

20
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

DESCENTRALIZACION SOCIAL Y EL FORTALECIMIENTO JURIDICO DEL MUNICIPIO, A PARTIR DE LAS REFORMAS DE 1983 AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARIA TERESA AGUILERA SOTO GUERRERO

México, D. F.

1987



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 está 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.

I N D I C E

Nota Preliminar.....	Pág. 1
----------------------	-----------

CAPITULO PRIMERO

Antecedentes Históricos del Municipio en México

1.-El Municipio y sus raíces en la comunidad indígena.	3
2.-El Municipio como Asociación de Vecinidad en la Con- quista.....	21
3.-Organización Municipal en la Colonia.....	27

CAPITULO SEGUNDO

La Constitución de 1917 y el Municipio.

1.- Los Caudillos Revolucionarios y su Relación con el Municipio.....	37
2.- Texto Original del Artículo 115 Constitucional, re- formas y adiciones hasta la fecha.....	53

CAPITULO TERCERO

Descentralización Social y Fortalecimiento Jurídico del Municipio.

1.-Sistema Nacional de Planeación Democrática.....	70
a) A Mediano Plazo: Plan Nacional de Desarrollo....	76
b) A Corto Plazo:Programas Operativos Anuales Globos.	86
2.-Planeación Estatal:	
a) A Mediano Plazo: Planes Estatales de Desarrollo	90
b) A Corto Plazo:Programas Operativos Anuales.....	93

Pág.

CAPITULO CUARTO

Impacto Sociológico de los Municipios en México.

1.- La Comunidad Sociológica y el Municipio.....	95
2.- Principales Cambios en la Vida Comunal, como Resultado de la Urbanización.....	102
3.- El Municipio como Institución Básica de Convivencia Social.....	111
ANEXO.....	114
CONCLUSIONES.....	127
RECOMENDACIONES.....	131
BIBLIOGRAFIA.....	135

NOTA PRELIMINAR

Descentralización Social y Fortalecimiento Jurídico del Municipio, a partir de las Reformas de 1983 al Artículo 115 Constitucional.

Se considera que éste tema es de verdadero interés, no solo para juristas, sino también para abogados, sociólogos, administradores y - obviamente para políticos, porque ha sido tema apasionante no sólo pa - ra éstos profesionales, sino también, bandera de grandes hombres, co - mo son los del Partido Liberal, los líderes revolucionarios y de mu - chos luchadores sociales.

La trascendencia básica que tiene el tema de la Descentraliza -- ción Social y el Fortalecimiento Jurídico del Municipio, estriba en - que en la medida que el Municipio se fortalezca, desarrollándose eco - nómica, social y políticamente, en esa medida se desarrollará e im -- pulsará el desarrollo nacional. Si el Municipio produce suficientes - productos que alimenten a la población, la comunidad recibirá benefi - cios económicos para mejorar y poder satisfacer sus necesidades vita - les.

La Descentralización Social y el Fortalecimiento Jurídico del Municipio se interrelacionan para poder lograr los beneficios que mejoren e impulsen a la comunidad. La Modernización del Municipio impulsado con la participación social, se proyectará hacia una consolidación de los objetivos trazados. Desgraciadamente el Municipio todavía está supeditado al Estado, en el sentido de que su vida "libre", aún depende de las Legislaturas Estatales. Mientras éstas legislen a pueblos, sin tomar en cuenta a su comunidad, se produzcan consecuencias desastrosas, tanto para las instituciones como para las comunidades sujetas a ellas.

Resulta importante, hacer un análisis de los avances obtenidos con la Descentralización Social y el Fortalecimiento Jurídico del Municipio, para evaluar y retroalimentar los planes y programas, modificar sobre la marcha lo que requiera rectificarse y seguir adelante buscando fortalecer aún más al Municipio e impulsarlo para lograr los beneficios que la célula social requiere y proyectarlos a todo el país.

Por lo anteriormente expuesto, resulta de vital importancia la iniciación de éste trabajo con la Descentralización social y el fortalecimiento Jurídico del Municipio.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

Introducción.- El origen del Municipio es sumamente remoto y se pierde en la profundidad de los tiempos antiguos, aún cuando hay indicios de validez para afirmar que en pueblos de alto grado de civilización, se desarrolló como forma de organización política-social. En estas sociedades se conocieron con diferentes denominaciones, las formas de agrupación de los miembros de un pueblo, de los que puede afirmarse que prefiguraron los rasgos distintivos de la institución Municipal.

Estas formas de agrupación social, se presentaron en pueblos sumamente primitivos de los que es difícil recoger datos que arrojen algunas similitudes con organizaciones actuales, pero en civilizaciones de más alto grado de desarrollo, es posible realizar algunas comparaciones importantes.⁽¹⁾ El hombre como ser eminentemente social se ha visto siempre en la necesidad de vivir en compañía de otros hombres, para vencer, mediante la vida en sociedad las adversidades naturales y psicológicas que se les presentan. Con el fin de definir a las agrupaciones o comunidades, los sociólogos contemporáneos, a este respecto afirman que son comunidades o grupos sociales comunitarios, las colectividades basadas en una previa unidad (sangre, convivencia, cultura-proximidad, etc.), que se producen espontánea y orgánicamente, sin que

1.- Muñoz, Virgilio y Mario Ruíz Massieu. Elementos Jurídico-Histórico de Municipio. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M., -- 1979, México. p. 13.

ninguno de los componentes haya planeado de antemano la fundación ni la estructuración del ente social. Sus integrantes se hallan ligados no por un acto de libertad encaminado a un determinado fin, sino por una simpatía de afinidad o de pertenencia al ente social.⁽²⁾ Son complejos asociativos, aquellos fundados en las preferencias o deseos de los individuos que los integran, que se han formado como una asociación deliberada para llevar a cabo ciertos fines.⁽³⁾

De acuerdo a la idea anterior, en la comunidad los miembros la forman por un afán espontáneo de unión espiritual o afectivo de sus miembros. La asociación, responde a una decisión deliberada de sus componentes y constituida libremente, en vista de los fines que el individuo siente como propios, en los que concuerda con otros y en la que ingresa o sale voluntariamente.⁽⁴⁾

En su uso más general, el concepto de sociedad se refiere meramente al hecho básico de la asociación humana. ..."empleado en el sentido más amplio para incluir toda clase de grados de relaciones en que entran los hombres y no tienen límites..." De una estructura amorfa en sí misma, surgen de ella sociedades numerosas, específicas, traslapadas e interconectadas, aunque todas ellas no agotan el concepto social.⁽⁵⁾

2.- Muñoz, Virgilio y Mario Ruíz Massieu. p. 14.

3.- Recasens Siches, Luis. Tratado General de Sociología. Editorial Porrúa. 1970 México. p. 428.

4.- Muñoz, Virgilio y Mario Ruíz Massieu. p. 15.

5.- Chinoy, Ely. La Sociedad. Editorial Fondo de Cultura Económica. 11a. Ed. 1987. México. p.45.

Dentro del marco general de la sociedad, se encuentra la asociación y la comunidad, y es ésta la que en esencia da vida al sentimiento municipalista. El municipio no puede nacer y desarrollarse, si no es a través del sentimiento comunitario de sus miembros, no puede nacer de un acuerdo de voluntades, sino originarse por el espíritu de comunión de sus integrantes. Estos vínculos de unidad de los miembros de una comunidad pueden o no institucionalizarse posteriormente, hasta formar un tipo diferente de unión, pero su institucionalización no le da vida al Municipio. (6)

El Municipio como organización estructurada para obtener el bien de la comunidad no es una institución novedosa lo que sucede es que al paso de sus diversas etapas históricas se ha ido identificando y particularizando su utilidad como objeto de estudio, sea para fines sociales de ayuda colectiva o para fines políticos de desarrollo. (7)

Su definición, como todos los conceptos jurídicos, es sumamente compleja y se pelagra al definirlo, de no agotar todas sus posibilidades y, por el contrario, limitarlo a alguno de sus elementos. El Municipio en su acepción lata tiene dos connotaciones principales; el natural y el político o institucional. El primero se forma con la agrupación de hombres amparados bajo la dependencia y protección recíproca

6.- Muñoz, Virgilio y Mario Ruíz Massieu. op.cit. p. 16.

7.- IDEM. op.cit. p.16.

y su origen se remonta al surgimiento mismo del hombre, como un efecto de la sociabilidad, con tendencia ésta, a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como inmediata agrupación natural y como inmediata unidad sociopolítica funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local. Es fuente de expresión a sus propios fines como institución y a los de sus componentes como asociación de éstas. (8)

Es decir, el Municipio nace como una forma natural, inconciente 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. Este agrupamiento vecinal tiende a la complejidad y, por lo mismo, a institucionalizarse, dando con ello paso al Municipio Institucional o político en su connotación más amplia. (9)

El Maestro Ochoa Campos define al Municipio natural y al Municipio político, diciendo: "... hablamos del Municipio natural al referirnos a la comunidad domiciliaria independientemente de que posea o no, la forma política propia del régimen local" y "hablamos del Municipio político al referirnos a la comunidad domiciliaria, en cuanto institucionaliza políticamente su régimen social. (10)

8.- Muñoz, Virgilio y Mario Ruíz Massieu. op.cit. p. 17

9.- IDEM op.cit. p. 17

10.- Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa. 1968. México. p. 23.

Esta división Municipal en natural y política tiene una connotación histórica que se ha dado primordialmente en el tiempo, con una etapa inicial que sería la del Municipio natural y una posterior que se da con la institucionalización de la primera, sólo que en la sociedad actual, el Municipio preponderante es el político. (11)

Algunos autores consideran que a los Municipios natural y político, es preciso anteponer, por razón de orden histórico, el Municipio primitivo y antes de éste al régimen premunicipal. El Municipio primitivo se daría en el paso de la vida nómada a la vida sedentaria del hombre, mientras que el régimen premunicipal se desarrolla en el seno familiar, siendo un grupo social formado por lazos de parentesco. (12)

Se considera que el Municipio primitivo y el régimen premunicipal deben ser subdivisiones del Municipio natural y que en todo caso la utilidad de su clasificación radica en una mayor claridad para entender los orígenes de la institución. En virtud de que antes de alcanzar el estado político, todas las agrupaciones humanas naturales necesariamente atraviesan por un período prepolítico, caracterizado porque el lazo que mantiene unido a los miembros de la sociedad es --

11.- Muñoz Virgilio y Mario Ruíz Massieu. op. cit. p. 18.

12.- IDEM. op. cit. p. 18.

fundamentalmente de carácter familiar, la organización social, en este caso, tiene por base las relaciones de parentesco. Esta situación es consecuencia de una vida nómada, primitiva, que no permite una estabilidad más o menos continuada por un territorio. (13)

EL REGIMEN PREMUNICIPAL

Los historiadores aún no se han puesto de acuerdo, en cuanto a quienes y cual era el nombre que se les daba a los fundadores de Tenochtitlán; por una parte Arturo Monzón, nos dice que: "Tenochtitlán se dividió en cuatro barrios cada uno con parientes y allegados y cada uno edificó a voluntad." (14) Por una parte los "Calpullis todavía ocupaban las tierras" repartimientos de cuando vinieron a la tierra y tomo cada linaje o cuadrilla sus pedazos o suertes y términos señalados para ellos y sus descendientes". (15)

"Los Calpullis, desde su establecimiento en Tenochtitlán, estaban concentrados y limitados, y que las tierras que ocupaban eran las mismas que ocupaban desde su establecimiento. Aunque la repartición original haya estado determinada por la cantidad de gente que había-

- 13.- Moreno, Manuel M. La Organización Política y Social de los Aztecas. Instituto Nacional de Antropología e Historia. 1971. México p. 19.
- 14.- Monzón, Arturo. El Calpulli en la Organización Social de los Tenochcas. Instituto de Historia. Primera Serie No. 14. U.N.A.M. 1949. México. p. 31.
- 15.- IDEM op. cit. p. 32.

en cada uno de los Calpullis, y que no hubiera una repartición equitativa ya que el desarrollo de los Calpullis, había sido más o menos libre y sus tierras fueron aumentando paulatinamente por medio de sus chinampas; pero además que un Calpulli no podía tomar tierras de otro Calpulli". (16)

Todos tenían tierras en "particular" o en "común" en su Calpulli y estaban divididas en tierras cultivadas para los tributos y tierras cultivadas para los propios labradores". Las Tierras en "particular" eran las tierras parceladas y asignadas a la familia, hermanos y sobrinos del jefe de la familia, parcelas que eran indivisibles por herencia y cuyo derecho a trabajarlas caía siempre dentro de los descendientes de la misma familia con pena de muerte para el que quitaba o apartaba sus mojones y terminales." (17)

"Podían dar tierras de unos Calpullis a miembros de otro Calpulli arrendándolas para las necesidades públicas y comunes del Calpulli posiblemente por tiempo limitado "por un año, dos o más" y aparentemente no "por vida" (18)

16.- Monzón, Arturo. op. cit. p.31.

17.- IDEM op. cit. p. 39.

18.- IDEM op. cit. p. 39.

Resalta la importancia, que para la comunidad tenía el que sus bases estuvieran fundadas en el parentesco por ascendencia común de sus miembros, en la división territorial y la propiedad de la tierra. La importancia de los Calpullis debe haber sido muy fuerte y permanente.

También destacó la división social del trabajo por grupos de tipo gremial simplemente, las formas de propiedad de la tierra, la división territorial de la población basada en la ubicación personal (19) y la iniciación de la propiedad comunal y enajenable.

Hay que hacer notar que los cambios evolutivos eran apenas una iniciación y tampoco se presentaba la productividad del trabajo y -- adelanto técnico, como la de otros pueblos, su cultivo era de azada -- muy avanzados con técnicas de horticultura (abono, selección, etc.) no había animales domésticos.

La base de su economía era de cultivo, de especialización artesana y de división del trabajo, muy suficiente y las relaciones económicas eran de gran importancia, fundamental para la vida social -- del grupo; pero no había llegado a tener suficiente fuerza para romper los límites de una organización basada en el parentesco por ---

19.- Monzón, Arturo.- op.cit. p. 91.

ascendencia común. (20)

EL MUNICIPIO AZTECA O MEXICA

Victor Manuel Castillo Farreras, nos inicia en el estudio de los aztecas o mexicas que constituyeron una de las civilizaciones más importantes en la historia del mundo, no sólo por su alto grado de desarrollo, sino por la forma en que se dió éste y por el tiempo relativamente corto en el que paso de ser un pueblo de pocas posibilidades a constituirse un imperio digno de asombro, llegando a ser una de las potencias relevantes de Mesoamérica. (21)

Aún no ha sido precisado el origen de los aztecas, los estudiosos coinciden en señalar que provinieron del noroeste de México, siendo en su etapa primaria un grupo nómada con un índice cultural poco desarrollado, formando parte de una serie de pueblos establecidos en las ruinas de los que fué el imperio tolteca. (22)

A principios del siglo catorce, los renombrados mexicas no eran sino un grupo errante, de filiación náhuatl, que aspiraba tanto a la

20.- Monzón, Arturo. op.cit. p. 92

21.- Castillo Farreras, Victor Manuel. Estructura Económica de la Sociedad Mexica. U.N.A.M. 1972. México p. 19.

22.- Muñoz Virgilio y Mario Ruíz Massieu. op. cit. p. 19.

obtención de un territorio en la zona lacústre del centro de México, - cuanto a la participación en las relaciones económicas y sociales de - los conglomerados ya asentados en el lugar. Para éstos, que de mucho - tiempo habitaban la altiplanicie, los mexicas debieron aparecer como - gente sin lustre, sin tradición y más que nada como gente intrusa. (23)

Los mexicas por tanto, peregrinaban en busca de un lugar donde - poder asentarse; así llegaron a la región de Culhuacán, en donde les - señalaron los gobernantes de éste centro una región para aposentarse.- "cerca de Tizapán con la esperanza de que fueran destruidos por la -- enorme cantidad de serpientes que allí vivían". (24)

De esta manera quedarón instalados los mexicas en una región po - co atractiva, pedregosa e infestada de animales venenosos, teniendo -- que luchar incansablemente por sobrevivir. Se considera que esto --- ocurrió aproximadamente en 1325, y el lugar de su asiento fué una isla del lago de Texcoco. Debido a su incansable espíritu "en pocos años - la región quedó convertida en una tierra capaz de proporcionarles lo - indispensable. Habían construido sus jacâles y el templo de su Dios - y practicaban la agricultura." (25)

23.- Castillo Farreras, Victor Manuel. op. cit. p. 19.

24.- Muñoz Virgilio y Mario Ruíz Massieu. op. cit. 19.

25.- Castillo Farreras, Victor Manuel. op. cit. p. 29.

Nos referiremos a la organización política, económica y social de los mexicas a partir de su apogeo, en virtud de que en esta época se presentan con más claridad las similitudes entre la base de su organización, que fué el Calpulli, y el Municipio que se vive actualmente.

Instalados y vencidas las adversidades, los aztecas diéron pie a la formación de un verdadero Estado, entendiendo que éste tiene su origen en el establecimiento definitivo de una tribu sobre un territorio-determinado, la convivencia continuada y permanente de todos los miembros pertenecientes a una misma colectividad sobre un territorio, es la que hace se modifique la naturaleza del lazo que los mantenía unidos y que se convierta de familiar en político. (26)

Pasando a su estructura social, en los aztecas existía una verdadera división de clases sociales, que como pueblo guerrero necesariamente debió darse en dos clases: los vencedores y los vencidos. La sociedad azteca se encontraba dividida en dos grupos, los privilegiados y el pueblo. Los primeros se subdividían en tres clases, la militar, la sacerdotal y la comerciante, teniendo cada una de ellas diferente trato social con marcados privilegios que eran acentuados por

sus organizaciones religiosas y educativas. (27)

En la sociedad azteca existían militares de carrera, salidos de -
académias especializadas llamadas CALMECAC en quienes recaía los altos
puestos del ejército, junto a ellos la masa guerrera; la primera cons-
tituía una casta detentadora del poder. La clase sacerdotal, tenía --
participación hasta en los actos más insignificantes, ya fuesen de la-
vida privada o de la pública. La religión constituía un superfenómeno
dentro de la sociedad azteca, pues todo lo determinaba y lo subordina-
ba a sus fines y a sus medios. (28)

Las rentas que percibía; la intervención que tenía en la vida so-
cial del pueblo azteca, que obraba siempre impulsado por el sentimien-
to religioso influencia que ejercía sobre todas las conciencias; los -
medios de supremacía que adquiría el monopolio, etc., todo ello contri-
buía poderosamente para hacer más privilegiada la situación de la cla-
se sacerdotal en el seno de la sociedad mexicana. (29)

Los comerciantes llamados pochtecas, representaban a una clase -
intermedia entre los sectores sumamente privilegiados, sacerdotes y --
militares, y el pueblo, que realizaban labores de comercio y también -
de informadores de los pueblos que visitaban por ello "los señores de-
Tenochtitlan premiaban siempre con largueza los servicios de los merca

27.- Muñoz Virgilio y Mario Ruíz Massieu. op.cit. p. 21.

