



24  
6  
**Universidad Nacional Autónoma de México**

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL COMO  
PROYECTO DE DESARROLLO DEL REGIMEN**

## **Tesis Profesional**

Q u e p r e s e n t a :

**Martha Laura Bolívar Meza**

Para obtener el título de:

**LICENCIADO EN CIENCIAS  
POLITICAS Y ADMINISTRACION  
P U B L I C A ( A . P . )**

D.F.

1989



## **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.

# INDICE.

<b>INTRODUCCION</b>	1
<b>PRIMERA PARTE: MARCO CONCEPTUAL.</b>	1.
<b>I. Historia del municipio</b>	1.
1. Del periodo prehispánico a la Colonia	9.
2. Siglo XIX: debate sobre el federalismo	19.
3. Constitución de 1917 y la institución del municipio libre	26.
<b>II. Marco jurídico</b>	26.
1. Facultades jurídicas	27.
2. Facultades políticas	29.
3. Facultades administrativas	32.
<b>SEGUNDA PARTE: MUNICIPIO ACTUAL Y EL PROYECTO DE DESARROLLO.</b>	
<b>III. La política centralizadora</b>	36.
1. Proyecto de crecimiento capitalista	36.
a) Centralización política y administrativa	36.
b) Centralización económica	42.
c) Abandono del proyecto municipal	49.
2. Crecimiento regional desigual	53.
a) Crecimiento vs. desarrollo	53.
b) La desigualdad regional	61.
<b>IV. El fortalecimiento municipal: nueva estrategia</b>	67.
1. Crisis económica y crisis política	67.
a) Propuesta descentralizadora	68.
b) La búsqueda de legitimidad	72.

2. El proyecto del régimen	77.
a) El proyecto municipal en el Plan Nacional de Desarrollo	77.
A. El Convenio Unico de Desarrollo (CUD)	81.
B. El Plan Nacional de Desarrollo	85.
a) El Sistema Nacional de Planeación Democrática	85.
b) El Sistema Estatal de Planeación Democrática	87.
c) El Plan Nacional de Desarrollo	89.
b) La reforma constitucional al artículo 115: alcances y limitaciones	105.
<b>V. Instrumentación de la reforma municipal: acciones y resultados</b>	123.
1. Fomento económico	124.
a) Hacienda municipal	125.
b) Empresas paramunicipales	149.
2. Servicio Civil de Carrera y capacitación municipal	164.
a) Capacitación municipal	166.
b) Servicio Civil de Carrera municipal	168.
<b>CONCLUSIONES</b>	170.
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	179.

## INTRODUCCION.

El tema municipal, visto desde sus muy diversos ángulos, reviste una importancia fundamental no sólo por la actual reforma constitucional al Artículo 115, el cual regula la actividad municipal, sino por los alcances y potencialidades que esta célula básica de organización político-administrativa puede tener. Por otra parte, con base a esta concepción original, el municipio debe ser visto como pieza clave para desarrollar un proyecto nacional que vaya acorde a las necesidades actuales del país.

Se debe tener en cuenta que si bien en un determinado periodo de la historia reciente del país se impulsó un proyecto de desarrollo centralizador, mismo que bajo las condiciones reinantes era necesario, ha llegado el momento de revertir esta tendencia para salir de la crisis, que no sólo tiene connotaciones económicas, sino también políticas. Por ello, el municipio es considerado, desde nuestro punto de vista, la opción más acorde a una organización política con tradición y arraigo.

Consideramos que en la medida en que se profundice en el conocimiento de las cuestiones municipales, se podrá estructurar y proponer alternativas a los múltiples problemas que enfrenta el municipio, coadyuvando así, en la medida de lo posible, a su transformación como la célula básica de la organización política del país.

El objetivo de esta investigación es dar una visión global del tema municipal a través de una premisa fundamental, que es el proyecto de desarrollo. Consideramos que como tal, un proyecto de desarrollo, y no de un mero crecimiento, que contemple el aumento del nivel de bienestar social de la comunidad, que incremente la productividad económica y redistribuya la riqueza, sólo se logra con la participación activa de la comunidad.

Esta forma de apreciar el problema municipal busca rescatar su raíz histórico-política para poder analizar su actualidad y poder dar una propuesta viable para su futuro. Contrariamente a otros estudios sobre el municipio, éste no pretende centrarse en un tratamiento jurídico o histórico del mismo, sino ubicarlo en el contexto de una crisis actual, analizar las medidas, acciones y resultados derivados de la política de fortalecimiento municipal, a fin de realizar propuestas al respecto.

