes Constitucionales de 1836.	18	"Toca a los prefectos: I. Cuidar en su distrito del orden y tranquilidad pública, con entera sujeción al gobernador. II. Cumplir y hacer cumplir las órdenes del gobierno particular del departamento. III. Velar sobre el cumplimiento de las obligaciones de los ayuntamientos, y en general, sobre todo lo concerniente al ramo de población".	La Constitución Centralista también tiene el mérito de fijar atribuciones sociales a los ayuntamientos y referirse a ellos como sujetos políticos, encuadrados dentro de una circunscripción territorial.
DOCUMENTO	ARTÍCULO	CONTENIDO	OBSERVACIONES
	19	"En cada cabecera de partido habrá un subprefecto, nombrado por el prefecto y aprobado por el gobernador: durará dos años, y podrá ser reelecto".	
	22	"Habrá ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en el número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos".	En este artículo se establece la necesidad de crear ayuntamientos en las capitales departamentales y las ciudades importantes. El "ayuntamiento", por tanto, se diferencia del "Municipio", donde el primero corresponde a un grupo de administradores y el segundo a una circunscripción territorial, incluyendo su población.
	23	"Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder: los primeros, de seis; los segundos, de doce; y los últimos de dos".	

<p>Las 7 Leyes Constitucionales de 1836.</p>	<p>25</p>	<p>“Estará a cargo de los ayuntamientos: la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos”.</p>	<p>Es este texto, el que detalla por vez primera después de la Constitución de Cádiz, las funciones que desarrollarían los ayuntamientos en cuanto a seguridad, obras públicas, aspectos fiscales entre otros. Por tanto, también es un precedente para la redacción del artículo 115 de la Constitución de 1917.</p>
	<p>26</p>	<p>“Estará a cargo de los alcaldes: ejercer en sus pueblos el oficio de conciliadores, determinar en los juicios verbales, dictar, en los asuntos contenciosos, las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia, instruir en el mismo caso las primeras diligencias en las causas criminales, practicar las que les encarguen los tribunales o jueces respectivos, y velar sobre la tranquilidad y el orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas”.</p>	<p>Este artículo detallaba y reglamentaba las actividades jurídicas y de impartición de justicia que realizarían las autoridades de los ayuntamientos y aún de las localidades pertenecientes a éstos.</p>

DOCUMENTO	ARTÍCULO	CONTENIDO	OBSERVACIONES
<p>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1857)</p>	<p>31</p>	<p>“Es obligación de todo mexicano: II Contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado y del municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.</p>	<p>Aunque esta Constitución no habla del Municipio en detalle, sí se lo menciona indirectamente como un tercer nivel de gobierno, en el que se establecía que los ciudadanos debían contribuir con él en materia de gastos públicos. Evidentemente, dicha referencia se aplicaba dentro del ámbito local municipal. Por otra parte, este artículo representa el antecedente de nuestro actual Sistema de Coordinación Fiscal.</p>
	<p>36</p>	<p>“Son obligaciones del ciudadano de la República: I. Inscribirse en el padrón de su municipio, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo de que subsiste”.</p>	<p>En este ordenamiento, el Municipio actuaba como órgano de registro comercial, a la vez de que se alcanza a vislumbrar su papel de control administrativo.</p>

	40	<p>“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente á su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.</p>	<p>La Constitución de 1857 sentó las bases para que posteriormente, la de 1917 integrara entre sus preceptos al Municipio como la célula de la vida política nacional dentro del ámbito federal.</p>
	41	<p>“El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal”.</p>	<p>Existen puntos de vista en el sentido de que, al quedar establecida la soberanía de los Estados, éstos serían los que legislarían en materia interna respecto a su forma de organización política, incluido el Municipio.</p>
	72	<p>“El Congreso tiene facultad:</p> <p>VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales”.</p>	<p>Uno de los aspectos más controvertidos de la constitución de 1857, es su intención de que el Poder Legislativo mantuviera un excesivo control de la vida nacional. Este artículo pone de manifiesto esta situación, otorgando al Congreso Federal la facultad de intervenir en cuestiones regionales. Pero un aspecto muy importante, es que se aprecia ya la intención de asignar los recursos a los municipios de forma centralizada, aunque con el objeto de cubrir sus necesidades.</p>
	109	<p>“Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular”.</p>	<p>La base de la representación popular, según algunas interpretaciones, nacía en la vida municipal.</p>

		de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan Estado en ejercicio.	
--	--	--	--

DOCUMENTO	ARTÍCULO	CONTENIDO	OBSERVACIONES
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857 (1917).	115	<p>II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, y</p> <p>III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.</p> <p>El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente”.</p>	<p>Esta Carta Magna es la primera del México Moderno que consagra la libertad municipal como ordenanza constitucional y asienta al Municipio como el fundamento de la división política y territorial del país.</p> <p>Asimismo, es la más completa en especificar las atribuciones y responsabilidades de los gobiernos municipales, así como la forma de elección de sus autoridades.</p>
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857 (1917).	115	<p>“Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.</p> <p>La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas...”.</p>	<p>Es muy importante resaltar que, originalmente, el periodo de gobierno municipal era similar al estatal.</p>

Hasta aquí, se ha realizado un recorrido de las transformaciones jurídicas más importantes que ha tenido el Municipio a lo largo de su desarrollo en nuestro país y como expresión de la teoría política plasmada en las constituciones que han tenido vigencia en nuestra historia nacional.

No obstante, el siglo XX también dio testimonio de importantes transformaciones, registradas a partir del precepto constitucional consagrado en el artículo 115.