28.- Moreno, Manuel M. op. cit. p. 79

29.- IDEM. op. cit. p. 80.

deres," les otorgaban honores y beneficios y si a ésto se agrega el lucro que obtenían en el comercio, nos podremos dar cuenta del poder de esta clase y de su situación en el seno de la organización social de los aztecas. (30)

El pueblo tenía como ocupación las actividades agrícolas, la pesca y la caza, labores artesanales y servicios de tipo civil, militar y religioso. No gozaban de privilegios, les estaba vedado el uso de ropas y artículos de determinada calidad y no tenían acceso a los puestos administrativos civiles, militares y judiciales. La esclavitud, era conocida por los aztecas, pero en forma más benigna que en el imperio romano, pudiendo tener familia y patrimonio y obteniendo su libertad a cambio de un sustituto. (31)

La economía del imperio mexicano se sustentaba principalmente en la obligación tributaria que imponían a los pueblos conquistados y, en menor forma, en la agricultura y comercio. A la metrópoli azteca, -- afluían toda clase de productos procedentes de regiones muy apartadas y obtenidos gracias a las negociaciones de los mercaderes o como consecuencia de las cargas tributarias que se imponían a los pueblos sojuzgados". (32)

30.- Moreno, Manuel M. op. cit. p. 83

31.- Muñoz Virgilio y Mario Ruíz Massieu. op. cit. p. 22.

32.- León Portilla, Miguel. Antología de Teotihuacán a los Aztecas. U.N.A.M. 1977. México. p. 361.

La gran cantidad de tributos que llegaban a los aztecas beneficiaba principalmente a las clases dominantes, dejando una mínima parte para provecho del pueblo. Respecto a la agricultura, la base de la alimentación azteca fue el maíz, aún cuando también cultivaron chile, frijol y tomate, además del maguey, del cual extraían el pulque. Carecían de animales de carga y tiro, criando únicamente como mamífero al perro. (33)

El mundo azteca se encontraba dividido en dos grandes partes. Un bloque principal en el que se erigía la ciudad estado de Tenochtitlan con su zona aledaña y un número indeterminado de provincias dependientes, mediante alianzas y sojuzgamientos de Tenochtitlan. En ésta ciudad se concentraba el poder de los mexicas ya que se constituía en el foco de todas las decisiones políticas, económicas, religiosas y militares, estando los pueblos aliados o subyugados obligados tributariamente con ellos. (34)

Los pueblos conquistados no formaban por lo regular, parte del estado mexica. Seguían gobernándose por sí mismos; pero tenían que pagar tributo y permitir que los mercaderes mexicas comerciaran en su territorio y lo atravesaran en sus expediciones. Debían colaborar en-

33.-Muñoz Virgilio y Mario Ruíz Massieu. op. cit. p. 23.

34.- IDEM. op. cit. p. 23.

las guerras de conquista con provisiones y alojamiento para los ejércitos". (35)

35.- López Austin , Alfredo. Un recorrido por la Historia de México. Edito-Setententas, 1975, México. P. 92.

1.- EL MUNICIPIO Y SUS RAICES EN LA COMUNIDAD INDIGENA.

Los historiadores consideran que alrededor del año 1300 los mexicas llegaron de la región de Aztlán en el noroeste de México y esta -bleciéndose en Tenochtitlan, a donde llegaron después de una larga -- peregrinación. La forma de organización política social y económica de los mexicas fué el Calpulli que subsistió y se proliferó, por mu-- cho tiempo. (36)

El Calpulli es pués, un sitio de asentamiento y una corporación-unida por la sangre y cuyo origen está en "las tierras que poseen; -- que fueron repartimientos de cuando vinieron a la tierra y tomó cada- tinaje o cuadrilla sus pedazos o suertes y términos señalados para -- ellos y sus descendientes" (37)

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. 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 --

36.- Muñoz Virgilio, y Mario Ruíz Massieu. op.cit. p. 24-25.

37.- IDEM op. cit. p. 26.

condición de que lo hicieran entre ellos, y las propiedades públicas que se utilizaban en el mantenimiento de los templos, las guerras los gastos del palacio y del gobierno. (38)

Las tierras del Calpulli, eran de propiedad comunal y se distribuían entre las familias miembros del mismo, pudiendo heredarse dentro de cada familia. Existía la obligación de cultivar la tierra y quien dejaba de hacerlo por dos años consecutivos era desposeído de su parcela; esto último, debido a que el Calpulli era el propietario de las tierras y no el individuo, aún cuando éste tenía el derecho a una parcela de la tierra comunal para su sustento. (39)

Estaba sujeto al Calpulli a los jefes aztecas llamados Tlatoanis quienes "ejercían en su provincia la jurisdicción civil y criminal; gobernaban según sus leyes y fueros, y muriendo dejaban el señorío a sus hijos o parientes, si bien se hacía menester la confirmación de los reyes". (40)

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 --

38.- Muñoz, Virgilio y Mario Ruíz Massieu. op. cit. p. 26.

39.- IDEM. op. cit. p. 26.

40.- IDEM. op. cit. p. 26.

(41)

del orden y a la buena inteligencia entre los miembros del Calpulli".

Es interesante resaltar la importancia que tuvieron los Calpullis en la organización del imperio mexicana para establecer los rasgos que los asemejan al Municipio moderno. Los calpullis realizaban múltiples funciones de carácter económico, político, social y religioso, que solo pueden darse en sociedades con alto grado de desarrollo. Es pues, el Calpulli, la célula primaria en el imperio mexicana, y los lazos de sangre que son los que prevalecen en el clan primitivo y los territoriales que priyan en la formación del Calpulli, fuerón posteriormente sustituidos por vínculos plenamente políticos, religiosos, jurídicos, etc.⁽⁴²⁾ Por lo que es claro que, en la medida en la que se desarrolló y tuvo auge el pueblo, creció y se fortaleció el Calpulli, al ser la unidad de organización social de los mexicanos y reflejarse en la constitución política, jurídica y económica de la sociedad mexicana.

41.- Moreno, Manuel M. op. cit, p. 88

42.- IDEM. op. cit. p. 52.

2.- EL MUNICIPIO COMO ASOCIACION DE VECINDAD EN LA CONQUISTA.

Es sabido que el descubrimiento de México se llevó a cabo desde la isla de Cuba, gobernada en esa época por Diego de Velázquez. La primera expedición estuvo a cargo de Francisco Hernández de Córdova, quien tocó tierras mexicanas el 10. de marzo de 1517. Posteriormente Juan de Grijalva en 1518 llegó a las costas de Cozumel; y fué hasta abril de 1519 que Hernán Cortés, comandando la tercera expedición española -- arriba a la isla de San Juan de Ulúa frente a la costa de lo que ahora es el Estado de Veracruz. (43)

Hábilmente, una vez en tierra firme, Cortés se desliga de la autoridad de Diego de Velázquez, adjudicándose el título de Justicia Mayor y Capitán General, reconociendo únicamente la autoridad del rey de España. Para ello, constituye un ayuntamiento, mismo que sería el primer--vestigio del desarrollo Municipal en México. Debemos hacer notar la importancia que desde su origen tuvo el Municipio en nuestro País, dado que "la circunstancia de que Cortés, para justificar su reveldía ante--el Capitán General de Cuba, Diego de Velázquez y asumir el poder de Conquista, haya recurrido a la fundación del régimen Municipal, indica su trascendencia."(44)

43.-Muñoz, Virgilio y Mario Ruíz Massieu. op. cit. p. 31.

44.-Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Pax. 1976. México. p. 379.

La expedición acaudillada por Cortés hizo posible la conquista del imperio mexica y con ello la caída de las demás tribus que se encontraban dispersas en el territorio. A partir de la fundación del primer Municipio español en la Villa Rica de la Vera Cruz en la Nueva España, se internó la expedición hispana al centro del país, estableciendo una - - alianza con el imperio tlaxcalteca, rival de los mexicas, logrando después de muchas fatigas doblegar en 1521 al imperio mexica y dar fin al movimiento conquistador. (45)

A la caída de la gran Tenochtitlan, Cortés fundó el segundo ayuntamiento en Coyoacán, mudándose luego a lo que fué Tenochtitlan y dando principio así a la Ciudad de México, a partir del 8 de marzo de 1524. (46)

La mayor parte de los autores, están de acuerdo en que: ..."el papel que desempeñó el Municipio en el trasplante de las normas occidentales de convivencia, desde el punto de vista jurídico, en la conquista de México, no fue obra de España, sino del Municipio de Veracruz...". (47)

Pero lo que singulariza a esta etapa es el hecho de que primero se creo y estableció la autoridad Municipal y después se formo en realidad la localidad domiciliaria.

45.- Muñoz, Virgilio y Mario Ruíz Massieu. op. cit. p. 32

46.- Idem. op. cit. p. 32

47.- Ochoa Campos, Moisés. op. cit. p. 100.

48.- Idem. op. cit. p. 100.

Una vez establecido el Municipio en el orden político, era necesario que existiera en verdad, esto es, que se contara como una auténtica comunidad social, organizada y circunscrita a una localidad determinada y en la que los individuos se hallasen ligados por lazos de vecindad.

(48)

A partir de la fundación del ayuntamiento de la Ciudad de México se procuró llegarse a los vecinos necesarios para fortalecer por vínculos espirituales a la institución y planear cuidadosamente las ciudades. Una vez realizada la conquista y la estructuración de lo que posteriormente sería la Nueva España, dió principio la etapa histórica llamada de la Colonia, en la que los Municipios fueron parte importante de su organización, persistiendo de alguna manera los rasgos que dieron en el Calpulli azteca y la características del Municipio español.

Era indispensable, no sólo que se improvisaran colonos, sino que se arraigaran por propia voluntad o por fuerza de las Ordenanzas, se obligaba la vecindad y podemos señalar que en los primeros tiempos de la Colonia, el convertir al aventurero en vecino de un lugar era cosa obligada, por lo menos por un tiempo determinado. Una medida para obligar a la vecindad a residir en ella "el tiempo y espacio de seis años", se establece en la Ordenanza de la Ciudad de Puebla, dictada por el Virrey, Don Antonio de Mendoza en 1546. (49)

48.- Ochoa Campos, Moisés. op. cit. p.100

49.- Idem. op. cit. p. 102.

El documento inicial que constituyó la organización del Municipio en la conquista, fueron las Actas de 1519, levantadas por el escribano real Diego de Gody. Desde el punto de vista legislativo, los documentos más antiguos son las Ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525, disponían en cuanto a la vecindad:⁽⁵⁰⁾

En las Ordenanzas de 1524 se disponía:

- 1.- La obligación de todo vecino español de prestar el servicio militar, graduando las armas que habían de tener por el número de indios que tuviere de repartimiento y cada cuatro meses había de pasar revista ante los alcaldes y regidores de cada villa.⁽⁵¹⁾
- 2.- Que los vecinos, por cada cien indios de repartimiento que tuvieren deberían sembrar mil sarmientos de la mejor vid que se pudiera cada año.

En las Ordenanzas de 1525 se disponía:

- 7.- Todos los vecinos tenían que residir en su villa por lo menos en -- las pascuas de Navidad, Resurrección y Espíritu Santo.⁽⁵²⁾
- 8.- El Concejo era el único que tenía facultades de dar tierras para -- labor, ganado o solar para casa.
- 10.- Que los alcaldes y regidores no podían celebrar Cabildo, sin es-- tar presente Cortés o su lugarteniente y el alguacil mayor que tenía -- voz y voto.

50.-Ochoa Campos, Moisés. op. cit. p. 109

51.- Idem . op. cit. p. 109

52.- Idem . op. cit. p. 110

Estas primeras Ordenanzas de población constituyeron las normas - que sirvieron de base a la convivencia social al instaurarse el Muni- cipio con características occidentales dictadas por Felipe II en 1573, donde se reglamenta la colonización, y siendo esto, la fuente de la -- primera etapa de nuestra historia Municipal. (53)

Las Ordenanzas en materia de las relaciones de propiedad con los- naturales, que Esquivel Obregón establecía como sigue:

- 1.- Que se reconoció el derecho de propiedad o dominio directo de los indios, tal como lo tenían al tiempo del descubrimiento.
- 2.-Que prohibía bajo ningún pretexto, se les quitara cosa alguna de lo que les pertenecía.
- 3.-Que aún para fin tan importante como fundar poblaciones de españo-- les, se exigía que fueran en tierras vacantes.
- 4.-Que sí aún no tomándose sus tierras los indios se oponían a que la población se fundara, se procurara persuadirlos, haciéndoles saber que sus propiedades serían respetadas; y solo si ni aun así lo consentían, se llevara adelante la población, pero sin tomar nada que les pertene- ciera; y
- 5.-Que por lo mismo, el tomar posesión de las tierras en nombre del -- rey, no implicaba despojo de ninguna especie, y que al asegurar el rey que le correspondían el señorío y jurisdicción universal sobre las In- dias, se refería al señorío de rey, es decir, al derecho de imponer -- tributos y ejercer la jurisdicción, así como el dominio directo sobre- las tierras sin dueño y al dominio eminente sobre todas. (54)

53.-Ochoa Campos, Moisés. op. cit. p. 111

54.- Idem. op. cit. p. 113.

La realidad estuvo muchas veces alejada del espíritu que animó a la legislación de esa época, pero no dejó de reflejarse en el desarrollo del sistema Municipal, que ha prolongado hasta nuestros días la existencia de la comunidad indígena al margen de las normas que rigen la municipalidad mexicana como de tipo occidental. (55)

Los Virreyes designaban inspectores para fundar poblaciones, procurando obtener una minuciosa certificación de los vecinos, pobladores, indios reducidos y congregados, indagándose la vecindad, interrogándole: "de donde procedían los pobladores, que tiempo ha se hallan establecidos, quién costeó su conducción y establecimiento y que medios -- han favorecido su subsistencia..." El Juez inspector, mandó pasar revista general de los vecinos y pobladores "de armas, mujeres, hijos y familias" y ordenaba la indagación de sus bienes y ganado. Se separaban en las revistas de vecinos a los pobladores fundadores, a los ve cinos aumentados y matrículados, a los vecinos sin matrícula y a los - residentes sin vecindad. (56)

55.- Ochoa Campos, Moisés. op. cit. p. 113

56.- Idem. op. cit. p. 125.

3.- LA ORGANIZACION MUNICIPAL EN LA COLONIA.

En los albores de la colonización ya no se desea mantener la -- imagen de Conquista, sino que fincadas las bases jurídicas de la dominación española, se le imprimía a la empresa colonial, el carácter de una gran tarea de colonización y con ello se fijaron los requisitos -- necesarios para fundar las poblaciones.

El Municipio en la Colonia había guardado una estructura similar a la que originalmente tenía en España, y que por tanto, sólo se había asimilado a las características que marcaba la nueva realidad en América y los nuevos órganos de gobierno a los que se encontraba supeditado.

Decíamos ya, que el ayuntamiento había sido creado en la Nueva España a semejanza del español y que su función era la de administrar -- las ciudades o poblaciones en donde era instituido, así como impartir justicia en primera instancia. Para ello se requería de una serie de -- cargos que le permitían llevar a cabo sus funciones. (57)

Al principio los cargos Municipales eran adquiridos mediante selección popular, posteriormente, la adjudicación de los oficios concejiles se efectuó mediante subasta pública haciéndose en forma perpetua

y renunciable. Además de la posibilidad de comprar los cargos Municipales, estos se obtenían mediante concesiones de la Corona o vecinos-honorables o como premio a servicios prestados. (58)

Los cargos vendibles eran los de regidores, ya que, como veremos los de alcalde ordinario, estaban excluidos del sistema de compraventa. La venta de estos cargos por la importancia que cobró tuvo que ser legislada y así la corona estableció una serie de requisitos y un procedimiento para ello. (59)

A pesar de lo antidemocrático del sistema de designación de los funcionarios municipales, se observaba interesantes reglas que de alguna manera garantizaban a la comunidad el buen funcionamiento del -- Municipio, tales como el que los aspirantes a regidores reunieran las aptitudes necesarias para el cargo, así como el que fueren residentes del lugar, ya que esos oficios solo se podían otorgar a "gentes privadas que fueran ciudadanos propietarios de un terreno con casa en la ciudad o que, inmediatamente después de hacerse cargo del puesto, -- asentarán su domicilio en la ciudad". (60) Lamentablemente se seguía un sistema clasista en la designación, dado que los regidores debían ser personas blancas, además de alto linaje y buena reputación. La -

58.- Muñoz Virgilio y Mario Ruíz Massieu. op. cit. p. 34.

59.- IDEM. op. cit. p. 35.

60.- Lishr, Reinhard Ayuntamiento y oligarquía en Puebla. 1787-1810.- Editorial. Sepsetentas. Tomo I. 1976. México. p. 91.

edad mínima para ser regidor era de 18 años, el caso del escribano municipal debía tener cuando menos 25 años.

Se prohibía que los clérigos, artesanos y funcionarios de la Real Administración de finanzas pudieran formar parte de la Administración Municipal. Así mismo, se procuraba que los funcionarios municipales fueran de posición acomodada para que no se preocuparan de su subsistencia. (61)

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 su cargo. (62) Además de los cargos que desempeñaban los regidores que hemos mencionado, los ayuntamientos de mayor importancia tenían departamentos administrativos que coadyuvaban a desempeñar las labores inherentes al Municipio, entre ellos estaban: Procurador general, Procurador mayor de Pobres, Obrero Mayor, Diputado de Carrós, Diputado de Fiestas, Juez de Coliseo, Miembros del Tribunal de Fiel Ejecutoría, miembros de la Real Junta Municipal, Diputado de la Alhóndiga, veedor de carnicerías y de tierras. (63).