En el capítulo I se trata de entender el actual fortalecimiento municipal a partir de un balance analítico de la historia del municipio para tener así una panorámica más amplia del problema del rezago municipal. Este aspecto histórico se estudiará a partir de la perspectiva de la conformación y consolidación de un proyecto nacional y de desarrollo, en el cual la institución municipal adoptó distintos papeles, según las estrategias centralizadoras o descentralizadoras de los grupos en el poder y de los que se rebelaban contra el "orden establecido."

En el capítulo II, a partir de una consolidación política-jurídica del municipio libre en la Constitución de 1917, se analiza el ámbito de desenvolvimiento político, jurídico y administrativo que ésta le dejó y que ha tenido a lo largo del presente siglo, en el contexto de los gobiernos posrevolucionarios.

En el capítulo III se aborda el papel del municipio en el marco de un proyecto, que pretendió ser de desarrollo y que redundó en un mero crecimiento de ciertas zonas, sobre todo a partir de la década de los cuarenta. De ahí la importancia de un balance sobre el proceso de depauperización de los municipios de vastas zonas del país, así como el desenvolvimiento del proyecto centralizador más a ultranza y que abandonó a los municipios y redundó en una crisis política y económica cuyo eje y motor fue, precisamente, esta centralización en ambos rubros, cuyas consecuencias más notables se mostraron más evidentemente a partir de la década pasada.

El capítulo IV, que es el más amplio, pretende dar una panorámica global del proceso de legitimación de los gobiernos recientes a partir de una estrategia de descentralización, cada uno con sus diferentes proyectos, ya fueran regionales o estatales, y que se plasmó de manera más palpable en la célula municipal con el gobierno de De La Madrid.

Este proyecto municipalista, que responde a las necesidades del Estado de "descargar" muchas de las actividades que había asumido a lo largo del proceso centralizador de las pasadas décadas, se aborda desde los dos principales instrumentos del presente sexenio, que fueron la planeación y las reformas constitucionales.

Ambos instrumentos son analizados por separado, de manera crítica y minuciosa, destacando las potencialidades y alcances que éstas representan, así como las graves deficiencias y "lagunas" de precisión y definición de atribuciones, facultades y ámbitos de acción, lo cual limita y sujeta, en gran medida, la vida municipal, lejos de imprimirle una mayor libertad, como se ha pregonado en la actualidad.

En el capítulo V se plantean, con base en el desarrollo del fortalecimiento municipal en estos años a través de ciertos instrumentos, se pretenderá hacer una serie de propuestas teniendo en cuenta sus condicionantes, su significado, sus alcances, sus perspectivas y, en conjunto, la importancia que puede adquirir el municipio bajo ciertos lineamientos que aquí se señalarán, tales como los mecanismos de apoyo a la hacienda municipal, la creación de empresas paramunicipales y la conformación de un servicio civil de carrera y una capacitación municipal.

Con todo ello, consideramos que será factible impulsar un proyecto de desarrollo óptimo de acuerdo a las necesidades que tiene el país y los requerimientos de su población en la actualidad. Esto es, con base en la crítica y análisis del

modelo centralizador, que ya muestra obvias consecuencias de deficiencias estructurales, se propone un modelo descentralizador cuyas correcciones también son de acción e impulso más adecuados.

Desde este punto de vista, consideramos que puede darse un distinto enfoque y más actual, por una parte; y con mayores elementos de análisis para enriquecer el estudio sobre esta problemática fundamental, por la otra parte.

Es necesario aclarar que, conforme a nuestras apreciaciones sobre el punto central de una investigación, este trabajo no pretende ser únicamente descriptivo o simplemente plantear un problema, sino se tiene que analizar y proponer alternativas al respecto.

Antes de concluir esta introducción quisiera agradecer al Dr. Victor Manuel Muñoz Patraca su apoyo y confianza para la elaboración de esta tesis, así como sus observaciones sobre el desarrollo de la misma.

Asimismo, mi agradecimiento y reconocimiento a mi compañero Roberto Santoyo por su ayuda y colaboración en cada una de las etapas de la investigación, ya que sin su aliento y motivación diaria no habría sido posible la culminación de este trabajo.

También agradezco a mis profesores que teniendo una verdadera vocación y compromiso académico diario han sido un ejemplo en mi formación académica y profesional. A mis amigos y compañeros que han asumido de manera responsable el aprendizaje y el ejercicio del quehacer político, y de quienes me he reafirmado a lo largo de estos años.

Un especial agradecimiento a la colaboración del Arq. Ricardo Márquez y su esposa May y Joel para el procesamiento e impresión de esta tesis.