Entre otros aspectos, dicha evolución tuvo que ver con las atribuciones de los municipios dentro de su ámbito, el papel que desempeñarían sus autoridades, las formas de elección de las mismas y sus funciones como promotores del desarrollo económico y la vida democrática en la Federación.

Por tanto, a continuación se presentan, mediante una nueva serie de cuadros, todas las modificaciones al texto constitucional del artículo 115, desde su redacción original en 1917, hasta los últimos cambios registrados en noviembre de 1999.

En este apartado también se incluye el texto constitucional que fue aprobado en septiembre de 1999 y que entró en vigor en marzo del año 2000.

Reformas constitucionales realizadas al artículo 115 durante el siglo XX.

Primera Reforma: 20 de agosto de 1928. Se reforma el párrafo cuarto de la fracción III.	Observaciones
<p>“El número de representantes en las legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno: pero en todo caso no podrá ser menor de 7 diputados en los Estados cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta”.</p>	<p>Debe señalarse que el texto del artículo 115 Constitucional incluye, dentro de su estructura, cierta normatividad respecto a los gobernadores de los Estados, diputados locales y el Municipio.</p> <p>La reforma tendió a disminuir el número de diputados de las legislaturas locales, para hacerlo proporcional con respecto al número de representados.</p>

Segunda reforma: Diario Oficial del 29 de abril de 1933. Se reforman y adicionan los incisos a) y b) y 5 párrafos.	Observaciones
<p>I. “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre, conforme a las bases siguientes...</p> <p>Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato.</p> <p>Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser elegidos para el período inmediato.</p> <p>Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser elegidos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser elegidos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio”.</p>	<p>Se agregó un segundo párrafo a la fracción I y se fijaron normas para la elección de presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos. El punto fundamental de la reforma fue evitar la reelección inmediata, no sólo del presidente municipal, sino de las autoridades del ayuntamiento.</p> <p>Por otra parte, si bien no se permite la reelección inmediata, ésta sí se puede realizar pasado un periodo de gobierno.</p>

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

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

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de 4 años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales serán directas y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo ni aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser elegidos para el período inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional aún cuando tenga distinta denominación”.

“El gobernador interino, el provisional o el ciudadano, que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñen el cargo en los 2 últimos años del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia no menor de 5 años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrán ser menos de 7 diputados en los Estados cuya población no llegue a 400,000 mil habitantes, de 9 en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelegidos para el período inmediato. Los diputados, suplentes podrán ser elegidos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser elegidos para el período inmediato con el carácter de suplentes”.

Un aspecto sobresaliente de la segunda reforma, fue establecer la prohibición de la reelección de los gobernadores de los Estados; electos popularmente, bajo forma ordinaria o extraordinaria, además de que se prohibió la reelección para un periodo inmediato a quienes ocuparan el cargo mediante sustitución constitucional, por interinato, provisional, o mediante encargo del despacho.

Tercera reforma: _Diario Oficial del 8 de enero de 1943. Se reforma el párrafo tercero de la fracción III.	Observaciones
c) “Los gobernadores de los Estados durarán en su encargo seis años”.	Se amplió el periodo de ejercicio de los Gobernadores constitucionales de los Estados, de cuatro a seis años.

Cuarta reforma: Diario Oficial del 12 de febrero de 1947. Se adiciona con un párrafo segundo a la fracción I pasando el anterior a ser párrafo tercero.	Observaciones
“En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas”.	Se añadió a la fracción I un párrafo que otorgó a las mujeres el derecho de votar y ser votadas. El valor fundamental de la reforma radica en la aceleración del proceso para hacer más efectiva a la democracia como práctica de elegibilidad de los gobernantes, incorporando para ello el voto femenino.

Quinta reforma: Diario Oficial del 17 de octubre de 1953. Se deroga el segundo párrafo de la fracción I y se reforma el tercer párrafo, pasando a ser segundo párrafo de la misma fracción.	Observaciones
“Los presidentes municipales, regidores y síndicos del Ayuntamiento electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrá ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan Estado en ejercicio”.	Deroga la reforma anterior pero amplía la participación de la mujer en la vida pública mediante el reconocimiento de la ciudadanía plena y el goce que esta prerrogativa concede a las mujeres. Simplifica, para efectos de evitar contradicciones, los preceptos sobre no reelección inmediata de las autoridades municipales.

Sexta reforma: Diario Oficial del 6 de febrero de 1976. Se adicionan las fracciones IV y V.	Observaciones
<p>“Los Estados y municipios en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados, en el párrafo III del artículo 27 de esta Constitución, en lo que refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia; y</p> <p>“V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas tiendan a formar una continuidad geográfica, 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”.</p>	<p>Se agregan las fracciones IV y V, disposiciones relativas a la normatividad en asentamientos humanos, otorgándose a los municipios la facultad de reglamentar aquellos aspectos en la materia.</p> <p>Otorga a la Federación y a los Estados la facultad para coordinar y planear estrategias de desarrollo de centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas.</p>

Séptima reforma: Diario Oficial del 6 de diciembre de 1977. Se adiciona la fracción III con un último párrafo.	Observaciones
<p>“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>De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección 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”.</p>	<p>Se añadió a la fracción III un precepto tendiente a establecer el principio de representación proporcional de las fuerzas políticas existentes en el ámbito municipal. El objetivo fundamental fue hacer más participativa la vida social y política local, revitalizando la pluralidad de las diversas fuerzas políticas que coexisten en el espacio municipal.</p>