61.- Muñoz Virgilio y Mario Ruíz Massieu, op. cit. p. 36.

62.- IDEM, op. cit. p. 36.

63.- IDEM, op. cit. p. 38.

Por comodidad y visión política, en un principio se respetó la forma de organización azteca, siguiendo el sistema comunal de propiedad y siendo gobernados por caciques asimilados al régimen colonial, posteriormente la importancia de éstos se vió disminuida por la creación de las gobernaturas. De cualquier forma, los cabildos indígenas fuerón estructurados en forma similar a los peninsulares, tanto en los pueblos de indios, como en los dados en encomienda, o en los dependientes directamente de la corona. (64)

Durante la colonia, sustentaban básicamente su economía los cabildos mediante dos tipos de ingresos, los provenientes de rentas y los impuestos. Mientras que los arbitrios o impuestos se recaudaban sobre víveres determinados que se introducían a la ciudad, las rentas provenían del alquiler de los bienes comunales y otros bienes o derechos de la comunidad. El Control financiero estaba a cargo de la Real Junta Municipal, compuesta por el primer alcalde y dos regidores, además del procurador general, el escribano y el tesorero. En la segunda mitad del siglo XVIII se instaló en la Nueva España la Contaduría General de Propios y Arbitrios, cuya misión era la de controlar las finanzas de los Municipios y Comunidades indígenas. (65)

64.- Muñoz Virgilio, y Mario Ruíz Massieu. op.cit. p. 39.

65.- IDEM. op. cit. p. 40.

En la medida de lo posible para España, se procuraba respetar la estructura indígena aún cuando estuviera controlada por la Corona. - Al paso del tiempo, los pueblos indígenas se fueron disgregando y pasarón a incorporarse al Municipio Español en su totalidad. Sabido es que las mezclas étnicas que se gestarón en la época, dierón paso a la desaparición del indígena y el español, creándose una nueva conciencia y un claro sentimiento de nacionalidad, el Municipio mexicano.

En general, puede decirse que la situación económica Municipal - durante la colonia era la suficiente para cumplir con los fines que - tenían encomendados los ayuntamientos, tales como el de la administra - ción de las ciudades, entre otros.

CAPITULO II

LA CONSTITUCION DE 1917 Y EL MUNICIPIO

Introducción.- Pocos cambios sufrió durante los tres siglos de virreinato la institución Municipal en nuestro país. Es necesario llegar al año de 1808 para contemplar cómo los cabildos Municipales o ayuntamientos recobran su significación política, haciéndose intérpretes de los anhelos generales de la Nueva España. En esa época se volvieron contra la intervención francesa, que encabezaba Napoleón Bonaparte, apoyando a las autoridades reales representadas en ese momento por Fernando VII, pero como una protesta a la usurpación y en apoyo a la soberanía de los pueblos. Sus manifestaciones de repudio en este sentido -- fueron muy amplias y concretas, expresando la representación de sectores sociales muy diferentes. Tal vez pudiera interpretarse este repudio en un sentido más amplio, como un deseo de libertad propia, pues -- en el fondo, el sentir de éstas instituciones fué la independencia de España y así lo expresaron con toda claridad poco despues, en 1810, ante el Virrey y el ayuntamiento de la Ciudad de México. Solo éste último, desde 1808, dió muestras claras de gran madurez política al iniciarse la independencia política de la Nueva España.

Durante éstos años, poca fue la atención que se prestó a los diferentes aspectos de la vida Municipal y resulta claro que haya sucedido así, sobre todo por los innumerables problemas que distrajerón la --

atención de los gobernantes e insurgentes de aquellos días.

Hidalgo veía en el Municipio un cimiento natural o la forma de gobierno en que pensaba. Durante la azaroza época que vivió el período independiente, el Municipio se mantuvo en las mismas condiciones y nuestras instituciones nacionales permanecieron sin cambios durante los primeros lustros de la vida independiente.

Nuestro país, entonces sin tradición militar, había visto ensorberse a una casta armada en las luchas internas y que se sentía con derecho a disputarse a la Patria como botín de victoria. Contra este concepto castrense del orden, de la política y de las instituciones, se levantó en principio el Plan de Ayutla, postulando en su artículo 6º.: "ser el ejército el apoyo del orden y de las garantías sociales". (66)

El movimiento de Ayutla se dirigió a derrumbar el gobierno personal de Santa Anna y a fijar las bases constitucionales que permitieran al pueblo reasumir su soberanía. En materia Municipal, surtió de inmediato el efecto de echar por tierra el último intento centralista de Santa Anna, de suprimir por completo a los Ayuntamientos. El triunfo liberal hizo abortar las disposiciones del 17 de marzo de 1855. El Plan de Ayutla, surgido de las tierras del sur, el 10 de marzo de --

66.- Plan de Ayutla, 10. de marzo de 1854.

1854, como Plan político que era, sólo fijaba disposiciones generales sin ocuparse del régimen Municipal.

Pero, la Constitución reformista dejó sin elevar a precepto constitucional el régimen de municipalidades y solamente se ocupó del Municipio Distrito Federal y Territorios, para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales.

Las jefaturas políticas desplazaron en la dictadura a los Municipios libres; la lucha contra la dictadura había de ser solo el principio de la revolución, que llevaba por meta alcanzar postulados de justicia social imposibles de realizarse sino a través de una nueva organización política, el derecho del ciudadano a elegir sus propias autoridades en el Municipio y a no sufrir invasiones de la autoridad central, en asuntos exclusivos a la esfera local.

" Y allí donde había logrado mayor arraigo el Municipio, la insurrección adquirió caracteres más visibles. Esto explica que el estallido popular haya venido del norte en aquel año". (67)

67.- Ochoa Campos, Moisés. op. cit. p. 309.

Al derrocamiento del General Díaz, las fuerzas revolucionarias triunfantes se dispusieron reformar el orden jurídico existente, desembocando su movimiento en el congreso Constituyente que dió lugar a la Carta Magna de 1917.

El Congreso de Querétaro se dedicó entre otras importantes innovaciones a tratar el problema Municipal. Los Constituyentes del 17, -- conscientes en todo momento de la importancia de los Municipios como peldaño inicial de la democracia, le dieron en el artículo 115 categoría Constitucional. Además, se incluyeron en la constitución diversas disposiciones relativas al Municipio en los Artículos 3º, 5º, 27, 31-35, 36, 73, 117 y 130; lo que manifiesta claramente la preocupación -- del grupo constituyente en relación a esta institución jurídico política. (68)

La importancia revestida por el problema Municipal se debió al conocimiento real y palpable que tuvieron los revolucionarios de la situación vivida por el país durante la permanencia en el poder del General Díaz. El pueblo mismo impulsó la revolución y el florecimiento de las instituciones democráticas, entre ellas al Municipio, por considerar que es inegable que sólo el ejercicio de las libertades municipales y de la práctica frecuente de las funciones democráticas en las pequeñas comunas puede nacer la educación cívica de los electores, tan

necesaria para la desigualdad de los altos mandatarios, como para el verdadero funcionamiento institucional. (69)

Para los constituyentes la expresión del ejercicio democrático y su pleno disfrute por el pueblo, suponía una conquista inmediata y elemental; la del derecho del ciudadano a elegir a sus propias autoridades en el municipio y a no sufrir invasiones de la autoridad central en asuntos correspondientes a la exclusiva esfera local. En pocas palabras, la revolución comenzó postulando la libertad municipal y la abolición de las Jefaturas Políticas como requisito exigidos para alcanzar un régimen basado en la soberanía popular". (70)

69.- Lanz Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. NORGIS Editores. 5a. ed. México. 1959 p. 165.

70.- Romero Flores, Jesús. Anales Históricos de la Revolución Mexicana. Editorial Porrúa. Tomo I. 1939. México. p. 289.

1.- LOS CAUDILLOS REVOLUCIONARIOS Y SU RELACION CON EL MUNICIPIO.

La Revolución Mexicana postuló desde sus orígenes la libertad Municipal, inscribiendo tal demanda desde 1906, en el programa del Partido Liberal Mexicano y, repitiendo insistentemente la reclamación popular en pro del Municipio, tanto en el programa del Partido Democrático en 1909 como en el Plan de Valladolid, en el Plan de San Luis Potosí, en el Plan Reyista, en el Plan Político Social proclamado en la Sierra de Guerrero en 1911, en el Pacto de la Empacadora, en el Programa de Reformas formulado por los zapatistas, en la Adición al Plan de Guadalupe y en forma indirecta en otros importantes documentos políticos de la época. (71)

El 10. de julio de 1906 la junta Organizadora proclamó el programa del Partido Liberal Mexicano que contenía en sus puntos de programa:

45.- Supresión de los jefes políticos.

46.- Reorganización de los Municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder Municipal.

Bajo el lema: "Reforma, Libertad y Justicia" firmaban el Plan: Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia, Antonio I. Villarreal, Enrique Flores-

Magón, Librado Rivera, Manuel Sarabia y Rosalfo Bustamante. (72)

El 22 de enero de 1909, el Partido Democrático celebró su asamblea general. Don Jesús Romero Flores, señala como dicho partido hizo un llamamiento a todos los ciudadanos para cumplir con sus deberes cívicos. Su manifiesto a la nación, "iba por los fueros de la libertad municipal, considerando al Municipio Libre como la celdilla, que resume en su vida, la vida entera del organismo, quitando a los ayuntamientos la oprobiosa tutela de los jefes políticos". (73)

EL PLAN DE EL ZAPOTE Y EL PLAN DE VALLADOLID

El Plan de El Zapote fué uno de los primeros planes revolucionarios, en contra del régimen porfirista, suscrito el 21 de abril de 1901, en Mochitlán, Estado de Guerrero. En él se encendió la primera chispa revolucionaria en el Sur, además de sus demandas agrarias, contenía puntos políticos, en defensa del sufragio efectivo, en oposición a la reelección en los puestos públicos y en abierta lucha en contra del caciquismo regional. (74)

72.-Ochoa Campos, Moisés. op. cit. p. 310-311.

73.-Romero Flores, Jesús. op. cit. p. 292.

74.-Ochoa Campos, Moisés. op. cit. p. 312.

El Plan de Valladolid, a los diez días del mes de mayo de 1910 - expresaba que "Este pueblo que diario siente en las espaldas el flagelo del caciquismo, no puede soportar por más tiempo las arbitrariedades del terrible Dictador que ha visto impávido su agonía y su miseria... (75)

EL PLAN DE SAN LUIS POTOSÍ

La Revolución había de cundir por todo el país al llamado del Plan de San Luis Potosí, de fecha 5 de octubre de 1910, que lanzara - Don Francisco I. Madero. En sus consideraciones, se expresa que: "La división de los poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos y los derechos del ciudadano solo existen escritos en nuestra Carta Magna", añadiendo que, "las Cámaras de la Unión no tiene otra voluntad que la del Dictador; los Gobernadores de los Estados son nombrados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera las autoridades municipales". (76)

Contiene el Plan el anuncio de que después de 36 años de dictadura se iniciaría la lucha, "intentando reconquistar la soberanía del pueblo y sus derechos en el terreno netamente democrático". (77)

75.- González Ramírez, Manuel. Sociología de la Revolución. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1974. México. p. 355.

76.- IDEM. op. cit. p. 355

77.- IDEM. op. cit. p. 355

El Plan de San Luis Potosí exhortaba a los pueblos a tomar las armas el 20 de noviembre. En su punto noveno; disponía que tan -- pronto como cada ciudad o pueblo recobre su libertad se reconocerá como autoridad l egitima provisional al principal jefe de las armas, con facultad de delegar sus funciones en alg un otro ciudadano caracterizado, quien será confirmado en su cargo o removido por el Gobierno Provisional. (78)

EL PLAN DE BERNARDO REYES.

El Plan lanzado por Bernardo Reyes en Soledad, Tamaulipas, el 16 de noviembre de 1911, se encuentran modificaciones circunstanciales al Plan de San Luis Potosí, adicionándole una parte relativa al restablecimiento de la Zona Libre en la Frontera norte de la República e insistiendo en la efectividad del sufragio.

En su artículo 5o. declara Ley Suprema de la República el --- principio de NO REELECCION de Presidente; y Vice-Presidente de la misma, Gobernadores de los Estados y Presidentes Municipales. (79)

EL PLAN POLITICO SOCIAL

Este Plan Zapatista, proclamado por los Estados de Guerrero, Michoacan, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal, postuló:

VI.- Se reorganizarán las municipalidades suprimidas.

En cuanto al problema urbano de la habitación establecí:

78.-González Ramírez, Manuel. op. cit. p. 356.

79.- Idem. op. cit. p. 356.

XIII.- Inmediatamente que las circunstancias lo permitan, se revisará el valor de las fincas urbanas, a fin de establecer la equidad - en los alquileres, evitando así que los pobres paguen una renta más crecida, relativamente al capital que estas fincas representan, a - reserva de realizar trabajos posteriores para la construcción de ha bitaciones higiénicas y cómodas, pagaderas en largos plazos, para - las clases obreras. Este Plan tiene fecha de 18 de marzo de 1911. (80).

EL PLAN DE AYALA Y EL PROGRAMA DE REFORMAS.

El Plan de Ayala, que proclamó el derecho a la tierra, contiene en su parte sustancial lo siguiente:

7.- En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo -- los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición - social, ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por es tar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiaran, previa indemnización de la tercera -- parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a - fin de que los pueblos y los ciudadanos de México obtengan ejidos, - colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de - labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y -- bienestar de los mexicanos. (81)

80.-González Ramírez, Manuel. op. cit. p. 357.

81.- Idem op. cit. p. 365.

Posteriormente, el Programa de Reformas Político-Sociales de la revolución, aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria y expedido en Jojutla, Estado de Morelos, el 18 de abril de 1916, consignó los postulados del zapatismo en materia Municipal, al incluir en primer término de sus propuestas de reformas políticas el siguiente: Artículo 32.-Realizar la independencia de los Municipios, procurando a éstos, una amplia libertad de acción que les permita atender eficazmente los intereses comunales y los preserve de los ataques y sujeciones de los gobiernos federal y locales. (82)

LOS PLANES DE MILPA ALTA Y SANTA ROSA.

El Plan zapatista de Milpa Alta del 6 de agosto de 1919, consigna un punto interesante sobre colonización, dice así: Noveno.- La colonización extranjera se hará de preferencia y a base de establecer una colonia, pero formada por colonos de la raza más adelantada en la agricultura, por cada diez pueblos de indígenas, y que la colonia aludida quede comprendida dentro de la comarca abarcando los pueblos mencionados, a efecto de que los labradores indígenas mejoren por este medio el sistema de cultivo de sus tierras. (83).

82.- González Ramírez, Manuel. op. cit. p. 367

83.- Idem: op. cit. p. 367.

El Plan de Santa Rosa del 2 de febrero de 1912, solamente se encuentra una alusión a los Municipios en materia electoral:

40.- La Ley electoral penará con prisión y multa a los Ayuntamientos que no repartan con la debida oportunidad las boletas para las elecciones o que de algún modo defrauden el sufragio; y con prisión a los ciudadanos que, con artimañas, burlen el voto. (84)

EL PACTO DE LA EMPACADORA

El Plan Orozquista, conocido por Pacto de la Empacadora, firmado en Chihuahua el 25 de marzo de 1912, contiene dos puntos concretos sobre el régimen Municipal:

28.- La revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los Ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos.

29.- Se suprimiran en toda la República los cargos de Jefes Políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los Presidentes Municipales. (85)

Los grupos que tomaron el poder durante la revolución de 1910 a 1917 se debía a la pobreza generalizada que ocasionaba ignorancia e instintos sociales suicidas. Hacía falta desarrollar la riqueza social que en esa época se encontraba en pocas manos. (86)

84.-González Ramírez, Manuel, op. cit. p. 368

85.- Idem. op. cit. 369

86.-Córdova,Arnoldo. Revolución Ideológica.Editorial ERA.Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. 1985.México. p. 16.

Los campesinos sin tierra, muchos de ellos expropiados violentamente, sometidos por la fuerza al trabajo en las haciendas y una masa cada vez más numerosa de pequeños propietarios rurales y urbanos al borde de la ruina y de intelectuales que padecían la opresión y la falta de oportunidades en las ciudades. (87)

La expropiación forzada de los pueblos de Morelos por terratenientes azucareros o de pequeños propietarios designados por obras llamadas "Compañías Deslindadoras" de terrenos baldíos, usando la violencia ilimitada cuando alguno de los sectores sociales sometidos pretendía oponerse, la represión no se dejaba esperar. (88)

Las masas populares sufrieron, como un efecto importante de la política represiva de la dictadura, una permanente dispersión de sus fuerzas y una incapacitación para plantear su oposición política o su insurgencia a nivel nacional; su lucha nació con el estigma del localismo, que impidió que sus exponentes pudiesen hablar a nombre de toda su clase social y de la sociedad entera, a excepción de los pequeños propietarios rurales, fundamentalmente del norte del país, que desde un principio mostraron una mejor disposición para organizarse a nivel nacional, en contra de la dictadura. (89)

87.-Córdova,Arnoldo. op. cit. p. 18.

88.- Idem. op. cit. p. 18

89.- Idem. op. cit. p. 19

Es justamente Madero, entre todos los opositores al régimen del general Díaz, el que adoptó las posiciones políticas no liberales de las clases medias y reunió a éstas en torno suyo hasta constituir las en un movimiento de dimensiones nacionales. Sus banderas fueron: la democratización del régimen y la defensa de la Constitución y de la legalidad y la reivindicación del principio de la propiedad privada y del pequeño propietario. (90)

Madero criticaba las peores atrocidades del régimen porfirista, debiendo hacer su efecto en las multitudes cuando se dirigía a ellas planteándoles problemas que, como el, de la libertad política o el del respeto del gobernante a la ley, parecían ya olvidados y sepultados en el tiempo: ¡Sufragio efectivo! ¡No reelección! fué el lema del movimiento que derrocó a la dictadura. (91)

En el Plan de San Luis, en el que Madero resumía su programa político, sólo en forma secundaria se refería al problema de la tierra, los demás problemas sociales parecían no existir o ser sólo un remedo de los grandes problemas sociales. La difusión en breve lapso facilitó el triunfo de las posiciones democráticas de Madero, dirigidas a un cambio de personal administrativo del Estado y a una transformación de los métodos de gobierno (92)

90.- Córdova , Arnolde, op. cit. p. 21

91.- Idem, op. cit. p. 21

92.- Idem, op. cit. p. 21

Sin embargo, tras el movimiento de Madero se alzaron también las masas populares, exigiendo la liquidación del privilegio, la expropiación de quienes habían despojado de sus tierras a los campesinos y de quienes se habían enriquecido medrando desde el poder.