## Primera Parte: Marco Conceptual.

### CAPITULO I. HISTORIA DEL MUNICIPIO.

"La libertad municipal resulta irrisoria si no se concede a los vecinos la debida participación en la solución y arreglo de los principales asuntos de la localidad; pues de no ser así y de no estar vigilados y controlados los Ayuntamientos, se logrará únicamente el establecimiento de un nuevo despotismo, el de los municipales y regidores identificados o manejados por los caciques de los pueblos, que vendrían a reemplazar a los antiguos jefes políticos; y por eso conviene ..... someter a la aprobación de todos los vecinos los negocios más importantes de existencia comunal"

Emiliano Zapata. *"Ley General sobre Libertades Municipales"*

Para poder entender la actual problemática del municipio, consideramos fundamental remontarnos al estudio de su historia, ya que, como señalara Marx en la Introducción General a la Crítica de la Economía Política, la evolución histórica reposa en el hecho de que la última forma considera a las anteriores como otras tantas etapas hacia ella. Más específicamente, para comprender al municipio actual tenemos que hacer una retrospectiva de su desenvolvimiento y desarrollo en el devenir del tiempo y con respecto a las condicionantes del momento.

Cabe señalar que este capítulo no pretende ser un estudio exhaustivo de la evolución histórica del municipio, ya que este no es el punto central del presente trabajo, pero sí nos da una panorámica amplia para enmarcar y concebir el problema municipal en la actualidad, así como el desarrollo de los procesos centralistas y centralizadores a lo largo de la historia y sus repercusiones hasta el momento.

#### 1. DEL PERIODO PREHISPÁNICO A LA COLONIA.

En la sociedad azteca el calpulli fue la célula de la organización económica, política y social. Ahí se agrupaban conjuntos de familias campesinas que poseían comunalmente las parcelas y las trabajaban entre todos para sustentarse.

Económicamente, el calpulli era una unidad autosuficiente, ya que cada uno de sus miembros producía los bienes de consumo necesario, es decir, desde su calzado, vestido, hasta sus herramientas de trabajo.

Socialmente, esta unidad de organización permitía el acercamiento de las familias debido a la convivencia cotidiana, tanto en el trabajo como en las festividades religiosas.

Políticamente, el calpulli tenía autonomía para contar con un gobierno propio, que se constituía de un concejo de ancianos, el cual designaba a todos los funcionarios del calpulli, quienes desempeñaba su cargo de por vida.

"...Si bien cada calpulli tenía que tributar tanto al Imperio azteca como a su tlatoani en particular, constituía una unidad autónoma, desconcentrada, que podía fácilmente reproducirse a sí misma. En efecto, el Estado azteca sólo se interesaba por la apropiación del producto y del trabajo indígena mediante el tributo, dejando inalterable la organización interna política, económica, militar y religiosa de las comunidades" (1).

Es decir, el ente central, aquí denominado Estado azteca, regulaba las funciones de los calpullis. Sólo coordinaba la apropiación, más no intervenía directamente en la producción, la cual era realizada libremente y determinada sólo por las necesidades que la comunidad del calpulli tuviera. Aquí se atendía a una lógica de autoproducción y autoconsumo, sin dejar de tener cohesión en los demás calpullis en intercambio comercial y unidad política.

Aún durante el dominio colonial, en ciertas zonas siguió funcionando el calpulli. El gobierno de la comunidad se realizaba a través de la existencia de funcionarios tales como el tecuhlli, jefe de la partida militar; los tequillates, directores de los trabajos comunales; los calpiquez, encargados de recaudar los tributos; y los centectlapixque, policías elegidos por los vecinos (2).

Así pues, pese a que el gobierno azteca mantenía lentes centralistas, tanto territorial como políticamente, el calpulli tenía la capacidad de organización, autogestión y ejecución para la resolución de sus problemas comunes. Era la forma de expresión de la libertad local.

Por otra parte, se ha dicho que el municipio mexicano es una combinación del calpulli y del municipio español que nos llegó con los conquistadores.

(1). Secretaría de Gobernación-Centro Nacional de Estudios Municipales (SG-CNEM), *El desafío municipal*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1985, p. 160.

(2). Secretaría de Gobernación-Centro Nacional de Estudios Municipales (SG-CNEM), *El municipio mexicano*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1985, p.p. 92-93

En la etapa feudal, la vida municipal en la península había experimentado gran actividad; su fuerza se dio a partir de su alianza al rey Jaime el Conquistador en el siglo XII para combatir los feudos, los cuales habían menoscabado en gran medida la autonomía política y administrativa de los concejos municipales. Pero una vez combatido el dominio de los feudos, el rey Alfonso "El Sabio" y la burguesía en ascenso acabaron con la democracia municipal, ésta última se apoderó de los ayuntamientos y prácticamente dieron fin a los cabildos abiertos. Este fue el tipo de municipio heredado a las colonias americanas: menoscabado en su libertad de acción y con una injerencia muy fuerte del poder central.