Octava reforma: Diario Oficial 3 de febrero de 1983.	Observaciones
<p>Artículo 115. “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre, conforme a las bases siguientes:</p> <p>I. Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.</p> <p>Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato; las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el período 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 éstos han desaparecidos y suspender o revocar el mandato a algunos de sus miembros, por algunas de las cosas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.</p> <p>En caso de declarar desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediera que entraran en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley”.</p>	<p>Puede ser considerada la reforma más importante y ambiciosa realizada hasta la fecha en materia municipal; es una reforma integral que da un giro a los aspectos jurídico, político, administrativo y fiscal de los ayuntamientos; amplía los mecanismos de participación social y amplía las facultades y competencias de los municipios en diferentes áreas de su vida interna. Esta reforma es congruente con la política de desarrollo impulsada durante los años ochenta y coincide con el cambio de visión de las competencias del Estado.</p> <p>Para efectos de otorgar una visión más amplia sobre esta reforma, en el capítulo tercero se abundará sobre los alcances y repercusiones que tuvo en la vida institucional.</p>

Octava reforma: Diario Oficial 3 de febrero de 1983.	Observaciones
<p>II. Los municipios estarán investidos de 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>III. Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuese necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Agua potable y alcantarillado; b) Alumbrado público; c) Limpia; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastro; g) Calles, parques y jardines, y h) Seguridad Pública y Tránsito. i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. 	

Octava reforma: Diario Oficial 3 de febrero de 1983.	Observaciones
<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 correspondan.</p> <p>IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:</p> <p>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. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.</p> <p>Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazas que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.</p> <p>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 en relación con las mismas.</p> <p>Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones”.</p>	<p>Se permite, por primera vez en la historia de México, la asociación intermunicipal, lo cual fortalece la práctica del federalismo en la vida política nacional, mediante la revitalización del regionalismo y el trabajo compartido entre varios municipios.</p> <p>Por otra parte, permitió la creación de las bases de Coordinación Fiscal, lo cual se constituyó en una revitalización de la participación municipal en la promoción del desarrollo local, así como la creación y vinculación de nuevos mecanismos de transferencias de fondos federales a los municipios.</p>

Octava reforma: Diario Oficial 3 de febrero de 1983.	Observaciones
<p>“Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas.</p> <p>Los presupuestos serán aprobados por los ayuntamientos con base en ingresos disponibles.</p> <p>V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formalizar, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales ; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>VIII. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de seis años. La elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos en que dispongan las leyes electorales respectivas, Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún cuando en el carácter de interinos, provisionales, substitutes o encargados del despacho”.</p>	<p>Esta reforma amplió la participación intermunicipal, estableciendo para ello la coordinación y colaboración entre Federación, Estados y Municipios, con el objeto de tratar problemas compartidos.</p>

Octava reforma: Diario Oficial 3 de febrero de 1983.	Observaciones
<p>“Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato”.</p> <p>El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tengan distinta denominación.</p> <p>El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo de los dos últimos años del periodo.</p> <p>Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.</p> <p>El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve en aquellos cuya población exceda de éste número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.</p> <p>Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubiere Estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.</p> <p>De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las Legislaturas Locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos en todos los municipios”.</p>	

Octava reforma: Diario Oficial 3 de febrero de 1983.	Observaciones
<p>IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.</p> <p>X. La Federación y los Estados, en los términos de Ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.</p> <p>Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.</p> <p>Transitorios</p> <p>Artículo Primero. El presente decreto entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>Artículo Segundo. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales así como las Constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo. Las contribuciones locales y las participaciones a las que se refieren los incisos A) al C) de la fracción IV, se percibirán por los municipios a partir del 1º de Enero de 1984”.</p>	

Novena reforma: Diario Oficial del 17 de marzo de 1987. Se reforma la fracción VIII y se derogan las fracciones IX y X.	Observaciones
<p>VIII.- “Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.</p> <p>Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias”.²</p>	<p>Establece que las leyes estatales incorporen dentro de su estructura jurídica el principio de representación proporcional en los ayuntamientos, ampliando así la práctica del pluralismo dentro de la vida política nacional.</p>

Décima reforma.- noviembre de 1999 (Modificaciones en negritas)

Texto vigente desde marzo del año 2000
<p>Artículo 115. “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:</p> <p>I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, 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 y no habrá autoridad intermedia alguna entre aquel 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 inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos 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, declarara que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.</p> <p>Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.</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 procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores”.</p> <p>II. “Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.</p> <p>Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que</p>

² CEDEMUN, Artículo 115 Constitucional, texto original y reformas, docto. de Internet, URL: <http://www.cedemun.gob.mx/docs/art115.txt>.

deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, **que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.**

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

Texto vigente desde marzo del año 2000

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

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;

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 ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del Estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores”.

III. “Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público;

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto;

e) Panteones;

f) Rastro;

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En éste 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. Así mismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o

a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

Texto vigente desde marzo del año 2000

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

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. **Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.**

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

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

“Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. **Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, 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.**

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

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

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen conforme a la ley.

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) **Participar en la formulación de planes de desarrollo 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;**
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente 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”.

Texto vigente desde marzo del año 2000

VI. “Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en donde resida habitual o transitoriamente; y

VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

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

IX. Derogada, y

X. Derogada”.³

1 El texto que aparece en este cuadro entró en vigor en marzo del año 2000. Contiene las modificaciones realizadas en 1999 y ha sido aprobado por todas las legislaturas locales de los Estados de la Federación para su cumplimiento y observancia. Las palabras que aparecen en negritas corresponden con las modificaciones que se realizaron.

Trascendencia de la reciente reforma.