Los historiadores han puesto ya el acento en el caso especial del zapatismo, que surgió en una zona, el pequeño Estado de Morelos, donde el proceso de expropiación de los pueblos había sido más violento y donde los campesinos despojados exigían más amenazas que en ningún otro lado, la restitución de sus tierras. (93)

La presencia del movimiento zapatista fue decisiva para que la revolución no se limitara a un simple cambio administrativo, como lo proponía Madero. Una vez que Madero llegó al poder, aquel movimiento sirvió, en su rebeldía contra él, al grado de que algunos maderistas se percataran de la profundidad que tenían los problemas sociales y de lo difícil que sería contener a las masas populares, particularmente a los campesinos.

Sin embargo, con el régimen maderista se dió el más importante experimento democrático surgido hasta entonces en México y el ambiente de libertad que logró crear en poco tiempo, ayudó a que las masas se movilizaran por sus demandas. Claro que todo ello con

tribuyó a la caída de Madero, pero no por obra de las masas, sino de los porfiristas mismos, que, aún sin Don Porfirio habían conservado todas sus posiciones políticas como precio de su convivencia con el maderismo. (94)

El artero golpe de Estado de febrero de 1913, que dirigió Huerta y en el que perdió la vida Don Francisco I. Madero. La primera enseñanza que dejaba el experimento de Madero era que no se podía contruir un nuevo organismo político, si no se destruía de raíz el aparato administrativo y militar de la dictadura; la segunda enseñanza, la más importante por el momento, era que para gobernar efectivamente no había más que constituir un gobierno fuerte. De qué manera se debía constituir ese gobierno fuerte era algo cuya solución sería una incógnita por un tiempo más. Don Venustiano Carranza, antiguo funcionario porfirista y luego partidario de Madero, que se erigió, casi inmediatamente después de la usurpación, en jefe de los revolucionarios, sería en adelante el más decidido sostenedor de la idea, apoyándose fundamentalmente en su experiencia política durante el porfirismo. (95)

La lucha contra Huerta, que duró un año y meses, sirvió para que los sectores medios se reorganizaran con nuevas ideas y con una perspectiva diferente, en gran medida adquirida en los campos de ba

94.-Córdova,Arnoldo. op. cit. p. 22

95.- Idem. op. cit. p. 22

talla. Al comenzar su lucha sus dirigentes se encontraron con masas dispuestas a pelear por problemas que Madero no había entendido y que había sido incapaz, por lo mismo, de resolver; levantaron --- ejércitos de la noche a la mañana y aprendieron muy rápidamente --- acerca del poder que las masas pueden proporcionar cuando se hallan movilizadas, es decir, en pie de lucha por sus reivindicaciones.⁽⁹⁶⁾

La guerra contra Huerta la hicieron los campesinos también por su cuenta creando caudillos surgidos de ellos mismos y planteando - sus demandas por su propia cuenta. La legendaria División del Norte, comandada por Pancho Villa, surgió de esa manera, y el Ejército Libertador del Sur, con Emiliano Zapata a la cabeza, se consolidó - como fuerza independiente, con un programa social cada vez más avan- zado. El viejo aparato político del porfirismo se desplomó hecho - pedazos al embate de estas fuerzas sociales desencadenadas. ⁽⁹⁷⁾

Los seguidores de Zapata eran masas de comuneros pueblerinos- despojados de sus tierras y para él lo fundamental era devolverles la tierra. En cambio a Villa lo seguían masas de peones, aparceros y arrieros que jamás habían tenido un pedazo de tierra como -- propio; las perspectivas de las luchas eran, por principios dife-- rentes.

96.- Córdova, Arnoldo. op. cit. p. 22

97.- Idem. op. cit. p. 23.

El 19 de junio de 1914, los revolucionarios de Morelos ratificaron el Plan de Ayala, declarando que no cesarían en su esfuerzo - hasta no conseguir que sus principios, "en la parte relativa a la - cuestión agraria, quedarán elevados al rango de preceptos constitucionales" (98)

La Revolución que sostienen los surianos ha definido de una -- manera clara y sin reticencias de ninguna especie los tres grandes - principios del problema agrario, y éstos son: restitución de Tie--- rras a los pueblos o ciudadanos; expropiación por causa de utilidad publica, y confiscación de bienes a los enemigos del Plan de Ayala, para llevar a cabo esos tres grandes principios de los revolucionarios, no se necesitaba dinero, sino honradez y fuerza de voluntad - por parte de los encargados de practicar dichos principios. (99)

En el norte de México, Francisco Villa, esa extraña mezcla de bandido dictador y reformador social, encarnaba el otro aspecto de la tragadía del campesino mexicano durante la revolución. Una necesidad profunda de tierras para los pobres del campo, una fuerza-natural desencadenada y que constituyen el ideal del villismo. (100)

98.- Magaña, Gonzalo y otros. Emiliano Zapata y el Agrarismo en Méxi
co. Editorial Porrúa. 2a. Ed. Tomo IV. 1937. p. 203-206.

99.- Córdova, Arnoldo. op. cit. p. 151.

100.- Idem. op. cit. p. 155.

La organización de la riqueza y del trabajo en el Norte, hace-- más de un siglo antes, había girado en torno a la constitución de - grandes latifundios que absorbían de modo global la vida de todos-- los hombres y aún de los pueblos y las ciudades que en ellos se --- iban formando. Las explosiones sociales que desde el principio se-- dieron en aquellas lejanas y apartadas latitudes tuvieron esta base. Esta situación tendió a agravarse en los años del porfirismo con la aplicación de las leyes de colonización de baldíos, que dió lugar a injusticias sin medidas sobre los sectores más desvalidos de peque-- ños propietarios. A principios del siglo en el norte se localizaban las propiedades mayores de toda la República. (101)

Villa nació peón y en cuanto tal se hizo rebelde, víctima de - la violencia que sobre él y los suyos ejercía un hacendado de Duran-- go. Su propia experiencia de explotado y perseguido, lo había lle-- vado a profesar un odio generalizado por los ricos. Antes de que-- Villa agregara a sus propias ideas el programa agrario de los Zapa-- tistas, en la Convención Revolucionaria, para él, dar un pedazo de-- tierra a los campesinos pobres significaba darlo, ante todo, a sus-- soldados, como que eran los que habían luchado por ella. Pero él - jamas vió a sus soldados como algo diferente del pueblo, eran el pue-- blo mismo. Pensaba en dar la tierra a sus soldados porque eran po-- bres, pero lo que es más importante, Villa en el fondo quería ver - un soldado en cada pobre, listo y en condiciones de defenderse. (102)

101.- Córdova, Arnoldo. op. cit. p. 156

102.- Idem. op. cit. p. 157.

En Mayo de 1915, mientras se desarrolla furiosa lucha entre -- División del Norte y el Ejército Constitucionalista al mando de --- Obregón, el General Villa, en su calidad de jefe de operaciones de las fuerzas armadas de la Convención Revolucionaria, expidió en la ciudad de León, Gto., una Ley General Agraria, que es el último y el más importante documento que en materia agraria explica el pensamiento del villismo. (103)

La Ley Agraria de Villa, es en especial notable en dos puntos esenciales; la reducción de la propiedad de los pueblos a propiedad individual y la delegación en los Estados de los asuntos legislativos y administrativos de la cuestión agraria. (104)

La experiencia que villistas y zapatistas vivieron juntos en la Convención Revolucionaria de 1914 y 1915 vale, principalmente para-- destacar y precisar los elementos que unen y hermanan el villismo y el zapatismo, México conoció el debate de los problemas nacionales-- más auténticamente representativo, popular y democrático que jamás-- haya habido a lo largo de su historia y en la que se amalgamaron todos los problemas sociales de la época, y también por primera vez se hizo de la Ley un instrumento para solucionar aquellos problemas, es

103.-Córdova, Arnoldo. op. cit. p. 160

104.- Idem. op. cit. p. 162.

aquí en la Ley Agraria del 26 de octubre de 1915 y el Programa de - Reformas Político Sociales de la Revolución aprobada por la Soberana Convención Revolucionaria constituyen los documentos más esclarecedores, los verdaderos puntos de unión de los dos movimientos. (105)

No existía duda en el Constituyente del 17 acerca de la necesidad de establecer como precepto constitucional el Municipio, pero - el problema sobre el que gravitaron enconadas discusiones fue el régimen de la Hacienda Municipal por considerar, que ataba la libertad del Municipio.

No obstante las múltiples discusiones motivadas por la fracción II del Artículo 115 de la Constitución de 1917, el Constituyente consagró la libertad municipal, pero no reglamento su ejercicio. El tiempo ha venido a decidir el camino en el sentido de hacer necesaria la expedición de los ordenamientos reglamentarios del Artículo 115 Constitucional.

105.- Córdova, Arnoldo. op. cit. p. 165.

CAPITULO II

2.- TEXTO ORIGINAL DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL, REFORMAS Y ADI CIONES HASTA LA FECHA

TEXTO ORIGINAL DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

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

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

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

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 ha bitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no po

drán ser reelectos ni durar en su cargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, substitutos o interinos, -- las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser-- menor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada Distrito Electoral nombrará un diputado-- propietario y un suplente.

Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado un ciuda dano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no me-- nor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección. (106).

106.-Ruíz Massieu, José Francisco. Estudios de Derecho Político de -- Estados y Municipios. Editorial Porrúa. 1a. Ed. Instituto de -- Investigaciones Jurídicas. Serie C. Estudios Doctrinales. Núm.- 96. UNAM. 1986. México. p. 48 y 49.

PRIMERA REFORMA.

La primera reforma (Diario Oficial del 20 de agosto de 1928), se hizo para modificar el número de representantes en las legislaturas locales que, de acuerdo al texto original, debía ser proporcional al de los habitantes de cada Estado pero que, en todo caso, no debería de ser menor de 15 diputados. La reforma estableció que la representación en estas legislaturas sería proporcional a los habitantes de cada Estado, pero que sería de cuando menos 7 diputados - en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes, de 9- en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800- mil habitantes y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra. (107)

Quedando el artículo 115 como sigue;

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

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

II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la-

107.-Quintana Roldán, Carlos Francisco. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Serie A. Fuentes b) Textos y Estudios Legislativos Núm. 59. 1985: México. p. 280.

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

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

El Ejecutivo Federal y los gobernadores.....

Son aplicables a los

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 400,000 habitantes; de nueve en aquellos cuya población exceda de éste número y no llegue a 800,000 habitantes y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra... (108)

SEGUNDA REFORMA

La segunda reforma (Diario Oficial del 29 de abril de 1933) -- tuvo como objeto establecer con precisión el principio de no reelección absoluta para gobernadores, y de no reelección relativa para - diputados locales e integrantes de los ayuntamientos. En el primero de los casos la no reelección es absoluta, ya que quien ha ocupado el cargo de gobernador no lo podrá volver a ocupar; tratándose - de los ayuntamientos y de los diputados locales, no podrán ocupar -

el cargo para el período inmediato siguiente, pero si para los subsecuentes. (109)

El texto del artículo reformado fué el siguiente:

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

I. Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia--entre ésta y el Gobernador del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser electos para el período inmediato. Las personas que por elección-indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, de 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 podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislatu--ras de los Estados y en todo caso, serán las suficientes para atender a 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 las fuerzas públicas en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo -- más de cuatro años.

La elección de los Gobernadores de los Estados y de los legislativos locales será directa 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, substitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato;

a).- El gobernador substituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional aún cuando tenga distinta denominación.

b).- El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del Gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del período.

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 anterior 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 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.

Los diputados de las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato, con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes. (110)

TERCERA REFORMA

La tercera reforma (Diario Oficial del 8 de enero de 1943), modificó la parte correspondiente de la fracción tercera del texto original, que indicaba que los gobernadores de los Estados no podían-- durar en su cargo más de cuatro años, para reglamentar que la duración del cargo de estos funcionarios no podrá ser mayor a seis años, como a la fecha se encuentra estipulado en este precepto. (111)

El párrafo tercero de la Fracción III del citado artículo que--

110.-Muñoz, Virgilio y Mario Ruiz Massieu. op.cit.p.87 -89.

111.-Quintana Roldán, Carlos Francisco. op. cit. p. 280

dó en la siguiente forma:

III. Los gobernadores de los Estados no pueden durar en su cargo más de seis años... (112)

CUARTA REFORMA.

La cuarta reforma de nuestro artículo en comentario (Diario Oficial del 12 de febrero de 1947), fué de importancia básica en la historia del país; por virtud de ella se otorgó el derecho a la mujer para participar en elecciones municipales, tanto para votar como para ser votada. (113)

La reforma señalaba en lo conducente textualmente que:

"En las elecciones municipales participaran las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas". (114)

QUINTA REFORMA

La quinta reforma del artículo 115 (Diario Oficial del 17 de octubre de 1953), se le suprime el párrafo segundo de la Fracción I, para hacerlo congruente en relación al artículo 34 de la Constitución, que otorgó la plena ciudadanía a la mujer para participar en forma cabal en todos los procesos políticos nacionales. (115)

112.-Muñoz, Virgilio y Mario Ruiz Massieu. op. cit. p. 89

113.-Quintana Roldán, Carlos Francisco. op. cit. p. 280

114.-Muñoz, Virgilio y Mario Ruiz Massieu. op. cit. p. 90.

115.-Quintana Roldán, Carlos Francisco. op. cit. p. 281

SEXTA REFORMA.

La sexta reforma(Diario Oficial del 6 de Febrero de 1976),adicionó al artículo 115, para adecuarlo a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 25 de la Constitución, sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano.(116)

SEPTIMA REFORMA

La séptima reforma(Diario Oficial del 6 de diciembre de 1977) adiciona el artículo 115 a efecto de introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de legisladores locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los Municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes.(117)

OCTAVA REFORMA

La octava reforma (Diario Oficial del 3 de febrero de 1983),-cambió sustancialmente el contenido del artículo que se comenta,--dividiéndolo en diez fracciones, de las que siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, dos son comunes a los Estados y Municipios y uno más reglamenta cuestiones de los Estados.(118)

116.-Quintana Roldán, Carlos Francisco. op. cit. p. 281

117.- Idem op. cit. p. 281.

118.- Idem. pp. cit. p. 281.

El texto reformado quedó como sigue:

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

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el 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 suplente, 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.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar -- que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad

suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su -- juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renun-
cia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a -
la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que
se celebren nuevas elecciones. Las legislaturas designarán entre -
los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos-
respectivos.

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

II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídi-
ca y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos-
poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normati--
vas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bân-
dos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y dis-
posiciones administrativas de observancia general dentro de sus res-
pectivas jurisdicciones.

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

- a).- Agua potable y alcantarillado,
- b).- Alumbrado público,
- c).- Limpia,
- d).- Mercados y centrales de abasto,

- e).- Panteones,
- f).- Rastros,
- g).- Calles, parques y jardines,
- 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.

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus -- ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y aso-- ciarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

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

a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adiciona-- les, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, -- de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejo-- ras así como las que tengan por base el cambio de valor de los in-- muebles.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para -- que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b).- Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

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

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales, y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construc

ciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas -- que fueren necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad 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.

VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residen habitual o transitoriamente.

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 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, substitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos 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.
- b).- El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor a cinco 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 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 este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmedia-

to con carácter de suplentes.

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 todos los Municipios.

XI 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 en 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.

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.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios -- con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere -- el párrafo anterior. (119)

119.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editada por la Secretaría de Gobernación. Impresa en Talleres Gráficos de la Nación. Febrero de 1985. México.

NOVENA REFORMA.

La novena reforma (Diario Oficial del 17 de marzo de 1987), se adicionó al artículo 115, para adecuarlo a las modificaciones de -- las fracciones VIII y IX de las Constituciones Estatales.

Quedando el texto reformado como sigue:

VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de-- representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

IX. 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 Contitución, y sus disposiciones reglamentarias. (120)

CAPITULO III

DESCENTRALIZACION SOCIAL Y FORTALECIMIENTO JURIDICO DEL MUNICIPIO.

Introducción.- La excesiva concentración del poder político y económico en la Ciudad de México, traería serias consecuencias que se expresarían en la actual desigualdad y en las divisiones entre las -- clases y las regiones. (121)

El pueblo exige inversiones de carácter físico; carreteras, presas, canales de irrigación, autotransporte, sistemas de energía eléctrica, redes telefónicas, telegráfos, instalaciones colectivas, como son escuelas y hospitales, agua y drenajes que son base de sustentación del desarrollo. (122)

Exige además, programación y planeación, integración en proceso de desarrollo que sean factibles y a la vez mutuamente compartibles; exige la elaboración y traslado de la economía hacia esas metas, tan rápido como sea posible. Además, exige el logro de una mayor y más-

121.-Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi. Entre la Sociedad y el Estado. Revista Mexicana de Sociología. Año XLVIII/Núm. 4. Octubre Diciembre 1986. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. México. p. 9.

122.-García Sánchez, José. El Municipio. Editorial Porrúa. 1a. Ed. 1986. México. p. 37

eficiente producción de bienes y servicios. Nuestro pueblo, cada vez es más abundante y más consciente de sus derechos y manifiesta una serie de exigencias que el Estado, se vé obligado a satisfacer a través de múltiples formas de participación de la Federación en la vida de las comunidades, en la vida de los grupos o sectores--- tanto privados como social, a través de la planificación. (123)

Esta desigualdad que se viene dando desde hace varias décadas, culminó el sexenio pasado con una de las crisis económicas más severas que haya sufrido el país. (124) Para enfrentarla se hicieron proyectos para la planeación federal y se elaboró un Programa de -- Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, -- que se inscribió en el contexto de la Reforma Administrativa del -- régimen anterior, impulsándola para modernizar el aparato estatal, -- siendo su objetivo reordenar territorialmente las diferentes dependencias gubernamentales en sus diferentes niveles de actuación. Es te propósito de desconcentración de funciones administrativas se limitó a la SAHOP como Planpiloto, creando centros y representaciones de instancias federal encargados de poner en marcha la política idea da desde el centro. (125)

123.- García Sánchez, José. op. cit. p. 37

124.- Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi. op. cit. p. 17

125.- Idem. op. cit. p. 17.