Así fue que, conjugado el modelo azteca centralizador con el español, que limitaba de mayor manera la libertad local, produjo una institución municipal muy sujeta y retraída de los modelos de desarrollo del poder central.

Cuando llegó Hernán Cortés a las costas de Veracruz en 1519, se encontraba en disputa con Diego Velázquez, entonces gobernador de Cuba. Este último pretendía que aquél sólo rescatara oro de tierras americanas y que regresara con su cargamento a la isla. Pero la finalidad de Cortés también era la de poblar las zonas "descubiertas."

Además, su empresa de conquista requería de un acto que legitimara su presencia en estas tierras, a pesar de que Velázquez argumentaba la falta de autorización para ello. Así fue cómo los conquistadores españoles, capitaneados por Hernán Cortés, fundaron el primer municipio y cabildo en México, conforme al derecho municipal español de la Edad Media, en la Villa Rica de la Vera Cruz, el 22 de abril de 1519.

La significación principal de este acto no se refiere tanto a la decisión de fincar la estructura político-jurídica que rigiera al territorio por conquistar, sino para investir a Cortés de autoridad para realizar la Conquista de México. Es de este acto de donde proviene el reconocimiento necesario como autoridad, independiente de las órdenes del gobernador Velázquez.

"Así nació, de manera formal, el primer Ayuntamiento de la América continental, en un acto *legalista* de Cortés, apoyándose en la 'unánime' *voluntad* de sus acompañantes, y para el propósito de *independizarse* de la autoridad de Velázquez ' hasta que su Majestad otra cosa mandase ' "(3).

De tal forma, el municipio es un elemento que presupone la independencia con base en la voluntad de los pobladores; es por ello que de ahí se genera la legalidad y, por ende, la legitimidad de la existencia y constitución del mismo, por lo cual a partir de este acto jurídico se inicia la legislación municipal que dio vida

(3). *Ibidem.*, p. 95 El subrayado es nuestro.

a esta institución durante el virreinato y que llega hasta nuestros días en toda la tradición heredada de las comunas españolas.

Consumada la conquista de México-Tenochtitlan se pasó a configurar una nueva organización político-administrativa. Esta tuvo una doble acepción ya que, por un lado se retomó la jurisdicción del tlatoani que continuaba con la organización indígena y, por el otro, se iba conformando la encomienda, la iglesia misionarial y el cacicazgo.

La Conquista marcó la caída de un imperio y la fragmentación de una cultura, la cual estuvo fuertemente influida por los españoles pero continuó conservando su carácter indígena. "De una u otra forma, si la sociedad azteca podía considerarse formada por un complejo progresivamente mayor de unidades inclusivas, desde la familia y el calpulli hasta el imperio, la conquista sólo dejó sobrevivir a las unidades menores, cuya existencia les era útil"<sup>(4)</sup>.

Desde 1521 el Valle de México se convirtió en el centro de la actividad política y comercial de la colonia. "En 1523 los doce regidores que integraban el primer ayuntamiento de la Ciudad de México fueron nombrados por Cortés, a nombre del rey. Este acto separó, de hecho la antigua tradición española -con sus ayuntamientos electos y cabildos abiertos- de la que se instauraría en sus colonias. En América, la ciudad funcionó como el centro desde donde se organizó la conquista y la apropiación del territorio (desde la ciudad se colonizó el campo), y fue el mecanismo que fortaleció el poder central de la Corona y prolongó el carácter dependiente de los nuevos territorios"<sup>(5)</sup>.

En el momento de la pacificación, Hernán Cortés pretendió evitar pequeños motines que, aunque reducidos, no dejaban de alarmar a los españoles. De tal forma expidió el 20 de marzo de 1524 sus Ordenanzas que establecían lo siguiente:

"Ordeno y mando que en cada una de las dichas villas haya dos Alcaldes ordinarios y cuatro regidores, é un Procurador, con Escribano del Consejo de ella, los cuales rijan, é juzgan las causas, así civiles como criminales que en las dichas villas y sus términos se ofrecieren, cada una de estas dichas personas en lo que tocan y atañen al oficio de cada uno... los cuales dichos oficios mando y ordeno que se nombren en cada un año... los cuales no pueda elegir ni nombrar otra persona si no fuese yo, ó mi lugar-teniente siendo yo ausente"<sup>(6)</sup>.

(4). Ibidem., p. 97.

(5). Moreno Toscano, Alejandra, "La raíz colonial", en *Nexos* 99, México, marzo de 1986, p. 20.