La Comisión de Fortalecimiento Municipal de la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura, resumió de la siguiente manera los puntos más importantes de la reforma de 1999:⁴

1. Se reconoció al Municipio su facultad de gobernar y no sólo de administrar, a través de su ayuntamiento.
2. Se reconocieron nuevas competencias exclusivas del Municipio en materia de servicios públicos.
3. Se reconoce al Municipio como ámbito de gobierno, relacionándolo directamente dentro del esquema federal.
4. Se protegió al Municipio no sólo de autoridades intermedias, sino de cualquier organismo distinto a los ayuntamientos, o a los que de por sí se generen como dependencias de los Estados.

³ El texto que aparece en este cuadro entró en vigor en marzo del año 2000. Contiene las modificaciones realizadas en 1999 y ha sido aprobado por todas las legislaturas locales de los Estados de la Federación para su cumplimiento y observancia. Las palabras que aparecen en negritas corresponden con las modificaciones que se realizaron.

⁴ Cámara de Diputados, LVII, Legislatura, URL: <http://www.ammac.org.mx/Dcotos/Congreso/Res115.htm>

5. Se creó una figura de Leyes estatales en materia municipal delimitadas a un objeto, cuyo contenido se enumeró en cinco incisos, entre los que se destacó el que la Ley no pudiera ir más allá del objeto Constitucional, propiciando el robustecimiento de las capacidades reglamentarias (cuasilegislativas o materialmente legislativas) de los ayuntamientos.
6. En este aspecto, destacó por ejemplo que, para la desincorporación y disposición del patrimonio inmobiliario municipal, o la realización de actos que comprometieran al Municipio más allá del periodo del ayuntamiento que se trate, dichas determinaciones no serían a cargo de las legislaturas de los Estados, sino de las dos terceras partes de los miembros de un ayuntamiento.
7. Se actualizaron algunos de los conceptos de la Fracción III, destacando que las materias allí enumeradas, son por principio, competencia exclusiva de los municipios y no concurrentes con el Estado, como prevalecía en el texto anterior. Es decir, a manera de ejemplo, que el agua potable, obra pública (calles, jardines, y su equipamiento), policía preventiva, etc., son servicios exclusivamente prestados por los municipios y ya no concurrentes con los Estados, salvedad del mecanismo de subsidiariedad que más adelante se explica.
8. Las materias exclusivas municipales se entienden en su doble carácter de función: como obra de gobierno y como un servicio público en su caso, bajo responsabilidad administrativa de los gobiernos municipales. Un ejemplo de lo anterior se da en materia de agua potable o limpia; no se trata de sólo prestar el servicio, sino de que las autoridades ejerzan su función reglamentaria, de promoción y desarrollo, participación comunitaria, etc., etc.
9. Se estableció un mecanismo subsidiario, mediante el cual los municipios pueden transferir al Estado algunas funciones o servicios exclusivos, siempre que sea voluntad calificada de los ayuntamientos; a diferencia del texto anterior, en donde los municipios dependían verticalmente de la voluntad del Congreso local para conservar o no, una competencia.
10. Se eliminó la limitante para que la asociación de municipios de distintos Estados pudiera darse, al menos, en la prestación de servicios o ejercicios de funciones compartidas dentro de una misma circunscripción territorial.
11. Se incorporó el pago de predial al sector paraestatal federal, así como de los bienes públicos utilizados por particulares mediante la figura de la concesión.
12. Se garantizó para los municipios, el derecho de iniciativa en materia tributaria, facultándolos para proponer a las legislaturas de los Estados por cada Municipio en lo individual, todos los elementos de sus contribuciones fiscales.
13. Se garantizó que los recursos que integran la Hacienda Municipal serían ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o por quien ellos autoricen.

14. Se reordenó la Fracción V, actualizando conceptos de materias concurrentes, tales como el transporte, planeación del desarrollo regional y ecología.
15. Se resolvió a favor de los Presidentes Municipales, el mando de las policías preventivas municipales, dejando un vínculo de mando de estas con los gobernadores, sólo para casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Proceso para la entrada en vigor de las Reformas Recientes al artículo 115 Constitucional (septiembre de 1999)

ASUNTO	FECHA	SUSTENTO
Fecha de publicación en el Diario oficial de la Federación.	23 de Diciembre de 1999	Diario Oficial de la misma fecha.
Entrada en vigor de las reformas al Artículo 115 constitucional	3 de marzo de 2000	Artículo Transitorio primero del Decreto de Reforma.
Plazo para que los Estados adecuen sus constituciones y leyes a las nuevas disposiciones.	23 de marzo de 2000 a 23 de marzo de 2001	Artículo Transitorio segundo del Decreto de Reforma.
Plazo para que el Congreso de la Unión adecue las leyes federales a las nuevas disposiciones.	A más tardar, el 30 de abril de 2001	Artículo Transitorio tercero del Decreto de Reforma.
Plazo para que las legislaturas estatales, en coordinación con los municipios, adopten las medidas necesarias para que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado.	Antes del inicio del Ejercicio Fiscal de 2002	Artículo Transitorio quinto del Decreto de Reforma.