Al iniciarse el presente sexenio y después de una amplia consulta el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión una propuesta de modificaciones al artículo 115 Constitucional, que regula la cuestión municipal. Las reformas jurídicas propuestas y aprobadas encerraban cambios sustanciales sobre las funciones, atribuciones y recursos para la gestión municipal. La reforma pretendía recuperar las permanentes preocupaciones jurídicas y sociales que existían en relación al comportamiento de las entidades que conforman la Federación. Las modificaciones delimitan jurídicamente el marco de actuación de Estados y Municipios en sus relación con la comunidad.

Con esto se daba inicio a una primera etapa del proceso de descentralización propuesto por la actual administración, en la cual - se fijaba la transferencia a los Estados de los servicios educacionales (educación preescolar, primaria, secundaria y normal), y los servicios de salud, en los niveles preventivo y curativo.

CAPITULO III

1.- SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática, es el instrumento jurídico político que contiene los documentos fundamentales para la realización del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, y contempla los planes, programas sectoriales y regionales, programas operativos, así como sus objetivos, alcances, metas y fines que se ha -- propuesto.

Al iniciarse la actual administración, el Plan Nacional de Desarrollo, señaló que uno de los objetivos gubernamentales era la -- descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento jurídico del Municipio, lo que requería la puesta en marcha de diferentes -- acciones de Desarrollo estatal integral y el fortalecimiento y orde -- nación de la actividad económica en el territorio nacional. Para -- tales propósitos, se reorganizaron instrumentos jurídicos e institu -- cionales.

Todos los instrumentos de planeación jurídicos, políticos y -- económicos, son de gran importancia para reestructurar las funciones que deben cumplir diferentes instituciones del Estado en el marco -- de grandes proyectos nacionales como son: impulsar un verdadero pro --

ceso de descentralización y profundizar las formas de participación democrática. En el nivel del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se delegó a los gobiernos estatales la elaboración de los planes de desarrollo de sus respectivas entidades. En el nivel jurídico, se introdujeron modificaciones sustanciales, por un lado -- los CUC que fueron transformados en Convenios Unicos de Desarrollo (CUD), asumiendo el carácter de instrumentos jurídico, administrativo, programático y financiero, donde la concentración de compromisos sobre diversas acciones de competencia concurrente y de interés común entre los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, dentro del ámbito de sus respectiva competencia para que coordinen el desarrollo socioeconómico integral. (126)

El sustento jurídico del sistema Nacional de Planeación Democrática se fundamenta en la Ley de Planeación que constituye, junto con las normas constitucionales en la materia el marco jurídico que le otorga respaldo. (127) Es una ley de contenido heterogéneo por el carácter de su objeto, porque regula materias diversas y distintas entre sí como son; la enseñanza, la salud, el turismo, el Gasto Público, la política global, la capacitación, la productividad, el comercio, la industria, el patrimonio, la hacienda, el crédito, la programación, el presupuesto, el mejoramiento agropecuario, el fomento regional, etc. Es también jurídicamente heterogénea, por-

126.- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Capítulo 5. Estrategia económica y Social.

las diversas técnicas jurídicas que comprende. (128)

La Ley de Planeación contiene finalidades, directrices y objetivos que pueden servir como criterios de interpretación para la ejecución de la Ley y del propio Plan, en su faceta de gestión administrativa. La acción, mandatos y normas imperativas, tanto para el Gobierno y la Administración, así como algunas para el sector social y los particulares. (129)

La Ley de Planeación contiene por otra parte; delegaciones, principios y normas de habilitación legislativa y de autorización al Gobierno y a la Administración, para ciertas actuaciones. Incluye además la Ley de Planeación modificaciones y reformas de ciertas estructuras e instituciones jurídicas. (130)

La planificación nacional, es un hecho irreversible, es un todo, un conjunto, es un proceso de administración que a su vez tiene innumerables actos administrativos regidos por el Derecho y los Reglamentos que son aplicables a una realidad administrativa, financiera, económica, política y social producto de nuestra historia. (131)

128.-García Sánchez, Jose. op. cit. p. 229

129.- Ley de Planeación. Art. 20

130.- IDEM. Art. 33 y 34.

131.- García Sanchez, José. op. cit.p. 47-48.

a). A MEDIANO PLAZO.

* PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

El Plan Nacional de Desarrollo constituye en cuanto a su fondo un estudio amplio y profundo de tipo socioeconómico en el que se examina y diagnostica los distintos sectores de la economía y de la sociedad, formulándose una serie de previsiones, metas y objetivos a alcanzar durante su vigencia de cinco años, 1983-1988.
(132)

El Plan en sí, trata de información, prospectiva y un programa de criterios, objetivos y acciones; desde el punto de vista jurídico, en lo referente a la sanción y forma jurídica del acto aprobatorio del Plan y sus disposiciones. El Plan se aprueba y se le otorga únicamente sanción jurídica, por la Ley de Planeación, que en su artículo lo dice: "Las disposiciones de esta Ley son del orden público e interés social y tiene por objeto establecer:

1.- Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional de Desarrollo... y en la fracción II, se establecen también "Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática." (133)

Así el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se ubica en el-

132.-García Sánchez, José. op. cit. p. 229.

133.-Ley de Planeación. Art. 1o.

máximo nivel jurídico y marca criterios y principios para las planificaciones sectoriales, estatales y municipales subordinadas y dependientes todas ellas al mismo. Establece en forma flexible y gradual, una jerarquía de los planes, en sentido formal; gradua los objetivos entre las políticas de planeación general, sectorial y Estatal.

La planeación consiste en una sucesión permanente de ideas, normas y actividades perfectamente concatenadas entre sí en donde cada una de las etapas que la integran, están en función de aquellas que la influyen. (134)

La Ley de Planeación concibe a la planificación como una unidad, con una visión de conjunto y objetivos comunes, que afectan los tres niveles de administración; federal, estatal y municipal, en consecuencia, a sus respectivos planes y competencias.

El Plan Nacional de Desarrollo tiene una vigencia de seis años y está establecido para el territorio nacional. Deberá ser elaborado, aprobado y publicado dentro de los primeros seis meses, contados a partir de la fecha de toma de posesión de cada Gobierno. (135)

134.-García Sánchez, José. op.cit. p. 242.

135.-Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi. op. cit. Cuadro 2.

Queda bajo la responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto integrar el Plan Nacional de Desarrollo con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los grupos sociales interesados y entidades federativas. (136)

El Plan Nacional de Desarrollo contiene los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo, provisiones sobre recursos, instrumentos y responsables de su ejecución. Establece lineamientos de política en todos los ámbitos del sistema. (137)

Todo esto trae como consecuencia la necesidad de que los planes de los Estados y Municipios sean ejercidos de acuerdo con los criterios, metas y objetivos que se señala en el Plan Nacional de Desarrollo y su Ley respectiva.

136.-Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi. op. cit. Cuadro 2.
137.- IDEM op. cit. Cuadro 2.

* PROGRAMAS SECTORIALES.

El territorio en donde se enclavan los Municipios es determinante de la personalidad de éstos. Un territorio campirano, rural, serrano, en donde se dá la actividad económica en lo primario, es decir, para la extracción de los productos agrícolas y el cuidado del ganado y, donde la actividad se constituye en la más importante y significativa, es, sin lugar a dudas, un territorio geográfico y económicamente rural. Es territorio rural porque sus habitantes congregados en las comunas, se dedican en forma preeminente a actividades de la agricultura y cría de ganado que van -- desde las primitivas relaciones de producción hasta las más modernas. (138)

Las comunas municipales enclavadas en los territorios rurales, integran conjuntos de municipios que presentan características tan próximas entre sí, que permiten formular convenciones -- que los engloban, denominándolos y agrupándolos en base a características étnicas, sociológicas, orográficas, económicas, etc. Estas regiones tienen una profunda compartidad geográfica, étnica y económica, pero son interdependientes, sin embargo, cada quien -- con su personalidad diferente y su jerarquía específica. (139)

138.-García Sánchez, José. op. cit. p. 126.

139.- Idem. op: cit. p. 26

Estos Municipios rurales, la Planeación sectorial los ha -- agrupado para impulsarlos hacia el desarrollo. Esto ha venido-- produciendo en algunos Estados efectos de trascendencia históri-- ca, que ha despertado conciencia de la necesidad de organizarse, hacia el interior y hacia el exterior, abriendo los canales de-- consulta hacia los sectores privado y social, y obteniendo la ne-- cesaria participación de la opinión popular que refuerza y bene-- ficia las decisiones económicas y sociales. La Planificación -- Sectorial afecta a materias muy distintas que versan prácticamen-- te sobre campos muy diversos de la actividad administrativa, eco-- nómica y social.

Los Planes Sectoriales desde el punto de vista jurídico, -- quedan sujetos a la Ley de Planeación, artículo 9; que tiene --- efectos vinculantes y coordinados y además quedan por ella san-- cionados jurídicamente. (140)

Los Programas Sectoriales, tienen una vigencia de seis años y están contemplados para el espacio nacional. Se publican con-- posterioridad a la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo. (141)

140.- García Sánchez, José. op. cit. p. 230.

141.- Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi. op. cit. Cuadro 2.

La obligación de formular estos programas corresponde a -- las dependencias responsables de los sectores con la participa-- ción de las instituciones coordinadas y los grupos sociales inte-- resados.

Estos programas constituyen los lineamientos de política -- que rigen el comportamiento de las actividades económicas y so-- ciales del sector correspondiente.

* PROGRAMAS REGIONALES.

El Plan Nacional de Desarrollo fija también, las regiones consideradas estratégicas para integrar el desarrollo en cuatro grandes divisiones geográficas: el norte, el Golfo de México, las fronteras y el sureste. Las ciudades medias y los municipios fueron identificados como espacios territoriales que harán posible este propósito desconcentrador. Se explicitó la intención de transferir a los Estados una cuota de responsabilidad mayor en el proceso de reordenación de la economía nacional que busca lograr un mayor equilibrio de gasto, programando su impacto de manera regional. Todo ello exige un nuevo sentido de gestión basado en la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. (142)

En la planificación nacional y regional en donde los planes regionales o estatales deberán, en todo momento, supeditar sus metas y objetivos a las de los planes sectoriales y del global de desarrollo.

La reforma administrativa, estatal y municipal se ha convertido hoy por hoy en imperativo, pues ha sido determinada por los planes sectoriales, por el Plan Global de Desarrollo, por la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, por el Sistema Alimentario Mexicano, por la

Ley de Fomento Agropecuario y por todas aquellas medidas que el Gobierno Federal ha puesto en marcha para fortificar y darle vigencia a un federalismo vivo y actuante y, para rebasar la esfera de lo político y dibujar una nueva concepción de federalismo que se ubique en el contexto de planificación del desarrollo y en la esencia de los nuevos objetivos de nuestra moderna comunidad. La intervención del Estado en la vida de las autonomías locales, a través de acciones coyunturales y de planificación, quedan perfectamente legitimadas por tratarse de motivos del bien común y en razón del interés público. (143)

El concepto de región es un elemento esencial en el proceso de planificación del desarrollo nacional y en el proceso de ordenación del territorio. Desde la región se asientan los diagnósticos y proyecciones de los planes sectoriales y específicos, pero fundamentalmente, las proyecciones de los planes estatales de desarrollo.

Al hacer un análisis de la Administración del Municipio rural, un elemento que esta correlacionado con el proceso de desarrollo regional es la Planeación Nacional y Regional. Por ello, al considerar la Administración del Municipio rural y su conexión en el proceso de planificación, es establecer una relación entre las estrategias, objetivos y metas de los Planes Nacionales, la regionalización administrativa, el desarrollo económico y social y la programación regional.

Como consecuencia de las reformas a la Administración Pública Federal que son las leyes que le dan organización y funcionamiento a la función ejecutiva del Estado, hasta la acción de tipo operativo para lograr los objetivos planeados, se da la necesidad de complementar -- entre los organos que conforman la estructura administrativa, las --- funciones del Municipio y la política de Regionalización de Programación regional. Esta relación de interdependencia y complementación - es tal, que son la sustentación de toda una integración que nos lleva al nivel máximo de estrategia para lograr concretar el Plan Nacional de Desarrollo.

Los Programas regionales, son aquellos que se integran a partir de la definición de las regiones que se consideran prioritarias o -- estratégicas de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo, como son el - Norte del país, el Golfo de México, las franjas fronterizas y el su -
reste de México. (144)

La responsabilidad de su coordinación corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los Estados y Municipios involucrados, y los grupos sociales interesados. (145)

Estos sirven y son realizados para el fomento y desarrollo de -- una área geográfica de atención prioritaria y sintetizan las acciones de diversas entidades que concurren en la región.

144.- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

145.- Martínez Assad Carlos y Alicia Ziccardi, op. cit. cuadro 2.

* PROGRAMAS INSTITUCIONALES.

Los Programas Institucionales, tienen una vigencia de seis años, pueden tener contemplado el espacio territorial nacional o el espacio territorial regional. El Presidente de la República decidirá cuáles serán los programas que deben ser elaborados de acuerdo a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo, así como el plazo en el que deben ser presentados. (146)

Corresponde a la entidad paraestatal respectiva elaborar su programa con el apoyo de la dependencia coordinadora del sector correspondiente.

Estos Programas Institucionales contiene políticas, objetivos y prioridades de las instituciones que desagregan al Plan y los Programas sectoriales.

En estos Programas intervienen las dependencias coordinadoras del sector correspondiente, Secretaría de Programación y Presupuesto, en tidades federativas y sectores. Así mismo el sector social y privado interesados en ello.

b) A CORTO PLAZO

* PROGRAMAS OPERATIVOS ANUALES:

+ GLOBALES.- Estos programas tienen una vigencia de un año, para el ámbito territorial nacional o regiones seleccionadas. Se formula cada año. Es elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto. (147)

Son expresiones concretas de los propósitos y objetivos de los programas a mediano plazo. Contiene asignaciones precisas de recursos y definen a los responsables de su ejecución.

La Planificación da importancia a las cuestiones de corto plazo y a las acciones coyunturales, porque tienden a resolver aquellos problemas que provocan estrangulamiento. Es integral, participativo y democrático, incluye cuatro vertientes para la instrumentación de planes y programas: obligación, inducción, coordinación y concertación en sus tres niveles: global, sectorial y estatal y horizontes temporales; corto, mediano y largo plazo. (148)

147.- Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi. op.cit. Cuajro No. 2

148.- García Sánchez, José. op. cit. p; 289.

+ SECTORIALES.-

Los programas sectoriales tienen una vigencia de un año, para sectores determinados en el Plan Nacional de Desarrollo. Se formula cada año y deben ser presentados a más tardar en octubre para su incorporación en el Presupuesto de Egresos correspondiente al año siguiente a la de su elaboración. Los Planes Operativos Anuales Sectoriales deben ser elaborados por las dependencias coordinadoras del sector.⁽¹⁴⁹⁾

Son expresiones concretas de los propósitos y objetivos de los programas a mediano plazo. Contienen asignaciones precisas de recursos y define a los responsables de su ejecución.

149.- Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi. op.cit. Cuadro No. 2

+ REGIONALES

Estos programas tienen una vigencia de un año, para regiones seleccionadas. Se formula cada año y deben ser presentados a más tardar en octubre para su incorporación en el Presupuesto de Egresos correspondiente al año siguiente al de su elaboración. Los Programas Operativos Anuales Globales Regionales son elaborados por las dependencias-coordinadoras Regionales.

Son expresiones concretas de los propósitos y objetivos de los programas a mediano plazo. Contiene asignaciones precisas de recursos y definen a los responsables de su ejecución. (150)

* INSTITUCIONALES

Los Programas Operativos Anuales Globales Institucionales son aquellos que tienen una vigencia de un año, aplicados nacionalmente o para regiones seleccionadas. Se formulan cada año, deben ser presentados a más tardar en octubre para su incorporación en el Presupuesto de Egresos correspondiente al año siguiente al de su elaboración.

Es el Programa Operativo Anual Global Institucional elaborado por las entidades coordinadoras. En él marcan las expresiones concretas de los propósitos y objetivos de los programas a mediano plazo. Contiene además, asignaciones precisas de recursos y definen a los responsables de su ejercicio. (151)

2.- PLANEACION ESTATAL.

a) A MEDIANO PLAZO.

+ PLANES ESTATALES DE DESARROLLO

Los Planes Estatales de Desarrollo, tienen una vigencia de seis años se aplican a la entidad federativa. Serán elaborados conforme al período gubernamental en las entidades federativas y de acuerdo a la legislación de cada Estado.

Se llevarán a efecto a través de los COPLADES, las unidades de planeación de los Estados y los grupos sociales locales, contando con la asesoría de SNPD, si así lo solicitan.

Constituyen los documentos orientadores de la política económica y social de las entidades federativas. ⁽¹⁵²⁾

Los Planes Municipales, están formulados para Municipios seleccionados por su capacidad técnica administrativa para realizar planes. Su vigencia es de un año. Son aplicables exclusivamente para los Municipios.

Estos Planes Municipales, serán formulados según los periodos de gobierno en los municipios y de acuerdo a las previsiones de las legislaciones de cada estado, corresponde su elaboración a las instancias de planeación de cada Municipio.

Estos Planes Municipales, fijan las prioridades y objetivos locales y desagregan los contenidos de los planes estatales. (153)

Las acciones federales han determinado la necesidad de llevar -- adelante una política de fomento a la Administración Municipal con --- características rurales, ellas son de orden político, administrativo, de derecho administrativo, económico, de economía política y de dere-- cho económico como son:

- * COPLAMAR, Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.
- * COPRODES, Comités Planificadores del Desarrollo Económico y Social.

- * CUD, Convenios Unicos de Desarrollo
- * PIDER, Programas de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural.
- * PGD, Plan Global de Desarrollo.
- * SAM, Sistema Alimentario Mexicano
- * Ley de Fomento Agropecuario.