(6). Rodríguez Rodríguez, Jesús, *Historia y política del municipio en México*, México, UNAM (tesis Lic. en Derecho), 1942, p. 14.

Dentro del sistema colonial se organizó una dualidad del sistema político-administrativo, es decir, se establecieron cabildos indígenas y cabildos de españoles a la par. Con el fin de facilitar el sometimiento de los nativos y no violentar aún más el rompimiento con sus anteriores organizaciones, el municipio empezó a proliferar rápidamente, además de constituirse como un garantía de la institucionalización del poderío español sobre los pueblos indígenas. De tal forma, se aprovechó la organización política y económica ya existente para apropiarse del producto y el trabajo indígena.

De esta manera, los antiguos tlatoani fungieron como funcionarios del Ayuntamiento indígena, con lo cual el sometimiento era más fácil. Pero, debido a la importancia del aseguramiento de control indígena, los españoles interfirieron frecuentemente en la designación de dirigentes municipales. Por eso poco a poco se fue restando el poder a los indígenas. Incluso por disposición real de los virreyes tenían la facultad de invalidar los resultados de las elecciones que eran supervisadas por oidores, corregidores y clérigos españoles.

La finalidad de la actividad de los funcionarios del Ayuntamiento eran principalmente la recaudación y entrega de tributos a los españoles, la distribución de mano de obra para la agricultura a la construcción, con lo cual se reforzaba el proceso de la conquista.

"Sin embargo, la imposición de una diversidad de instituciones y de funcionarios españoles, así como la fusión de la población española e indígena, provocaron la disolución de los cabildos indígenas. Estos no pudieron subsistir debido a la intervención de las autoridades españolas que desplazaron a los dirigentes indígenas que gozaban de cierto poder y aceptación entre la población y, que por tanto, no eran convenientes los intereses colonizadores... El cabildo indígena sufrió, pues, un debilitamiento extremo que no hacía más que manifestar el aniquilamiento de la organización política, económica y social de los indígenas"<sup>(7)</sup>.

Por su parte, los cabildos de españoles, existentes desde 1519, hasta 1767, conformaron la organización y el poder más dinámico en el sistema colonial. En los primeros años gozaron de cierta independencia respecto a la metrópoli, debido a los pocos funcionarios que representaban a la Corona y a que el proceso de conquista se realizaba con base al poder que los expedicionarios españoles poseían, de ahí la primitiva autonomía municipal.

(7). SG-CNEM, El desafío municipal, op. cit., p. 167.

Por ello, en ese principio existían cabildos abiertos y juntas de procuradores, las cuales resolvían los problemas comunes y los problemas administrativos de las localidades. Aunque a los cabildos abiertos acudían los españoles encargados de la empresa de conquista, estas sesiones no tenían carácter resolutivo, sino en los cabildos cerrados se tenía dicha facultad. En tanto, las juntas de procuradores consistían en la reunión de representantes de ciudades y Villas de la Nueva España para discutir problemas comunes, y sus temas a tratar tenían que ver con peticiones que los cabildos mandaban al rey de España.

A pesar de esta inicial "independencia" municipal, ya avanzado el proceso de conquista, la Corona fue ampliando su poder menoscabando esta libertad.

En los cabildos españoles el método de elección fue variando, ya que en un principio eran electos los representantes por los propios compañeros o se auto-nombraban. Pero más tarde se decretó la venta de cargos municipales por órdenes de la Corona, así como la designación de regidores a perpetuidad por el rey español. (8).

En 1522, la Corona española promulgó una cédula real en la que se ofrecía al mejor postor el cargo de regidor, siendo un puesto vendible posteriormente por su propietario. Así es que para conseguir dicho puesto no se necesitaba de aptitudes o méritos, sino del suficiente dinero para adquirirlo, por lo cual se trataba de obtener el mayor provecho posible de semejante "inversión".

Por otra parte, el rey nombraba a los gobernadores y alcaldes mayores de algunos lugares y en otros los nombraba el virrey o las reales audiencias; a pesar de todo lo anterior, cabe aclarar que el sistema de elección nunca fue eliminado por completo para estos cargos municipales.

Las funciones de los cabildos españoles consistían en la ejecución de justicia, realizada por los alcaldes ordinarios, y en la administración municipal, a cargo de los regidores. Así pues, el cabildo participaba en los juicios civiles y criminales y promovía el bienestar de su población. Además, tenía como función importante la distribución de la producción y de regulación de los precios a través de los pósitos y las alhóndigas, los cuales suministraban grano barato y abundante a la población pobre.