Bibliografía

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

- **ABBAGRANO**, Nicola. "Diccionario de filosofía". México. FCE. 1984.
- **AGUILERA**, Carmen. "Tlaxcala: Una Historia Compartida". Los Orígenes, Antropología e Historia, Tomo V, Gobierno del Estado de Tlaxcala y CONACULTA, México, 1991.
- **ANAYA** Monroy, Fernando. "La Toponimia Indígena en la Historia y la Cultura de Tlaxcala". UNAM, México, 1963.
- **ARTIGAS**, B. Juan. "Capillas abiertas aisladas de Tlaxcala". Instituto Tlaxcalteca de la Cultura. UNAM. México, 1985.
- **AYUSO** Javier: "5.000 millones de parias" en Leonardo (Revista publicada en la exposición internacional de Sevilla, num. 92 (único). Madrid. 1992.
- **BECERRA**, Marcos E. "Nombres Geográficos del Estado de Tabasco". Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco. 1979.
- **BOLTVNIK** Julio y Enrique Hernández Laos. "Pobreza y distribución del ingreso en México". Ed. Siglo XXI. 1995
- **CÁRDENAS**, Enrique. "La política económica de México, 1950-1994". Ed. FCE, EL COLMEX. 1996. México.
- **CASO** Alfonso. "Evolución política y social de los aztecas" en: "De Teotihuacan a los aztecas". Ed. FCE. México 3ª Ed. 1998
- **CROZIER**, Michel. "Estado Modesto, Estado Moderno: estrategia para el cambio" México. Ed. FCE 1987.
- _____, "Cómo reformar al Estado, tres países tres estrategias Suecia, Japón y Estados Unidos". Ed. Paidós. México.
- **CUÉLLAR** Abaroa, Crisanto. "La Revolución en el Estado de Tlaxcala". Tomos I y II, Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1975.
- **CUÉLLAR** Bernal, René. "Tlaxcala a través de los siglos". Costa-Amic. México, 1986.
- **CHESNEAUX**, Jean "¿Hacemos tabla rasa del pasado? A propósito de la historia y de los historiadores", traducción de Aurelio Garzón del Camino, editorial Siglo XXI, primera edición en español, México 1997.
- **DEL AGUILAR**, Bernardo. "Tabasco en la Geografía y la Historia". Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco. México. 2000
- **DE LA PEÑA** Moisés, "Chiapas económico", Tomo II, Dto. De Prensa y Turismo, sección autográfica, Tuxtla Gutz., Chiapas, 1951.

- **DEHOUE** Daniéle, "Entre el caimán y el jaguar: los pueblos indios de Guerrero". México. 1994. CIESAS.
- **DOMÍNGUEZ** Vidal, Mario J. "Cartuchos Quemados, Selvas Tabasqueñas y Brigada Usumacinta". Gobierno del Estado, Dirección de Turismo, Guía Turística. Edición 1991.
- **DURÁN**, Fray Diego. "Historia de los Indios de Nueva España e Islas de la Tierra Firme". Tomos I y II, Porrúa. México, 1967.
- **ENGELS**, F. "El origen de la familia, la propiedad y el Estado", FCE, México 1980.
- **FERNÁNDEZ** Luis y Tarrio G. María; "Ganadería y Estructura Agraria en Chiapas"; UAM-Xochimilco; México; 1983.
- **FLORES** Maldonado César. "La micropolítica en Canadá, el caso de Manitoba y Winnipeg", México 1993
- **GALLEGO** Méndez, Ma. Teresa. "Estado social y crisis del Estado", en Del águila, Rafael. Manual de Ciencia Política. Madrid, España. ED. Trotta. 1997.
- **GARCÍA** de León Antonio, "Resistencia y Utopía". Memorial agraviados y crónica de revueltas y profecías acaecidas en la provincia de Chiapas durante los últimos quinientos años de su historia, t. II, Era, México, 1985.
- **GARCÍA**, Lira-Pérez Ma. Esther, "Tlaxcala una Historia Compartida". Gobierno del Estado de Tlaxcala, México. 1990.
- **GARCÍA** Payro Olinda, "Historia y Geografía del Estado de Tabasco". Editorial Santillana, 1996. Presente. Dir. Gral. Jorge Calles Broca. Febrero del 2000.
- **GONZÁLEZ** Esponda Juan, "Movimiento campesino chiapaneco 1974-1984", Tesis de Licenciatura, Área de Ciencias Sociales, Campus III de la UNACH, 1989, Vol. 1.
- **GONZÁLEZ** Pedrero, Enrique. "Una democracia de carne y hueso". Ed. FCE, México. 2001
- **GONZÁLEZ** Jácome, Alba (compiladora). "La Economía Desgastada. Historia de la producción textil en Tlaxcala". Universidad Autónoma de Tlaxcala y Universidad Iberoamericana, México, 1991.
- **GORTZ** André: "Miserias del presente, riqueza de lo posible". Madrid, 1998. Ed. Tecnos.
- Guerrero Orozco, Omar. "La administración pública en el Estado capitalista". México, Fontamara, 1986
- **GRÍAS** G., María Eugenia, Laug L. Ana y Sepúlveda O., Ximena. "Bibliografía Básica de Tabasco". Tabasco, Texto de su Historia, Vol. 2.
- **HERNÁNDEZ** Xochitiotzin, Desiderio y Citlalli Hernández. "Historia de un Pueblo". Gobierno del Estado de Tlaxcala, Tlaxcala, 1994.
- **HOBBS**, Tomas. "Leviatán". México. FCE. 1984.