(154)

b) A CORTO PLAZO:

+ ESTATALES.-

Los Programas Operativos anuales y estatales, tienen vigencia de un año, son aplicables a los Estados y Municipios. Su formulación es cada año y deberán estar terminados antes de elaborar los presupuestos-respectivos de tal forma que les sirvan de insumo.

Su elaboración corresponde a las unidades de planeación estatal correspondiente en el marco de los COPLADES. Son expresión concreta de las prioridades, objetivos y metas del Plan y los programas estatales de mediano plazo. (155)

Las acciones federales han determinado la necesidad de llevar adelante una política de fomento a la Administración Municipal en los órdenes político, administrativo, económico coordinándolos con los niveles de actuación estatal y municipal los planes para lograr las metas y objetivos fijados, se dió los pasos necesarios para crear organismos de apoyo.

+ MUNICIPALES.-

Los Programas Operativos Anuales Municipales, tienen vigencia de un año y son aplicables a los Municipios. Se formulan cada año y deberán estar terminados antes de elaborarse los presupuestos respectivos de tal manera que les sirvan de insumo. (156)

Su elaboración corresponde a las unidades de planeación estatales correspondientes en el marco de COPLADES. Son la expresión concreta de las prioridades, objetivos y metas del plan y los programas estatales a mediano plazo.

Para llevar a cabo los Programas operativos, se han creado mecanismos de coordinación y consulta entre los tres niveles de actuación, federación, estados y municipios con el afán de cristalizar los objetivos de redistribuir los beneficios y distribuir la responsabilidad entre los entes de servicio público.

Las necesidades concretas de la población se presentan normalmente en forma coyuntural, por ello el pueblo del municipio, en todo momento, será el principal catalizador de las grandes estrategias de los planes nacionales. Un plan por más brillante planteado que este, si no tiene una real aceptación popular, ese plan tenderá al fracaso. --

porque existe un distanciamiento entre el sentir del pueblo y el go --
bierno.

El 21 de enero de 1983, se puso en marcha el Programa de Descen --
tralización de la Administración Pública Federal, que fué elaborado --
por las dependencias y entidades del Gobierno Federal en cumplimiento--
del Decreto expedido el 18 de junio de 1984, tomando en consideración--
las propuestas de los gobiernos estatales. (157)

El Programa de Descentralización de la Administración Pública Fe--
deral establece las decisiones para apoyar el desarrollo de las activi--
dades productivas de alcance regional, para la consolidación y amplia--
ción de la infraestructura regional, para fortalecer la actividad eco--
nómica y ampliar el acceso a los servicios gubernamentales y para el --
desarrollo social. En este Programa están involucradas todas las Se --
cretarías de Estado y la Procuraduría General de la República. (158) To
do ello con el objeto de impulsar el desarrollo y fortalecimiento del--
Municipio, esencia de nuestra historia.

157.- Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi. op. cit. p. 18.

158.- IDEM. op. cit. p. 18.

CAPITULO IV

IMPACTO SOCIOLOGICO DE LOS MUNICIPIOS EN MEXICO.

1.- LA COMUNIDAD SOCIOLOGICA Y EL MUNICIPIO.

Varios son los autores que han definido a la comunidad, entre -- ellos, Antonio Caso nos dice:..."la comunidad es la familia, el Muni-- cipio, la iglesia, el Estado y que "En la comunidad, que es un pro-- ducto de la naturaleza, como un organismo natural, no hay voluntad -- de la persona. Los individuos son miembros de un cuerpo social que posee una solidaridad natural, una identidad de voluntad, porque la-- voluntad individual, se suprime por la voluntad de la comunidad"(159)

Por su parte Ely Chinoy en su obra, nos señala que MacIver y -- Page establecen que el grupo primario es: "La primera, la más simple, la más universal de todas las formas de asociación, es aquella en que un pequeño número de personas se encuentra "frente a frente" para el-- compañerismo, la ayuda mutua, la discusión de custiones que concier-- nen a todos, o para el descubrimiento y la ejecución de alguna políti-- ca común. El grupo "frente a frente" es el núcleo de toda organiza-- ción, y se encuentra en alguna forma dentro de los más complejos sis-- temas; es la unidad celular de la estructura social.

159.-Caso, Antonio. Sociología. Editorial Publicaciones Cruz O.la.Ed. 1978. México. p. 32 y 33.

El grupo primario, bajo la forma de la familia, nos inicia en los secretos de la sociedad. El grupo a través del cual como compañeros de juego y camaradas, damos la primera expresión creadora a nuestros impulsos sociales. Es el hecho de donde proceden nuestras costumbres, la liñera de nuestras lealtades. Es el primero y generalmente sigue siendo el principal foco de nuestras satisfacciones sociales. En este aspecto, el grupo "frente a frente" es primario en nuestras vidas". (160)

Las comunidades son grupos sociales territorialmente definidos, donde los hombres pueden pasar su vida entera. Ofrecen una identidad social común que trasciende las demandas de muchos otros grupos. Dentro de una comunidad, los hombres desarrollan, en cierta medida, características comunes; costumbres, tradiciones, maneras de hablar, que son signos y consecuencias de una vida común.

Durante casi toda su historia, el hombre ha vivido principalmente en pequeñas comunidades, ligadas estrechamente con la tierra o con el agua de las que deriva su subsistencia. La estructura social y la cultura de la pequeña comunidad se describe típicamente en términos semejantes a los de la sociedad comunal. Un tamaño limitado y un aislamiento relativo, se asocian con la homogeneidad, la estabilidad y la resistencia al cambio. Puede existir sólo una división limitada de trabajo con una mínima proliferación de papeles sociales. La vida

sigue los tradicionales y un fuerte sentido de solidaridad unifica al todo. (161)

El Municipio y la comunidad están íntimamente relacionados, pero éste es una sociedad natural domiciliaria, ha constituido y sigue siendo en la realidad nacional una institución profundamente arraigada en la indioscincracia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político. Su naturaleza de índole social y natural encontró regulación como comunidad política, administrativa y territorial de nuestra vida nacional como una de las grandes conquistas de la revolución. Es la comunidad social que posee territorio, capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir con la tarea nacional, nadie más que la comunidad -- organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

Al hablar del Municipio, nos referimos a un conjunto ordenado de leyes y reglamentos, es hacer una referencia a la Constitución Política del país y a la de los Estados en particular, en donde se encuentra un articulado específico para la organización y función de ésta importante institución política que conforma la estructura base de todo el proceso económico, administrativo y político de nuestro sistema. Hablar de Municipio, es identificar al gobierno y a la Administración en la raíz de

nuestra misma democracia; es plasmar la existencia de una realidad sociológica del vecindario que habita en una ciudad determinada o en su periferia. (162)

Así pues, el vecindario, o los vecindarios que constituyen la totalidad de la comuna municipal como integración sociológica, económica y política, es el elemento substancial del concepto jurídico de esta Institución Política. El vecindario es entonces, el principal promotor, programador y evaluador de todas aquellas acciones, obras y servicios que tiendan a satisfacer sus propias necesidades. Los asentamientos humanos que están radicados en los límites geográficos de los Municipios, desarrollan su vida en un marco de reciproca convivencia que ofrece características variadas desde su perspectiva sociológica, económica y cultural. (163)

Es por ello que el término comunidad, cuando se habla de la Institución Municipal adquiere gran relevancia como sustrato social, como grupo humano generador de demandas, de cumplimiento de servicios esenciales y de otras prioritarias para conseguir el nivel de desarrollo que el vecindario, en forma consciente pretende tener como satisfactores de sus necesidades inmediatas.

162.- García Sánchez, José. op. cit. p. 147 y 148.

163.- IDEM op. cit. p. 148.

El Municipio está envuelto por una historia secular y por vínculos surgidos en el proceso de las generaciones, enmarcado en una capa histórica de cultura, de economía, de costumbre y de tradición. Sin embargo, con el desarrollo económico y tecnológico, la comuna municipal se transforma en una institución moderna que debe dar respuesta en todo momento a sus imperativos cada día más sofisticados, como sofisticado es el proceso económico y el proceso de avance tecnológico. Por lo tanto el Municipio deberá ser el centro de la vida ciudadana, y su función será, en todo momento, nutrir al hombre en sus necesidades vitales derivadas de su vida comunitaria. (164)

El desarrollo nacional, es a grandes rasgos, un proceso a través del cual se tiende a lograr óptimas condiciones en el nivel de vida de todos los integrantes de la sociedad. En este proceso destaca su importancia el Municipio como unidad integral. Hay diferentes aspectos que podríamos catalogar en materiales y no materiales, económicos y -- sociales, que son básicamente los que deben considerarse a fin de superar y mejorar la situación existente en cada una de las comunidades. Este objetivo es noble de por sí, ya que esta intrínsecamente ligado a la naturaleza del hombre como tal.

Analizando la composición de las esferas del desarrollo, económico, social, cultural y político y otros de variada naturaleza, llegamos a la conclusión de que no todas están totalmente integradas, pero-

se interrelacionan en forma estrecha en el continuo vivir del ciudadano en su respectiva comuna. Estos aspectos diferentes, deberán orientarse a la obtención de resultados en su materia específica, para hacer surgir una sociedad mejor, en la que cada individuo tenga para sí, el marco más propicio para el desarrollo de su persona y de su familia en sus diferentes aspectos materiales, culturales y morales.

Viene al caso, otra de las recomendaciones de la Conferencia sobre Asentamientos Humanos organizada por la Organización de Naciones Unidas en la Ciudad de Vancouver en 1976 que dice:

"La planificación regional constituye una herramienta esencial para conciliar y coordinar los objetivos del desarrollo urbano y rural. Uno de los principales problemas de planificación en la región predominantemente rural, es el suministro económico de oportunidades de empleo, de infraestructura y de servicios adecuados a poblaciones muy dispersas."(165)

Las zonas rurales deberían estar encaminadas a estimular sus instituciones económicas y sociales, mejorar las condiciones de vida generales y superar las desventajas de la población dispersa.

Los especialistas de la Conferencia de Vancouver, así mismo han recomendado: "La Planificación de las unidades vecinales deberían pres

165.- Silva-Herzog Flores, Jesús. y otros. Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda. Editorial Porrúa. 1977. México. p. 690.

tar atención a las cualidades sociales y al suministro de servicios, - instalaciones y comodidades necesarias para la vida diaria de los habitantes" (166)

Como hemos visto, la comunidad sociológica y el municipio, son -- dos elementos inseparables que se complementan uno al otro; sin comuni- dad de nada serviría el Municipio y viceversa, sin Municipio la pobla- ción no tendría la posibilidad de resolver sus necesidades vitales.

CAPITULO IV

2.- PRINCIPALES CAMBIOS EN LA VIDA COMUNAL COMO RESULTADO DE LA URBA - NIZACION.

Los principales cambios en la vida comunal, se deben al desarrollo económico, político y social que la región presenta. El Municipio es la esencia misma y el ámbito originario de donde los vecinos se organizan para satisfacer sus necesidades. El vecino como sujeto beneficiario persiste en la solución de sus problemas para satisfacer sus necesidades, no importa como este constituido el grupo social en que se encuentra.

La unidad geográfica se da con el inicio de la planeación urbana, con el fin de buscar objetivos y estrategias comunes para alcanzar niveles de desarrollo regional integrados que beneficien a la comunidad. El fenómeno de conurbación se presenta cuando dos o más centros de población forman o tienden a formar una unidad geográfica económica y social.

Es tal el problema del desplazamiento de población en busca de mejores opciones de vida, que en la Conferencia sobre Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda, organizada por las Naciones Unidas en --

1976, uno de sus principios fué:

1.- El mejoramiento de la calidad de vida de los seres humanos es el primero y el más importante de los objetivos de toda política de asentamientos humanos. Esas políticas deben facilitar el rápido y -- continuo mejoramiento de la calidad de vida de todas las personas, comenzando por la satisfacción de las necesidades básicas de alimento, vivienda, agua pura, empleo, salud, educación, capacitación, seguridad social, sin discriminación alguna basada en la raza, el color, el sexo el idioma, la religión, la ideología, el origen nacional o social u otra causa, en un marco de libertad, dignidad y justicia -- social. (167)

Los Municipios conurbados de las tres principales áreas metropolitanas del país, México, Guadalajara y Monterrey, en los que el despliegue de la industria manufacturera y los servicios de la producción (comerciales, financieros, etc.), se agrega la demanda de mano de obra de la industria de la construcción. Se satisfacía de esa manera, las necesidades de empleo en un elevado porcentaje de mano de obra calificada y no calificada, la cual encontró mayores opciones ocupacionales y mejores condiciones de vida en el medio urbano. (168)

No olvidemos que la población crece a un ritmo acelerado y la preocupación es tal, que en Conferencia sobre Asentamientos Humanos, 167.-Silva Herzog Flores, Jesús. op. cit. p.658.
168.-Martínez Assad, Carlos. op. cit. p. 12.

Urbanismo y Vivienda de 1976, se hace un llamado de atención con respecto a ello, en la siguiente recomendación:

"Pero el crecimiento de la población y los rápidos cambios de ubicación de las actividades humanas avanzan a un ritmo tal, que para fines de este siglo tendremos que construir otro mundo encima del actual."
(169)

El desempleo y la pobreza generalizados son característicos de vastos contingentes de la población campesina que emigra temporal o definitivamente a los centros urbanos más próximos en la búsqueda de opciones que les permitan satisfacer sus necesidades más apremiantes.

Existen Municipios urbanos en los que la existencia de recursos naturales han permitido el desarrollo de actividades económicas a partir de las cuales los procesos de población y de ocupación del espacio adquirieron rasgos específicos, como es el caso de los Municipios petroleros, particularmente los del sureste del país, donde los descubrimientos de mantos petrolíferos en los años setenta, llevaron a un marcado incremento de la demanda de mano de obra en sus territorios.
(170)

En los Municipios de Veracruz, Tabasco y Chiapas, en los que se localizó esta actividad, modificaron rápidamente su fisonomía. La traslación de la infraestructura petrolera e industrial y la posterior explosión de petróleo, demandaron abundante fuerza de trabajo.

169.- Silva-Herzog Flores, Jesús. y otros. op. cit. p. 678.

170.- Martínez Assad, Carlos. y Alicia Ziccardi. op. cit. p. 13.

En ellos se repitieron nuevamente los esquemas de ocupación anárquica y los mecanismos económicos, políticos y sociales que deben aceptar las clases populares para obtener una parcela de tierra, en la cual autoconstruir su vivienda. (171)

La proyección que ha tenido el aspecto turístico en algunas zonas del país, como son los centros turísticos de Cancun, Manzanillo, Acapulco, son nuevos centros de atracción de mano de obra dispuesta a insertarse en servicios que demandan escasa o nula calificación; pero que hace que la población obtenga opciones ocupacionales que les permiten llevar una vida más digna y que resuelva sus necesidades. (172)

En la mayoría de los casos, el desarrollo del turismo se debe a la existencia de centros históricos en varias partes del país, como son Mérida, Quintana Roo, Oaxaca, Tabasco, en los que se atrae también la mano de obra dispuesta a conseguir mejores empleos para poder satisfacer sus necesidades más apremiantes. (173)

Las Ciudades de la frontera norte en los Municipios de Tijuana, Ciudad Juárez y en general en todas las poblaciones fronterizas, con aspectos urbanos cuyo crecimiento económico y poblacional depende de

171.-Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi. op. cit. p. 13

172.- Idem. op. cit. p. 13.

173.- Idem. op. cit. p. 13.

la maquila, particularmente para las mujeres, y de la posibilidad, para los hombres de cruzar la frontera hacia EE. UU. como braceros y obtener alguna ocupación temporal que les permita incrementar el ingreso familiar. En estos casos también el empleo es el principal motor de migración y las expectativas de obtener una vida mejor. (174)

No podemos dejar pasar la importancia que reviste la recomendación de la Conferencia de Vancouver en 1976 que dice "Cabe recomendar también que en todo el mundo, la función actual de las actividades humanas fue determinada por relaciones económicas, sociales y políticas, muchas de las cuales ya han sido superadas", (175)

En México, el municipio es la unidad principal de la política y la administración e incluye en su administración, áreas rurales y urbanas. En las metrópolis el territorio municipal es generalmente urbano y suele darse que normalmente el área urbanizada corresponda a varios territorios municipales, pero en todo momento es normal que la administración municipal sea generada en términos representativos a nivel local, por ello en todo momento se preserva su autonomía en lo relativo a decisiones y forma parte de una concepción política-administrativa muy particular.

Las condiciones de la participación de los vecinos en el proceso de identificación de los proyectos, relación de alternativas, estima -

174.- Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi. op. cit. p. 14.

175.- Silva-Herzog Flores, Jesús y otros. op cit. p. 67B.

ción de beneficios y control de la ejecución y gestión, debe considerarse como muy importante, ya que con ello se plasma una planificación local realista y ajustada a la realidad de las demandas populares. -- Una participación amplia de la población generará recursos no convencionales que tenderán a modificar la capacidad de gestión municipal -- hacerlas más ágil, más expedita y más democrática. Esto sólo es posible obtener con acciones directas que son más de la naturaleza local -- y una gestión administrativa de frente, cara a cara, con los vecinos.

Con respecto a lo anterior, cabe señalar a otra recomendación de la Conferencia de Bancouver en 1976 que dice: "La participación popular es un derecho humano, un deber político y un instrumento esencial de construcción nacional, especialmente en condiciones de escasos recursos; a menos que las instituciones políticas, económicas y sociales adecuadas, alienten su participación, la población no puede identificarse con las decisiones cuyas consecuencias afecten su vida diaria."(176)

La Reforma política de 1977, significa otro cambio más en la vida comunal porque además de las necesidades prioritarias sobre el --- bienestar de la población, la salud, la alimentación, la educación, -- la vivienda, etc., junto a las necesidades propiamente políticas que la reforma parecía dispuesta a satisfacer no se hacían palpables, sô-

lo fue hasta fines de 1982, las leyes estatales fuerón igualadas para- que, por medio de la LOPPE, los Municipios tuvieran las mismas oportu- nidades, que además con las reformas al artículo 115 constitucional se- ensacho teóricamente el espacio político para la participación de los- ciudadanos a ese nivel. (177)

También las reformas al Art. 115 Constitucional, en el aspecto -- financiero, fueron de gran trascendencia en el ámbito político del -- país, ya que restaura desde su base la vida municipal en lo político, - lo administrativo lo financiero. Prueba de ello, es el tema de las -- participaciones, dentro de la distribución de competencia corresponde- por derecho la participación a los municipios, apoyados en el espíri - tu de la reforma que reconoce en ese nivel de gobierno a la comunidad- social que posee territorio y capacidad política, jurídica y adminis - trativa para cumplir la tarea de los servicios públicos.