Las fuentes de ingresos eran fundamentalmente de dos ramos: propios y arbitrios. Los primeros eran provenientes del arrendamiento o administración directa de tierras y edificios; los segundos eran impuestos cobrados por negocios

(8). Ibídem., p.p. 167-169.

mercantiles y oficios. Pero, dado que tales ingresos no eran suficientes, la forma más eficaz de obtener recursos fue por medio de la recolección de tributos.

En suma, la conquista española marcó el inicio de la tendencia centralista, vigente durante tres siglos, sobre todo porque comenzó a destruir paulatinamente la organización económica, política y social de los Indígenas. De tal forma se comenzó a generar un doble centralismo: el primero, producido por el asentamiento de los nuevos poderes en la Ciudad de México, capital de la Nueva España, desde la cual se extendían los dominios del nuevo sistema colonial; el segundo, generado por la centralización y absorción del poder político y de la producción económica sujetos al control de la metrópoli, lo cual hacía que tanto en lo político como en lo económico, la entonces Nueva España sólo respondiera a factores externos.

Esta doble relación generó en lo económico la creación de centros agrícolas y mineros que respondían a los requerimientos de la demanda de la metrópoli, por lo cual la población comenzó a concentrarse en dichos lugares mismos que sólo respondían a una lógica de exportación. En lo político el sistema colonial de la Nueva España conformó "por un dispositivo central peninsular integrado por el rey, sus secretarios y el Consejo de Indias, un dispositivo central novohispano, constituido por el virrey y la Audiencia, un dispositivo provincial y distrital, formado por los gobernadores y corregidores o alcaldes mayores, y dispositivo local, compuesto por los cabildos y sus oficiales" (9).

Pero, como se puede apreciar, todo el aparato político-administrativo novohispano estaba subordinado al virrey y éste, a su vez, el rey de España. De ahí el centralismo surgido y desarrollado en la Colonia.

Es así que comprobamos que bajo la dominación española sólo quedaron como reducto de gobierno propio los Ayuntamientos los cuales, a pesar de que no fue la nota característica principal del municipio en la Colonia, no tuvieron una fisonomía y fuerza propias.

Tena Ramírez retoma las ideas de Manuel Macedo en el sentido que "el municipio fue casi nada más que el nombre de una división territorial y con ese carácter no existió en la época colonial ni ha sido posible crearlo después" (10).

El desarrollo de la composición de los ayuntamientos daba pauta a ciertos cambios en el devenir del tiempo y de acuerdo a las necesidades del momento.

(9). Miranda, José, "Las ideas y las instituciones políticas mexicanas", México, Instituto de Derecho Comparado, 1958, p. 152. Citado en: SG-CNEM, El desafío municipal, ibidem., p. 163.

(10). Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, Ed. Porrúa, 1985, p. 148.

Por tanto, la composición de los funcionarios municipales iba cambiando con el paso de los años. Los alcaldes ordinarios debían ser dos, pero los ediles variaban de 8 hasta 12 según las ordenanzas reales del momento. Además, junto con los ediles ordinarios se fueron instituyendo ediles de duración perpetua, cuyos puestos eran vendibles por su propietario.

"Tal política tuvo pronto una gran oposición, pidiéndose al rey que los ediles duraran únicamente un año a fin de que díjese todos los ciudadanos tuvieran oportunidad de serlo. Con el transcurso del los años, el ayuntamiento se compuso de quince personas con derechos a ocupar el puesto a perpetuidad, los cuales nombraron dos alcaldes cada dos años, cinco ediles y un síndico. Fue en el ayuntamiento donde comenzaron a tomar parte en la vida pública los criollos, y fue precisamente en estos centros en donde se comenzó a hacer política" (11).

Debemos anotar que, a pesar de lo anterior y que el repoblamiento o colonización hacían fundar más villas y pueblos, la municipalidad no constituía una autoridad respetable, sino que más bien era una división territorial.

En los siglos XVI y mitad del XVII los españoles fundaron ciudades, villas y poblaciones, mismas que pretendían conservar cierta autonomía del poder real, del cual recibían fuerte presión. Uno de los elementos principales para lograrla lo constituía la hacienda municipal. Esta tenía como fuentes de ingresos dos ramos fundamentales: los Propios y los Arbitrios. Los primeros eran los bienes muebles e inmuebles comprendidos dentro del patrimonio municipal que al ser arrendados o usados por los funcionarios reportaban una renta; en tanto, los Arbitrios eran las prestaciones fijadas por el Cabildo y que tenían que retribuir los habitantes del municipio.

A pesar de lo anterior, "el municipio colonial, representado por su Cabildo, no tenía una verdadera y libre disposición de sus bienes, pues en cierto modo se le equiparaba a un menor de edad. Todos sus actos que vinieran a gravar notablemente los Propios debían de ser revisados por autoridades de superior categoría. Esta glosa ejercida con más o menos severidad en un principio, terminó por ser absoluta cuando llegaron los Intendentes" (12).