- **JAN** de Vos, "Oro Verde: La conquista de la Selva Lacandona por los madereros tabasqueños, 1822-1949", edición de Fondo de Cultura Económica y del Instituto de cultura de Tabasco, México, 1988.
- **KELSEN**, Hans. "Compendio de teoría del Estado". Barcelona. Ed. Blume. 1979.
- **KLIKSBERG** Bernardo. "Pobreza: un tema impostergable". México. Ed. FCE. 1993.
- **LENIN**, V.1. "El Estado y la revolución" en Obras Escogidas en doce tomos, Tomo VII. URSS, Ed. Progreso, 1977.
- **LIRA** y Ortega, Miguel, Historia de la Erección del Estado de Tlaxcala. Gobierno del Estado de Tlaxcala, México, 1982.
- **LÓPEZ** Reyes, Diógenes. "Historia de Tabasco". Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco. México, 1980.
- **MANZANILLA**, Lidia-Leonardo López Lujan, (coordinadores). "Historia Antigua de México: El México Antiguo, sus áreas culturales, los orígenes y el horizonte preclásico", Tomo I. El horizonte clásico, Tomo II. El horizonte posclásico y algunos aspectos intelectuales de las culturas mesoamericanas, Tomo III. CONACULTA-INAH-Porrúa, México, 1994.
- **MARTÍNEZ** Baracs, Andrea. Sempat Assadourian, Carlos. "Tlaxcala una historia compartida, siglos XVI, XVII-XVIII", Tomo 10. Gobierno del Estado de Tlaxcala y CONACULTA. México, 1991.
- **MARTÍNEZ** de Pisón, José. "Políticas de bienestar, un estudio sobre los derechos sociales". Madrid, España. Ed. Tecnos. 1998.
- **MARX** Karl. "El capital" Tomo I. México. Ed. FCE. 1991.
- **MERINO** Carrión, Beatriz Leonor. "La cultura de Tlaxcala", INAH. México, 1989.
- **MORENO** Espinoza Roberto. "Origen y evolución del Municipio en el Estado de México" obra conmemorativa de V Centenario del Encuentro de dos Mundos. Gobierno del Edo. De México. 1992.
- **NAVA** Rodríguez, Luis. "Historia de la Ciudad de Tlaxcala". Talleres Gráficos del Estado de Tlaxcala, S.A. de CV., Tlaxcala, 1989.
- **OCHOA** Campos, Moisés. "La Reforma Municipal. México", Editorial Porrúa, 1968.
- **OLMEDO** Carranza, Raúl. "Estado, pobreza y modelos de producción" en estudios políticos, Revista de la Coordinación de Ciencias Políticas, de la FCPyS, UNAM.
- _____. "La remunicipalización en México". El Colegio de Michoacán. Julio 22-23 del 2003.
- _____. "El cuarto orden del Estado, el gobierno de la comunidad". México, 2000. Ed. Comuna.

- _____ . “El cuarto orden del Estado”, Conferencia en el Colegio de Michoacán. Julio 21-22 del 2003. “La Remunicipalización en México”.
- _____ . “El poder comunitario en Tlaxcala. Los presidentes municipales auxiliares”. México, 1999. ED. Comuna.
- **OROZCO** y Berra, Manuel, “Organización social y política de los antiguos mexicanos”, en De Teotihuacan a los Aztecas. Ed. Balmes. México 1999
- **RAMÍREZ** Rancaño, Mario. “Tlaxcala. Una Historia Compartida, siglo XX”. Tomo XVI, Gobierno del Estado de Tlaxcala y CONACULTA, México 1991.
- **RENDÓN** Garcini, Ricardo. “Breve Historia de Tlaxcala”, Colegio de México y F.C.E, México, 1996.
- **REYES** R. Ma. Eugenia, “Aspectos Generales sobre el reparto agrario en Chiapas”, ponencia presentada en el Primer Congreso Internacional de Mayistas, celebrado en San Cristóbal de las Casas, del 14 al 19 de agosto de 1989.
- **RIFKIN**, J. “The End of Work”, Nueva York, Tarcher/Putnam, 1995. (trad. Castellano: “El fin del trabajo”, Barcelona, ED. Paidós, 1997).
- **ROA** Bárcenas, José María. “Recuerdos de la Invasión Norteamericana” Tomos I, II y III, Porrúa, México 1993.
- **RODRÍGUEZ** Carlos. el municipio autónomo “Rancho Nuevo de la Democracia”, en Guerrero (tesis doctoral) UAM-Xochimilco. México, 2001.
- **SALMERÓN** Fernando, “Caciquismo”, en Michael S. Warner (ED), Enciclopedia Of. México, v.1. Fitzroy Dearborn Publisher, Chicago 1997.
- **SUÁREZ** de la Torre, Laura. “Tlaxcala. Textos de su historia, siglo XX”, Tomo XV, Gobierno del Estado de Tlaxcala y CONACULTA, México, 1991.
- **RUÍZ** Massieu, Mario y Caballero Virgilio. “Perfiles históricos del municipio en México”, Ed. FCE México 1989.
- **TARACENA**, Alonso. “Historia de la Revolución en Tabasco”, Tomo I. Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco. México.
- **TERÁN** Bonilla, José Antonio. “La Construcción de las Haciendas de Tlaxcala”. Colección Científica. México DF., 1996.
- **TELLO** Díaz, Carlos. “La rebelión de las cañadas: origen y ascenso del EZLN”. México, 1995. ED. Cal y Arena.
- **TOSCANO**, Salvador. “La organización social de los aztecas”. Ed. Fontamara. México, 1977
- **WARMAN**, Arturo (compilador). “La política social en México 1989-1994”. México, 1994. Ed. FCE.
- **WERNER** Gerd, Dr. “Los Suelos en el Estado de Tlaxcala, Altiplano Central Mexicano”. Edición del Gobierno del Estado de Tlaxcala y Universidad

Autónoma de Tlaxcala. Talleres Gráficos del Estado de Tlaxcala, S.A. de CV. 1989.