El Estado Federal ha fijado tres fondos del Sistema de participa- ciones a los Estados y Municipios.

- 1.- EL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES
 - 2.- EL FONDO FINANCIERO.COMPLEMENTARIO Y,
 - 3.- EL FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL. Este fondo tiene como principal -- fuente el derecho adicional sobre la exportación de hidrocarburos.
- (178)

La forma como se reparten los recursos y el monto que se asigna -

177.- Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi. op. cit. p. 27

178.- IDEM. op. cit. p. 25.

diferencialmente a estados y municipios ha creado una realidad, que -
beneficia a las comunidades urbanas y rurales y que significan otro --
más de los cambios en la vida comunal.

CAPITULO IV.

3.- EL MUNICIPIO COMO INSTITUCION BASICA DE CONVIVENCIA SOCIAL.

El Municipio es la institución encargada de organizar a las colectividades en sus aspectos más inmediatos de convivencia. La importancia trascendental de ello, es que, en él se concertan todas las manifestaciones de la vida social ya sea familiar o colectiva, y de aquí - la razón de que éste brinde un rico material que puede aprovecharse para diversas índoles. Una de las más importantes es el impulso que la administración actual ha dado al Municipio, para incorporarlo al desarrollo económico, político y social del país.

Partiendo del principio constitucional que considera al Municipio como la base de nuestra organización política y administrativa, el gobierno federal ha establecido la política nacional que ha fijado progresivamente su atención en la potencialidad que entrañan los Municipios, a partir de ello establecer, impulsar, extender e intensificar los programas que permitan el desarrollo local con la participación de los sectores social y privado.

El Gobierno ha tratado a grandes rasgos; crear un nuevo cuadro, - en el cual las carreteras y los ferrocarriles den vinculación a los -- Municipios y que las presas y la electrificación ofrezcan pródigos recursos a las comunidades, así como obtener sus necesidades más imperio

sas; educación, salud, agua, electrificación, vivienda y demás servicios que les permitan dignificar el medio social, para que puédamos encontrar el potencial económico que tiene la célula municipal, que es el sentido y razón de los grandes lineamientos nacionales.

Cuando se organicen los servicios médicos, para hacer efectiva la salud y cada Municipio tenga un Centro de Salud Pública, la escuela primaria, secundaria y técnica que necesite, se ramifiquen las vías de comunicación, se les proporcionen asesoramiento técnico para mejorar la producción agropecuaria, se superen los procedimientos democráticos y la libertad política, se habrá vuelto la vista al Municipio, se iniciará con ello una nueva política de impulso a la vida local que se proyectará en el ámbito nacional y en beneficio de todos.

El Municipio es una forma esencial de libertad consagrada en el Artículo 115 Constitucional y para que logremos que esta institución política y social se fortalezca con el fin de que los ciudadanos ejerciten cada vez más y mejor sus derechos, desde su base social que es el Municipio y se puedan realizar los fines comunes y de articulación de la vida local en la escala de Concejo comunal y se pueda realizar una planificación de obras públicas municipales, que respondan a las diversas regiones sociogeográficas que tienen características y necesidades diferentes. La solución es la descentralización, por medio de iniciativas comunales, coordinadas a través de una planeación nacional y estableciendo una interrelación entre los poderes del Estado y el po

der social Municipal.

Entendiéndose ésto como la forma natural y política a la vez, de organización de la vida colectiva capaz de organizarse bajo una forma democrática, en el ejercicio total de su soberanía popular. Las modalidades pueden variar de acuerdo con los factores que diversifican --- unas de otras a las colectividades humanas, pero la esencia popular -- será el punto inmutable de partida, porque son ellas las que impulsan, modifican, establecen y determinan lo que quieren y necesitan de su -- Municipio.

Con la finalidad de lograrlo, el Estado esta estableciendo los mecanismos necesarios de Planeación, coordinación consultas técnicas e - instrumentos jurídicos para impulsar al Municipio; pero solo serán las comunidades que en la medida de su organización interna y la partici - pación de los sectores sociales y privados que interviniendo en ello, - la impulsen y fortifique para llegar a su objetivo.

Con una actividad social y humana, en la medida que intensifique - su participación en los problemas que aquejan a su comunidad y aprove - chando los instrumentos jurídicos, técnicos y económicos que hoy estan ofreciéndose, podrán llevar a cabo el desarrollo económico, político y social que tanto necesita el Municipio.

A N E X O

La difícil vida Municipal, fué expuesta con toda crudeza durante el año de 1981, ante quien gobernaría los siguientes seis años. En cada una de las reuniones, machacadamente se escuchaba de labios de mexicanos, de diversas regiones del país, que el Municipio carecía de atribuciones, que estaba a merced de los gobernadores, que era aplastado por el centro, que su hacienda era raquítica y su participación en el desarrollo urbano escasa, y que en realidad se debatía en la pobreza, la indiferencia y la ausencia de vigor y facultades.

El resultado de la consulta popular para el fortalecimiento Municipal, en forma abrumadora, señaló la debilidad del Municipio y el asfixiante centralismo de la vida nacional, y, por ende, la inconformidad ciudadana por ese orden de cosas. Por alguna razón, se apuntó al Municipio Libre como bandera de la democracia y quimera libertaria, no había podido en su larga existencia desarrollarse ni siquiera medianamente y, por el contrario, había sido avasallado por ideas centralizadoras. De las conquistas obtenidas en la revolución de 1910, la municipal había quedado peligrosamente rezagada.

Con estos datos y convencido de la necesidad de descentralizar la vida nacional y en fortalecimiento Jurídico del Municipio, el Ejecutivo Federal promovió una amplia reforma al artículo 115 constitucional, que aprobó el poder constituyente y se incorporó a la Carta Magna. El-

diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983 dá a conocer -- las reformas al Artículo 115 Constitucional.

Se pretende con ello encontrar un Estado más próximo a la comuni-
dad, oxigenarlo con las corrientes del Municipio, de donde se obtiene--
en primera y última instancia las funciones del ciudadano, como produc-
tor, como consumidor, como elector, como servidor, como creador de vín-
culos y afectos, que en última instancia es lo que busca y desea la --
comunidad.

Tratar con imaginación e iniciativa de buscar una solución que --
sea la fuerza social que de vigor al Municipio, como clave de nuestra-
vida de relación en sociedad. Esa fuerza poderosa es la asociación --
vecinal, que para resolver sus problemas de sustentación desde sus --
raíces, debe impulsar el Municipio que es, el pequeño gran pedazo de--
la vida social y política.

La voluntad política de la descentralización, se ha plasmado en --
mecanismo e instrumentos concretos de acción, particularmente en la --
Ley de Planeación y en el Plan Nacional de Desarrollo. La Ley de Pla-
neación determina que la planeación deberá buscar, como una de sus me-
tas, el fortalecimiento del pacto Federal y del Municipio Libre, para-
lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentrali-
zación de la vida nacional. El Plan Nacional de Desarrollo preve el --
establecimiento de mecanismos de coordinación en el Gobierno Federal a

efecto de que los Gobiernos Estatales cuenten con los elementos necesarios para la consecución de los objetivos. La estrategia es superar la crisis, realizando los cambios estructurales que demande la nueva realidad a fin de distribuir más equitativamente los frutos del desarrollo y los recursos económicos centralizados hasta hoy. (179)

El principio de "nadie conoce mejor los problemas que quien los vive cotidianamente", así como la disposición para que la planeación estatal se realice con la participación de los grupos sociales y locales, dió origen a la iniciativa del Ejecutivo Federal para crear un mecanismo efectivo de coordinación y al mismo tiempo de descentralización, de las actividades en materia de agua potable, drenaje, desalación, alcantarillado, salud, vivienda, educación y para fortalecer la capacidad estatal y Municipal, para dar respuesta a las demandas crecientes de la población de los servicios públicos vitales. (180)

En materia de agua potable, drenajes y alcantarillado, el Ejecutivo Federal creó este instrumento de coordinación que es el Acuerdo Presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de Junio de 1983, que dispuso que las Secretarías de Programación y Presupuesto, Contraloría General de la Federación y a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en la esfera de sus atribuciones establecie-

179.- Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi. op. cit. p. 42.
180.- IDEM op. cit. p. 42.

ran las bases y procedimientos generales a efecto de fomentar el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado en los centros de población y apoyar técnicamente a las autoridades en el proyecto, construcción administración, operación y conservación de éstos sistemas en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo. Fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de septiembre de 1983. (181).

En materia de salud, el artículo 4° de la Constitución fué adicionado por decreto publicado el 3 de febrero de 1983 en el Diario Oficial de la Federación, para que una Ley estableciera la concurrencia entre Federación y entidades federativas en materia de salubridad general. Así la Ley Reglamentaria, para asegurar la unificación técnica que es indispensable en esa materia, tendrá que establecer tres tipos de salubridad:

- 1.- La salubridad general "federal", que normará técnicamente y operará la Federación.
- 2.- La Salubridad general de las entidades federativas que legislarán y operarán éstas, pero que se sujetará a las normas y técnicas federales y,
- 3.- La salubridad local que quedará íntegramente en la esfera de las entidades y en su caso, de los Municipios, según lo disponga el Derecho local.

El 30 de agosto de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la -- Federación el Decreto por el que el Ejecutivo Federal establece las -- bases para el Programa de Descentralización de los Servicios de Salud de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. El Decreto señala que en los Acuerdos de Coordinación que se celebren o revisen con los gobiernos de las entidades federativas, se pondrán las bases de Programas es tatales de descentralización. Precisa la naturaleza jurídico-adminis-- trativa de los Servicios Coordinados de Salud Pública. (182)

En 1985 entró en vigor la Ley General de Salud, que contempla:

- 1.- Reglamenta el Derecho a la protección de salud;
- 2.- Determina la concurrencia entre la federación y las entidades Fede rativas en materia de salud general.

Así mismo, prevee lineamientos para la planeación, organización y desarrollo del sistema estatal de Salud.

En materia de educación, los servicios educacionales comenzarán a desconcentrarse con gran lentitud. La actitud renuente y los conflictos que plantearon las organizaciones sindicales de trabajadores de la educación y las dificultades que encierra crear una administración local, llevaron a que el gobierno federal actuara cautelosamente. Hasta la fecha, la SEP sólo ha logrado iniciar un proceso gradual de desconcentración de los servicios de educación básica y normal a cinco Estados de la República. Ello se acompaña la transferencia a los Estados-

de la casa de cultura y la formación de los llamados Consejos Estatales de Recursos para la Atención de la Juventud. La descentralización de la educación se basó en el Decreto que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 1983. (183)

El 20 de marzo de 1984 se definieron con mayor precisión, por decreto presidencial, los lineamientos de las acciones de descentralización de los Servicios Federales de Educación Básica y Normal, se establecieron los Consejos Estatales de Educación Pública y se crearon la Dirección de Servicios Coordinados de la Educación Pública en las entidades donde la descentralización hubiera alcanzado un mayor grado de avance. (184)

En este sentido las acciones emprendidas en otros sectores contemplado en el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal son mucho más reducidos y van desde ejercitar cierta capacidad planificadora local hasta la transferencia de oficinas específicas para la realización de trámites burocráticos. Las Secretarías que inician su descentralización en base al Programa son: La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, La Secretaría de la Reforma Agraria, La Secretaría de Pesca. La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Se-

183.- Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi. op. cit. p. 19

184.- IDEM op. cit. p. 19.

cretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Secretaría de Turismo, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Trabajo y Previsión Social y Procuraduría General de la República. (185)

De la descentralización, las dos de mayor importancia y que de alguna manera han tenido avances, son la Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación Pública. La primera en diciembre de 1984, había dado por terminada la primera etapa del proceso de integración programática en todas las entidades federativas; arrojando avances en:

- a). se Conformaron Programas Estatales de Salud, se integraron los Comités de Vigilancia IMSS-COPLAMAR;
- b). Se definieron sistemas de referencia y contrareferencia de pacientes en la infraestructura conjunta SSA, IMSS-COPLAMAR.
- c). En algunos casos se avanzó transfiriendo estos servicios a los gobiernos Municipales;
- d). Se llevó a cabo la renovación de ordenamientos jurídicos locales que se aplican a la salud, actualizando la legislación sanitaria de varios estados. (186)

185.- Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi. op. cit. p. 46 a 49

186.- IDEM op. cit. p. 21.

En materia de educación, en el nivel de municipios se han promovido Comités Municipales de Educación por medio de los cuales se propicia la participación de los ayuntamientos, de los padres de familia y de la comunidad en general. A fines de 1985, una evaluación oficial informaba que 20 entidades federativas estaban involucradas en este programa y que se habían formado 1 078 comités. Por otra parte, comenzó a canalizarse en los estados recursos del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas y de los CUD, a fin de incrementar la infraestructura educacional y mejorar las instalaciones escolares existentes. (187)

En el aspecto político, en febrero de 1984 entraba en práctica el Art. 115 Constitucional renovado y las esperanzas de aplicación de la Reforma Municipal precedida de una gran consulta popular y cientos de propuestas sobre la práctica que debía permitirse a los ayuntamientos para alentar su vida política y económica y para hacer factible las mejoras requeridas por la sociedad. Con estas reformas se ensancho teóricamente el espacio político para la participación de los ciudadanos en ese nivel. Después de la Reforma política de 1979, la que legisla sobre el Municipio es la más significativa que se haya dado en cuanto al quehacer político hasta ahora. (188)

187.- Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi, op. cit. p. 19

188.- IDEM . Op. cit. p. 30

La reforma política no había avanzado simultáneamente en todo el país. Las Constituciones estatales propiciarón, a partir de sus diferencias, que las posibilidades no fuesen las mismas para todos los municipios. No obstante a fines de 1982 las leyes estatales fueron igualadas para que, por medio de la LOPPE, los Municipios tuvieran las mismas oportunidades.

De fundamental importancia, es lo relativo a la representación -- proporcional en todos los ayuntamientos, sin importar el tamaño de la población.

Bajo esta circunstancia, el marco jurídico general esta dado y -- ojalá que se entienda el espíritu de la reforma, que se siga vigorizando la hacienda Municipal, que el caciquismo o la impreparación de autoridades municipales no provoque un mal manejo de las nuevas atribuciones y que exista una participación ciudadana eficaz y razonada que vigile y participe con iniciativa e imaginación, para lograr nuevas --- formas que permitan superar la actual estructura ya caduca del Municipio. Que vigile y participe exponiendo sus problemas e impulse la participación general para que ello los lleve a lograr un sistema más --- óptimo para todos.

La posibilidad de que los gobiernos locales mejoren las condiciones de vida y garanticen a las grandes mayorías el acceso a bienes y - servicios básicos en su territorio, depende de la manera como la fede-

ración efectúe la distribución de los recursos de la nación.

Es evidente que no sería posible hacer un análisis de los avances que la comunidad esta presentando en un período tan corto ya que a partir de la Reforma al 115 Constitucional y la decisión de descentralizar la vida nacional es muy resciente, además de compleja, por la problemática que ello ha presentado y es natural que su evolución debe ser medida, porque toca muchos aspectos.

La Reforma al artículo 115 Constitucional efectuada en 1983 que hicieron posible la descentralización social practicamente se llevó tres años. Con el sismo de 1985, el Gobierno Federal dió nuevo impulso precisando los lineamientos de la descentralización un mes después del sismo de 1985. De esta fecha, han transcurrido dos años, en los cuales se puede apreciar por los informes oficiales, que apenas se han sentado las bases Constitucionales en los Estados y Municipios, así como la adecuación en ellos, de los instrumentos necesarios para llevar a cabo la descentralización social.

Conforme a los informes oficiales emitidos la descentralización social se encuentra en las siguientes etapas y condiciones.

En 1984 se llevó a cabo una primera etapa del proyecto de descentralización según la cual se coordinaron los Servicios de la Secretaría de Salubridad y Asistencia; SSA, INSS - COMPLAMAR y los gobiernos esta-

tales. En 1985 se dió inicio a la segunda etapa de descentralización en los Estados. El proceso de reestructuración orgánica y funcional de la Secretaría encaminado a lograr la adecuación institucional de las necesidades en materia de salud, culminó el 24 de enero de 1985, con el tránsito de la Secretaría de Salubridad y Asistencia a la Secretaría de Salud. A esta Secretaría le corresponde cumplir un rol normativo y a los gobiernos estatales y Municipales, deben llevar a cabo la prestación de Servicios con IMSS, ISSSTE. (189)

En la segunda etapa se puso en marcha la elaboración de los Programas Estatales de Salud, operados por la instancia local. Se extinguieron los servicios Coordinados de Salud Pública y se creó una estructura administrativa estatal que asumió la forma de organismos públicos descentralizados del gobierno del Estado o dependencias centralizadas. (190)

Puede inferirse que en materia de salud, los avances en términos de delegación de funciones y recursos tienden a efectivarse más rápidamente, lográndose cierto grado de avance en el objetivo de descentralizar este servicio.

Los avances de la descentralización de los servicios educativos no ha alcanzado un ritmo capaz de prever modificaciones sustanciales en la delegación de funciones hacia los gobiernos locales. Se han ido

189.- Martínez Assad, Carlos y otros. op. cit. p. 20

190.- IDEM op. cit. p. 21.

creando nuevas instancias de participación de la población local, pero ello no implica aún el traspaso de decisiones a los gobiernos estatales o municipales. (191)

En el aspecto educacional, hasta 1986, sólo se habían suscrito -- acuerdos de coordinación para la descentralización de la educación básica normal con 16 Estados del país. La efectivización de la descentralización educativa parece perderse en la inoperancia burocrática. (192)

En el aspecto de la descentralización en materia de agua potable y alcantarillado, a fines de 1986, se ha convenido con las entidades -- federativas la ejecución de 954 obras de agua potable y alcantarillado, con una inversión de 5 195 millones de pesos en el presente ejercicio fiscal; siendo éste un programa prioritario del Gobierno Federal que se descentraliza íntegramente a los Gobiernos de los Estados. (193)

En este sexenio se han incrementado los recursos públicos transferidos a Estados y Municipios y se han reforzado las acciones que estimulan el capital privado hacia la búsqueda de otras localizaciones (estímulos fiscales, créditos, infraestructura, etc.) Se ha tratado de promover la economía local a partir de fortalecer el desarrollo del sector social (organizaciones sociales de campesinos, trabajadores urbanos, -

191.- Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi. op. cit. p. 20

192.- IDEM. op. cit. p. 21

193.- IDEM. op. cit. p. 24.

sindicatos y cooperativas).