A finales del siglo XVII la política española dio un giro, basándose en el modelo administrativo francés, lo cual generó una nueva forma de centralismo. Así, el Estado adoptaba el carácter de poder único frente a otras instituciones, tales como la Iglesia.

(11). Rolland, Modesto, *El desastre municipal en la República mexicana*, México, Ed. Cultura, 1921, p. 100.

(12). Rodríguez Rodríguez, Jesús, *op. cit.*, p. 35.



Al dar término a la dinastía de los Habsburgos, y dar comienzo la de los Borbones con Carlos III, se iniciaron reformas tanto en la península como en las colonias. Es éstas se dio una nueva organización política-administrativa del territorio; en la Nueva España se dio con base a las Intendencias, las cuales estaban a cargo de funcionarios directos de la Corona española que se llamaban intendentes, mismo que limitaban la libertad y decisiones de los Ayuntamientos.

La centralización aquí expresada aumentó en 1767 cuando el rey dispuso la creación de una contaduría general que controlara las finanzas de todos los municipios, por lo cual sus criterios y decisiones se veían menoscabadas por este nuevo organismo. Más aún, en materia legislativa, el monarca español nombró regidores que tenían injerencia en los asuntos locales del municipio.

En suma, todas las actividades agrícolas, comerciales y ganaderas, así como la conservación y mantenimiento de los centros de población, eran realizadas por los intendentes, con lo cual minimizaba y soslayaba el trabajo de los funcionarios municipales. De tal forma, resultó el poder centralizado en los intendentes y el virrey, mismos que rendían cuentas al rey de España.

Con este sistema la ya de por sí escasa autonomía municipal que tenían los cabildos para votar sus Alcaldes ordinarios se minimizó. "A los Intendentes se facultó ... para confirmar en todos los casos a los Alcaldes electos; más aún, en los pueblos en que no existían Ayuntamientos.. correspondía a los Intendentes el nombramiento de tales funcionarios.

"Donde se dotó a los Intendentes Corregidores de atribuciones verdaderamente limitadoras de la Autoridad de los Ayuntamientos, fue el artículo 20 que les permitió revisar las decisiones tomadas por los Cabildos, disponiendo su cumplimiento si no encontraban reparo grave que hacerles o suspendiendo su ejecución en el caso contrario" (13). Es así que el último periodo del dominio colonial se manifestó con una centralización aún mayor, el modelo de desarrollo centralizador empezó a generar malestar entre los criollos que habitaban las regiones periféricas y los municipios olvidados.

## 2. SIGLO XIX : DEBATE SOBRE EL FEDERALISMO.

A principios del siglo XIX el llamado "pueblo" conservaba su tradicional configuración. Es decir, como la suma de comunidades de vecinos, tanto de ciudades, villas y lugares. Con el movimiento de independencia la tradicional comunidad de vecinos, que muchas décadas atrás mantenía un cabildo abierto y que había sido opacado por el funcionamiento de corregidores e intendentes, parecía reencontrarse y manifestarse en el municipio libre que proclamó la Inde-

(13). Ibidem., 40.

pendencia. "Con una potencial autonomía administrativa y cierta independencia económica, por sus tierras comunes o individuales, el 'pueblo' renovado, aparecía como una escuela de Libertad y democracia a los hombres liberados y los poderes de la Emancipación" (14).

Como es de suponerse, con la aparición y el fortalecimiento de las ideas liberales, insertadas en el proyecto declimonómico de una emergente nación, hubo una serie de contradicciones en los conceptos, más no de palabras, que caracterizaron a este siglo. En concreto, "la comunidad, sobre todo el 'pueblo' rural era una solidaridad, un vínculo del cual los miembros no podían liberarse sin perder sus derechos políticos y económicos de vecindad. Las tierras del común eran 'manos muertas', parte de todo un sistema de Antiguo Régimen, que precisamente atacaban los liberales. En este caso las libertades y el derecho eran individuales, lo mismo que, según los conceptos liberales, el pueblo soberano parecía integrado por los ciudadanos, es decir, por individuos" (15).

A fines del siglo XVIII y principios del XIX, el municipio empezó a cobrar importancia en el proceso político del momento, ya que a través del ayuntamiento muchos criollos comenzaron a hacer más patente su descontento por la concentración del poder político y la riqueza detentada por los peninsulares. Debido a que muchos criollos ocupaban puestos municipales, este fue uno de los principales foros para protestar, además, por la inequidad de derechos para la obtención de puestos públicos.