- **ZAVALA**, Silvio. "Ideario de Vasco Quiroga". 2ª. Edición. México, 1995. Ed. COLMEX.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

- **CABANELLAS** Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Editorial Heliasta
- **DE SANTO**, Víctor. Diccionario de ciencias jurídicas, políticas, sociales y de economía. Ed. Universidad. Muse - Mand. Enciclopedia jurídica omega tomo XIX. Ed. Driskill S. A.
- **VALLETTA**, Laura María. Diccionario Jurídico. Ed. Valletta 1999.
- Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana. Tomo VII, México 1992.

INFORMES ANUALES

- Secretaría de Programación y Presupuesto. Informa anual, 1980.
- Ultimo informe del Presidente Luis Echeverría Álvarez.
- José López Portillo. Informe para la IV Reunión de la República.
- INEGI. Anuario Estadístico del Estado de Tlaxcala, edición 1999.
- IV Informe de Gobierno de Enrique González Pedrero
- Instituto nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Anuario Estadístico del Estado de Tlaxcala, edición 1999. INEGI-Gobierno del Estado de Tlaxcala, México, 1999.
- Instituto nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). VII Censo Agrícola-Ganadero 1991, Tlaxcala Resultados Definitivos. Tomo I, México, 1994.
- Instituto nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). XI Censo General de Población y Vivienda 1990, México, 1992.
- Instituto nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). XIII Censo Industrial. Censos Económicos 1989. Impreso en México, 1991.
- Instituto nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). XIV Censo Industrial. Censos Económicos 1993. Impreso en México, 1995.
- Instituto nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). XI Censo Comercial. Censos Económicos 1994. Impreso en México, 1995.
- Instituto nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Conteo de Población y Vivienda 1995. Impreso en México, 1996.
- Instituto nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana-Secretaría de Gobernación.
- Instituto Electoral de Tlaxcala (IET). Ayuntamientos 1999-2002. Presidentes Municipales Auxiliares para el periodo Constitucional de 1999-2002. Presidentes Municipales Auxiliares y Tipo de Elección, Proceso Electoral 1998. Tlaxcala, 2000.
- Consejo Estatal de Población (COESPO). Población Indígena en el Estado de Tlaxcala y Cuadernos Municipales del INEGI, ediciones 1993, 1994 1995, 1996, 1997 y 1998, Tlaxcala, 2000.
- Consejo nacional de Población. Informa 1996 (CONAPO- 1996:8-9)
- INEGI. Tabulados básicos Nacionales y por entidad federativa. Base de datos y Tabulados de la Muestra Censal. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. México, 2001.
- Consejo nacional de Población y Vivienda, “La población de los municipios de México 1950-1990”. Ed. UNO Servicios Gráficos, México, Nov., 1994.

- Instituto nacional de Estadística, Geografía e Informática, Censo General de Población y Vivienda 1970. Instituto nacional de Estadística, Geografía e Informática, Censo General de Población y Vivienda 1980.
- Instituto nacional de Estadística, Geografía e Informática, Censo General de Población y Vivienda 1990, México 1993.
- Instituto nacional de Estadística, Geografía e Informática, Conteo de Población y Vivienda 1995, México 1996.
- Instituto nacional de Estadística, Geografía e Informática, Anuario Estadístico del Estado de Tabasco. Edición 1998.
- Instituto nacional de Estadística, Geografía e Informática, Conteo de Población y Vivienda 1995. Resultados Preliminares. Edición 1996.
- Instituto nacional de Estadística, Geografía e Informática, Gobierno del Estado, H. Ayuntamiento Constitucional de Balancán, Cuaderno Estadístico Municipal de Centro. Estado de Tabasco. Edición 1997.

FUENTES ELECTRONICAS

- [www. aregional.com](http://www.aregional.com). tema: federalismo fiscal.
- www.aregional.com. Tema: Federalismo Fiscal/Historia
- www.ezln.org.mx
- www.yabasta.com
- www.chiapas.com.mx
- www.inegi.org/datos estadísticos
- www.ezln.org/revistachiapas
- www.municipio/pueblos indígenas. com.
- www.ezln.org/revistachiapas (ejemplar numero. 26)

FUENTES PERIODISTICAS

- Revista Mexicana de Sociología, num. 4, vol. 62. Oct-Dic, 2000.
- La Jornada 10 de julio del 2000
- La Jornada 5 de junio de 1999
- La Jornada, México, 28 de marzo de 1992.
- La Jornada, México, 10 y 11 de enero de 1992.

- La Jornada, 14 de enero de 1997.
- La Jornada, 18 de diciembre de 1996.
- La Jornada, 18 de agosto del 2003
- Santiago Creel Miranda. Secretario de Gobernación., La Jornada, 20 de agosto del 2003.
- La Jornada, 5 septiembre del 2003.
- Uno más uno, 20 de febrero del 2000
- El Día, 16 de junio de 1978
- Uno más uno, 3 de enero del 2000.
- Chiapas 1, 1995 (México: ERA-IIEc)
- Entrevista al Subcomandante insurgente Marcos, en Carlos Martínez, Paz y diálogo [videocasete], San Cristóbal de Las Casas, febrero de 1994.
- Bastión de la contrarrevolución mapache de 1914 a 1920.
- CIACH, Resumen informativo, n. 27, San Cristóbal de Las Casas, enero de 1989.
- Pozas A. Ricardo, "El trabajo en las plantaciones de café y el cambio socio-cultural del indio", Revista Mexicana de Estudios Antropológicos, Tomo XIII, núm. 1, México D.F., 1952.
- "Las cifras en Chiapas", Revista Papeles de Población, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, n. 1, UAEM, Toluca, enero-febrero de 1994, p. 63.
- Unión de Uniones Ejidales y grupos campesinos solidarios de Chiapas. "Nuestra lucha por la tierra en la Selva Lacandona. Balance de una acción campesino con apoyo obrero", vol. 4, núm. 13, septiembre de 1983.
- López y Rivas, Gilberto, en **La Jornada el 18 de agosto 2003**
- Miguel Cantón Zetina. "Tabasco Hoy". Febrero del 2000.