Este conjunto de experiencias, en algunos casos, sus protagonistas han alcanzado un relativo éxito en el objetivo de generar un mercado de empleo local y recursos para su comunidad.⁽¹⁹⁴⁾ También se han experimentado nuevas prácticas de planeación.

194.- Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi. op. cit. p. 24.

CONCLUSIONES

- 1.- El Municipio Libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida económica, social, administrativa y política; pero que no se ha hecho efectiva en su total amplitud debido al centralismo que lo ha asfixiado. Es evidente que este centralismo que ya ha superado sus posibilidades, tal es que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de los grandes lineamientos nacionales.
- 2.- Hay muchos Municipios rurales en los cuales se llevan a cabo actividades primarias, casi de subsistencia o para el mercado interno, donde los ciudadanos carecen de los bienes y servicios elementales y su desarrollo económico es nulo. Para las comunidades indígenas arraigadas en algunos territorios poco accesibles, prevalecen igualmente adversas condiciones de sobrevivencia.
- 3.- Es natural que un Estado con graves problemas económicos para administrar la crisis más grave que ha enfrentado el país, es muy difícil solucionar los problemas que han dejado las administraciones anteriores. Aunado ésto, a la compleja realidad nacional, en el marco de una coyuntura internacional francamente adversa, que impone límite a los pueblos que pretenden avanzar desarrollándose económicamente para lograr una vida más digna.

- 4.- Debemos agregar que después de conocer los resultados del avance que ha tenido la descentralización social y el fortalecimiento Jurídico del Municipio, nuestro Municipio no ha recibido los beneficios de ésta, fundamentalmente porque no ha llegado a concretarse los bases Jurídico-Administrativos creadas. Por lo analizado, apenas se están sentando esas bases, para -- que quizá, en un futuro no muy lejano el Municipio sea la realidad, que la teoría esta tratando de crear.

- 5.- Por lo pronto, la hacienda municipal en la mayoría de las comunidades, sigue siendo pobre; los caciques aún permanecen en las comunidades; la impreparación e ignorancia, sigue siendo el mal de muchas autoridades Municipales. La comunidad ha perdido la confianza en sus autoridades; se puede palpar por la poca participación política. Las pocas comunidades politizadas se les impide vigilar la actuación de sus funcionarios, por -- los intereses creados que existen. Los problemas de la comunidad no los escuchan ni los resuelven sus autoridades, a veces, porque no se tienen recursos, otras porque no tienen interés en resolverlos o no son capaces de hacerlo.

- 6.- Hay comunidades que aún no conocen no solo la forma Municipal sino la justicia social en ninguna de sus formas, son excesivamente pobres, con muy pocas posibilidades de lograr un desarrollo

llo; viven de los escasos productos que les dá la tierra, productos con muy bajo rendimiento, debido a las técnicas primitivas con que aún se trabaja. No tienen posibilidad de poder aplicar la tecnología avanzada por su alto costo y además porque sus tierras sólo permiten labranza de azada, en muchas partes de la sierra o porque sus tierras son tan áridas que no producen nada.

7.- Los campesinos, sobre todo los hombres de edad avanzada, mujeres y niños son los únicos que se aferran a cultivar la tierra, pues los jóvenes emigran a centros urbanos en busca de mejor opciones ocupacionales, que les permitan satisfacer sus necesidades. En ocasiones también porque las cosechas cuando son buenas, se les pagan a precios muy bajos; pero cuando hay algún fenómeno natural que influye, para que se pierda la cosecha, la situación es más grave; porque aparte de perder su cosecha, el trabajo y la semilla, además de todo lo que se invirtió, se pierden también los recursos económicos para el sostenimiento de la familia.

8.- En los Municipios pobres enclavados en las sierras o en lugares de climas secos y semidecárticos también son los ancianos, mujeres y niños quienes siguen siendo hasta la fecha; los que trabajan el campo. Son utilizados como bestias de carga, como en los tiempos primitivos. Para la extracción de sus productos, y su transportación, a las zonas comerciales más próximas, bajan y suben cerros y

caminan grandes distancias hasta los mercados, la mayoría de las veces cargan en sus espaldas los productos y en pocas ocasiones lo hacen con bestias de carga. En la plaza, los caciques y acaparadores les pagan sus productos al precio que les da la gana.

- 9.- A esas comunidades no ha llegado la reforma municipal, ni las aportaciones federales para el Fomento Municipal. Tampoco la Reforma política, todos los días leemos en los diarios de mayor circulación, las quejas por los fraudes electorales cometidos que están a la orden del día en todo el país. Los campesinos se quejan de que los caciques o pseudo líderes imponen a tal o cual candidato, él que se prestará posteriormente a maniobras y corruptelas para poder violar a su antojo los reglamentos y normas municipales.
- 10.- En el aspecto educativo muchos son los municipios que tienen poco o nulo acceso a la educación. Sus comunidades están lejos de poderse incorporar a ese proceso así como a los servicios vitales. En muchos casos las comunidades se encuentran dispersas y el centro de educación primaria o secundaria les queda muy alejado, y tienen que caminar grandes distancias para llegar a las escuelas. El otro problema, es que la familia campesina tiene necesidad de mano de obra en época de siembra y cosecha y el campesino sólo cuenta con la mano de obra de la familia. Los que ayudan, abandonan la escuela por temporada o la dejan en forma definitiva, para auxiliar en las labores de campo a sus familias.

R E C O M E N D A C I O N E S

Dado lo complejo del tema, es difícil ofrecer las recomendaciones que puedan resolver la problemática que a nivel nacional se presentan en los Municipios de las diferentes zonas geográficas. Por lo tanto las recomendaciones que se pueden dar son aquellas, que los especialistas han propuesto.

- 1.- Con el objeto de detener el urbanismo en algunos Municipios importantes, se recomienda "La técnica de rodear las ciudades con -- áreas abiertas" o " cinturones verdes", los cuales han dado resultados eficaces para limitar el crecimiento de algunas grandes-ciudades"
- 2.- Para mejorar la calidad de vida en los asentamientos humanos, éstos deben recibir mayor prioridad en la asignación de recursos -- tradicionales, que deben ser distribuidos cuidadosamente entre -- sus componentes. También se requiere el uso planificado de los escasos recursos y la movilización de nuevos recursos, en particular de las aptitudes humanas.
- 3.- Los gobiernos deberían informar públicamente sobre una evaluación continuada de las condiciones en los asentamientos humanos.

- 4.- Con demasiada frecuencia, en el pasado, la planificación de los asentamientos humanos ha carecido de realismo. Esto no sólo no tiene en cuenta las limitaciones de recursos, sino que a menudo desperdicia los pocos recursos de que efectivamente se dispone, especialmente la iniciativa y la imaginación humana.
- 5.- La Planificación de las zonas rurales debería estar encaminada a estimular sus Instituciones económicas y sociales, mejorar las condiciones de vida generales y superar las desventajas de la población dispersa.
- 6.- La elección de diseños y tecnologías para edificaciones, infraestructura o servicios deberían reflejar las demandas actuales y a la vez poder adaptarse a las necesidades futuras y aprovechar al máximo los recursos y las técnicas locales y permitir una mejora progresiva.
- 7.- Los gobiernos deberían elaborar nuevos criterios para una planificación rural integrada a fin de permitir que el mayor número posible de asentamientos rurales dispersos obtenga provecho de los servicios básicos.
- 8.- El cambio en la utilización de la tierra, en especial cuando pasa del uso agrícola al uso urbano, debería estar sometido al control y a la reglamentación pública.

- 9.- La cantidad de tierras utilizables debería mantenerse mediante todos los métodos adecuados o prácticos, incluida la conservación de los suelos, la lucha contra la desertificación y la salinización, la prevención de la contaminación y el empleo del análisis de la capacidad de la tierra y aumentarse mediante programas a largo plazo de recuperación y conservación de tierras.
- 10.- La participación popular debería ser un elemento indispensable en los asentamientos humanos, especialmente en la planificación de estrategias y en la formulación, aplicación y gestión, debería influir en todos los niveles de gobierno, en el proceso de adopción de decisiones tendientes a promover el crecimiento político, social y económico de los asentamientos humanos.
- 11.- Para que la participación popular sea efectiva, debe existir una libre corriente de información entre todas las partes interesadas que deberá basarse en el entendimiento, la confianza y la educación mutua.
- 12.- En la participación popular han de integrarse los diversos sectores de la población, inclusive aquellos que tradicionalmente no han participado ni en la planificación, ni en el proceso de adopción de decisiones.

- 13.- La participación popular debe responder tanto a las necesidades de la sociedad que empiezan a hacer su aparición, como a las necesidades económicas, sociales y culturales ya existentes. La población y sus gobiernos deben establecer mecanismos para la participación popular que contribuyan a crear conciencia del papel que cabe a los pueblos en el proceso de transformar a la sociedad.

- 14.- La participación popular, obtenida en una escala acorde con los problemas de los asentamientos humanos, ha de influir sobre todas las decisiones relativas a la administración de los asentamientos humanos y debe centrarse en la aplicación de recursos para el mejoramiento del nivel de vida y de la calidad de vida.

- 15.- En los Municipios que por sus características, económicas, participativas, social, administrativa y políticamente se consideran tienen capacidad de un desarrollo mayor, se debería impulsar éste, permitiéndole a su comunidad legislar en su propia localidad para iniciar ensayos tendientes a independizarlos del Estado, como se esta haciendo con algunos municipios, los cuales fueron sometidos a estudio y a través de Convenios Unicos de Desarrollo se les está impulsando en lo económico, administrativo y social

B I B L I O G R A F I A

- 1.- Acosta Romero, Miguel. Estructura Administrativa Municipal. Cuaderno del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Año 1 Núm. 2. Mayo-Agosto 1986. México.
- 2.- Argodín Alcaraz, Alfonso. Impacto Económico en la Reforma Municipal. Cuaderno del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Año 1 Núm. 2. Mayo-Agosto 1986. México.
- 3.- Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano - Editorial Porrúa. 1a. ed. 1973. México.
- 4.- Caso, Antonio. Sociología. Editorial Publicaciones Cruz O. - 1a. ed. 1978. México.
- 5.- Castillo, Farreras. Victor Manuel. Estructura Económica de - la Sociedad Mexica. UNAM. 1972. México.
- 6.- Córdova, Arnoldo. Revolución Ideológica. Editorial ERA. -- Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. 1985. México.
- 7.- Chinoy, Ely. La Sociedad. Editorial Fondo de Cultura Económica. 11a. ed. 1981. México.
- 8.- Faya Viesca, Jacinto. Visión Histórica del Municipio como - Institución Política. Gaceta Mexicana de Administra - ción Pública Estatal y Municipal. Julio-Septiembre. - 1981. México.
- 9.- Franco Lozano, Arturo. Coordinación y Administración Fiscal. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y - Municipal. No. 12-13. Octubre-Marzo. 1986. México.
- 10.- García Fajardo, Edmundo. Las Reformas a la Constitución Es - tatal, la Ley Orgánica Municipal, los Bandos Munici - pales y los Reglamentos Municipales. Gaceta Mexicana - de Administración Pública Estatal y Municipal. No. 12 - 13. Octubre - Marzo. 1986. México.
- 11.- García Sánchez José. El Municipio. Editorial Porrúa. 1a. ed 1985. México.
- 12.- Gómez Benítez, Armando. La Prestación de Servicios Públicos - Municipales. Gaceta Mexicana de Administración Públi - ca Estatal y Municipal No. 12-13. Octubre-Marzo. 1986 México.

- 13.- Gonzáles Oropeza, Manuel. La Autonomía Municipal Vista por las - Legislaturas Locales. Cuaderno del Instituto de Investiga - ciones Jurídicas. Año 1 No. 2. Mayo- Agosto. 1986. México.
- 14.- Gónzalez Ramírez, Manuel. Sociología de la Revolución. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1974. México.
- 15.- Gónzalez Ramírez, Manuel. La Revolución Social de México. Edito - rial Fondo de Cultura Económica. Tomo I y II. 1a. Ed. 1960. México.
- 16.- Gutiérrez Salazar, Sergio Elías. Las Reformas al Artículo 115 -- de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municip - pal No. 12-13. Octubre-Marzo. 1986. México.
- 17.- Hernández Gaona, Pedro. Servicio Público Municipal. Cuaderno del Instituto de Investigaciones Jurídicas . Año 1. No. 2. Mayo -Agosto 1986. México.
- 18.- Lanz Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano, Norgis. Edi - tores. 5a. ed. México. 1959.
- 19.- León Portilla, Miguel. Antología de Teotihuacán a los Aztecas. - UNAM. 1977. México.
- 20.- Lishr, Reinhard. Ayuntamiento y Oligarquía en Puebla. 1787-1810- Editorial Sepsetentas. 1976. Tomo I: México.
- 21.- López Austin, Alfredo. Un Recorrido por la Historia de México. - Editorial Sepsetentas. 1975. México.
- 22.- Madrazo, Jorge. La Representación Proporcional en los Ayuntamien - tos de la República Mexicana. Boletín Mexicano de Derecho - Comparado. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. -- Nueva Serie Año XIX. No. 55. Enero-Abril. 1986. Méx
- 23.- Magaña, Gonzálo y otros. Emiliano Zapata y el Agrarismo en Méxi - co. Editorial Porrúa. 2a. ed. Tomo IV. 1937.
- 24.- Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi. Entre la Sociedad y - el Estado. Revista Mexicana de Sociología. Año XLVIII/Núm. 4. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. Octubre - Diciembre. 1986. México.
- 25.- Martínez Cabañas, Gustavo. Naturaleza y Evolución del Municipio en México. Gaceta Mexicana de Administración Pública Esta - tal y Municipal. Julio-Septiembre. 1981. México.

- 26.- Monzón, Arturo. El Calpulli en la Organización Social de los Tenochcas. Instituto de Historia. Primera Serie No.14. --- UNAM. 1949. México.
- 27.- Morales Jiménez, Alberto. Historia de la Revolución Mexicana. - Editorial Porrúa. 1951. México.
- 28.- Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Pax. 1976. México.
- 29.- Moreno, Manuel M. La Organización Política y Social de los Aztecas. Instituto Nacional de Antropología e Historia. 1971 México.
- 30.- Moreno Toscano, Alejandra. El Municipio en el Sistema Nacional de Planeación. Gaceta Mexicana de Administración Pública-Estatal y Municipal. No 12-13. Octubre-Marzo 1984. México
- 31.- Muñoz, Virgilio y Mario Ruíz Massieu. Elementos Jurídico-His - tóricos del Municipio en México. Instituto de Investiga - ciones Jurídicas. UNAM. 1979. México.
- 32.- Nava Martínez, Salvador. La Reforma Municipal en San Luis Poto sí. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Instituto de - Investigaciones Jurídicas. Nueva Serie. Año XIX. No. 55.- Enero-Abril. 1986. UNAM. México.
- 33.- Nazari Morlet, Eduardo Arturo. La Reforma Constitucional de -- 1983 y la Realidad del Municipio. Instituto de Investiga - ciones Jurídicas. Año 1 No. 2. Mayo-Agosto. 1986. UNAM. - México.
- 34.- Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa.- 1968. México.
- 35.- Olmedo Carranza Raúl. La problemática del Municipio en Mexico. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Muni - cipal No. 12-13. Octubre-Marzo. 1984. UNAM. México.
- 36.- Olmedo Carranza, Raúl. La Crisis y la Reforma Municipal. Cua - derno del Institugo de Investigaciones Jurídicas. Año 1- No. 2. Marzo-Agosto. 1986. UNAM. México.
- 37.- Quintana Roldán, Carlos Francisco. Los Procesos Electorales - Municipales. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Ins - tituto de Investigaciones Jurídicas. Nueva Serie. Año -- XIX. No. 55. Enero- Abril. 1986. UNAM. México.

- 35.- Quintana Roldán, Carlos Francisco. Los Procesos Electorales Municipales. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Nueva Serie. Año XIX. No. 55. Enero-Abril 1986. UNAM. México.
- 36.- Quintana Roldán, Carlos Francisco. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Artículo 115 Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie A. Fuentes b) Textos y Estudios Legislativos Núm. 59. UNAM. 1985. México.
- 37.- Recasens Siches, Luís. Tratado General de Sociología. Editorial Porrúa. 1970. México.
- 38.- Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. Editorial Porrúa. 1985. México.
- 39.- Rivas Sosa, Eduardo. Participación de los Municipios en + los COPLADES. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. No. 12-13. Octubre-Marzo. 1984. -- México.
- 40.- Romero Flores, Jesús. Anales Históricos de la Revolución Mexicana. Editorial Porrúa. Tomo I. 1939. México.
- 41.- Ruíz Massieu, José Francisco. La Descentralización de los Servicios de Salud. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. No. 12-13. Octubre-Marzo. 1984. México.
- 42.- Ruíz Massieu, José Francisco. Estudios de Derecho Político de Estado y Municipio. Editorial Porrúa. 1a. Ed. 1986. -- México.
- 43.- Ruíz Massieu, Mario. El Nuevo Municipio Mexicano. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Nueva Serie. Año XIX. No. 55. Enero -- Abril. 1986. México.
- 44.- Sepúlveda Amor, Alejandro. La Reforma Fiscal Municipal. Cuaderno del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Año 1. No. 2. Mayo-Agosto 1986. México.
- 45.- Silva-Herzog Flores, Jesús y otros. Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda. Editorial Porrúa. 1977. México.
- 46.- Zaragoza Escobedo, José Antonio. Problemas Fiscales de la Reforma Municipal. Cuaderno del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Año 1. No. 2. Mayo Agosto 1986. México.