OTRAS FUENTES: DOCUMENTOS, CENTROS, INSTITUTOS, SECRETARIAS

- Secretaria de Turismo (SECTUR). Guía Turística, Te Queremos en Tlaxcala. Tradiciones, Costumbres, Folklore, Hechos Históricos y Atractivos Turísticos en Tlaxcala. Tlaxcala, 2000.
- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. (SEMARNAP). Delegación Tlaxcala.

- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI). Delegación en el Estado. Unidades de Abasto en el Estado de Tlaxcala en 1999. Tlaxcala, 2000.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Medios de Comunicación en el Estado. Tlaxcala, 2000.
- Diagnóstico de Gestión Institucional en Tlaxcala para la Integración del Programa de Trabajo 2000 de la Secretaría. Tlaxcala, 2000.
- Digesto Constitucional Mexicano, Tlaxcala y sus Constituciones. Congreso del Estado de Tlaxcala, LVI Legislatura 1999.
- Organismo Público Descentralizado, Salud de Tlaxcala. Población de Responsabilidad por Municipio para 1999. Tlaxcala, 2000.
- Tlaxcala. Una Historia Compartida. Los Orígenes. Arqueología, Tomo III, Gobierno del Estado de Tlaxcala y CONACULTA, México, 1991.
- Tlaxcala. Una Historia Compartida, Siglo XIX. Tomo XIII, Gobierno del Estado de Tlaxcala e Instituto José María Luis Mora, México, 1991.
- Tlaxcala. Textos de su Historia, siglo XX. Tomo XIV, Gobierno del Estado de Tlaxcala y CONACULTA. México, 1991.
- Historia de Tlaxcala. Paleografía, introducción, notas, apéndices e índices analíticos de Luis Reyes García, con la colaboración de Javier Lira Toledo. Universidad Autónoma de Tlaxcala-CIESAS-Gobierno del Estado de Tlaxcala. México, 1998.
- "Los Municipios de Tlaxcala". Monografías en CD-ROOM. COPLADET-Gobierno del Estado, Tlaxcala, 1998.
- El Prosperato. El Juego de Equilibrios de un Gobierno Estatal (Tlaxcala de 1885 a 1911), Universidad Iberoamericana, editores siglo XXI, México, 1993.
- Centro de Estudios Municipales de Tlaxcala e Instituto Tlaxcalteca de la Cultura, Monografía del Municipio de Amaxac. Tlaxcala, 1986.
- Coordinación de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tlaxcala. (COPLADET). Servicios Públicos en los 60 Municipios del Estado, Tlaxcala, 2000.
- Secretaría de Gobernación, Centro nacional de Estudios Municipales, Gobierno del Estado de Guerrero, "Los Municipios de Guerrero" en Enciclopedia de los Municipios de México. Talleres Gráficos de la Nación, México, D. F.1988
- Secretaría de Gobernación, Centro nacional de Desarrollo Municipal, "Sistema nacional de Información Municipal", disco compacto, julio 2001.
- Secretaría de Gobernación, Gobierno del Estado, Centro nacional de Estudios Municipales, Centro Estatal de Estudios Municipales, Los Municipios de Tabasco. Edición 1988.
- Secretaría de Gobierno, "Atlas de Riesgos del Estado de Tabasco". Edición 1997.

- Secretaría de Gobernación, Gobierno del Estado, Centro nacional de Estudios Municipales, Centro Estatal de Estudios Municipales, "Los Municipios de Tabasco". Edición 1988.
- Plan Estatal de Desarrollo, 1989-1994, "Chiapas", Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno del Estado, primera edición, junio de 1990. Respecto a la distribución de la superficie entre la agricultura y la ganadería los datos difieren con el Plan de Gobierno 1988-1994.

FUENTES JURIDICAS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política del Estado de Oaxaca
- Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO)
- Constitución Política del Estado de Guerrero
- Creación del municipio de Marquelia, fecha de publicación: 11 de diciembre de 2001, periódico Oficial del Estado de Guerrero, Decreto Num. 413.
- División Territorial del Estado de Guerrero de 1910 a 1995.
- Constitución Política del estado de Puebla
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, núm. 6 de fecha 4 de febrero de 1982.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala. (Decreto No. 197), Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, de fecha 4 de agosto de 1995.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala. (Decreto No. 162). Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, núm. Extraordinario, de fecha abril 7 de 1998.
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala. (Decreto No. 151). Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, Núm. 14, de fecha 1 de Abril de 1992.
- Ley Orgánica de Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala. (Decreto No. 4). Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, núm. extraordinario de fecha 7 de Diciembre de 1983.
- Constitución Política del Estado de Tabasco
- Ley orgánica Municipal del Estado de Tabasco
- Constitución Política del Estado de Chiapas

- Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, 9 de marzo de 1995. Gobierno Federal.
- Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígenas. "Documento 1. Pronunciamiento conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional", 16 de febrero de 1996).
- Comunicado del CCRI-CG del EZLN con relación a la Convención nacional Democrática, 27 de julio de 1994, en EZLN, Documentos y comunicados, Era, México.
- Ley Agraria del Estado, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 28 de octubre de 1921, Archivo General del Estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.
- "La nueva Relación del Gobierno Federal con los pueblos indígenas", parte de los documentos sobre los Acuerdos de san Andrés.

Documentos básicos del PRI