Específicamente, en el año de 1808 ya se puede advertir cómo los ayuntamientos recobran su papel político fundamental. Se volvieron a celebrar cabildos abiertos, y éstos se constituyeron en portavoces de las demandas de la población novohispana y de todas las clases sociales.

"Así, la institución municipal se convirtió en núcleo de descontento popular y cuna de nacimiento del nacionalismo mexicano y del movimiento de Independencia" (16).

"Fue un momento peligroso para la metrópoli ya que a pesar de que, paradójicamente los concejos municipales pasaron por una precaria situación en que su autonomía era nula, se arrogaban sin reservas la representación política de los pueblos donde funcionaban. Tan fue ésta su idea que, al llegar a México la noticia de la renuncia de la familia real española firmada en Bayona bajo la fuerte coacción de Napoleón, la idea de la convocatoria de una junta o congre-

(14). Chevalier, Francois, "El nacimiento municipal", en *Nexos* 99, op. cit., p. 37.

(15). *Ibidem.*, p. 37.

(16). SG-CNEM, *El desafío municipal*, op. cit., p. 174.

so en todo el reino... se había presentado casi simultáneamente a varios ayuntamientos en puntos muy distantes y sin comunicación entre sí<sup>(17)</sup>.

Es así que ante la crisis del poder central, el municipio se muestra como una clara opción para el ejercicio del poder. De ahí que la cuna de la Independencia, como ya se ha dicho, fueran los ayuntamientos novohispanos.

La Constitución de Cádiz de 1812 retomó al municipio debido al carácter liberal y democrático que esta Constitución manifestó. Previno la conformación del Ayuntamiento por uno o dos alcaldes, regidores y el procurador síndico. Pero dicho documento tiene una falla y resquicios absolutistas cuando señala que el cabildo será presidido por un jefe político nombrado por el rey, quien era el representante de la Corona tanto metropolitana como de ultramar. Presidía de oficio la diputación provincial, que era el órgano colegiado que ejercía la autonomía concedida a las provincias por las Cortes.

Así, dentro de la organización político-administrativa de la todavía Nueva España quedó una figura que obstaculizaba la libertad y la autonomía municipal.

Después de la lucha de Independencia, México se encaminó a su reconstrucción política y económica, pues tres siglos de colonización habían sujetado su organización a los intereses de la metrópoli, a través de una centralización en ambos rumbos.

En los primeros años independientes el país sufrió una crisis económica debido a la desorganización productiva y comercial que aún se tenía, derivada fundamentalmente del bloqueo de España para los productos del nuevo país; por tanto, se abrieron las puertas al comercio exterior con el mundo, luego de haber mantenido un monopolio durante tres siglos con la metrópoli.

Hay una recomposición política y administrativa que retoma fundamentalmente al municipio, al menos en el Plan de Constitución Política de la Nación Mexicana, expuesto en 1823. Pero, debido a los conflictos generados por los reacomodos en el poder, el municipio quedó de lado en las discusiones de dicho Plan.

Debido al olvido y sujeción de las regiones por el centro, después de la caída de Iturbide se empezó a gestar un espíritu localista y separatista, como una respuesta a la centralización colonial y al Primer Imperio. Se retomaron como entes de gobierno a las Juntas Provinciales, las cuales ejercían en forma interna el gobierno de las provincias.

(17). Rodríguez Rodríguez, Jesús, op. cit., p. 43.

Las ideas de la Ilustración jugaron un papel importante en la emancipación de México ante España, fundamentalmente derivada de la necesidad de una legitimidad distinta de la monárquica, que en esos momentos estaba en crisis en la península. De tal forma, se reconoció la legitimidad republicana tanto por parte de los liberales como de los conservadores.

Con el establecimiento de un sistema republicano, los liberales empezaban a practicar sus ideas, sobre todo, se basaban en la misma Constitución de Cádiz, en la cual se ordenaba que se erigieran ayuntamientos de uno o dos alcaldes, varios regidores y un procurador síndico en todas las poblaciones de mil habitantes o más, que no tuvieran concejo todavía. Se debía delimitar un territorio para cada pueblo. Estas mismas ideas fueron adoptadas en la Constitución Federal de 1824.

Chevalier nos señala : "El tema de los municipios ocupaba un lugar destacado en los debates de los congresos locales y el afán de libertad municipal seguía, al parecer, muy fuerte entre los habitantes, pues estas nuevas disposiciones legales fueron ejecutadas por las Diputaciones Provinciales instauradas por las Cortes de Cádiz. De manera especial, la Diputación Provincial de Nueva España de 1820 y 1821 examinó y autorizó un gran número de erección de ayuntamientos. Pero las reacciones de los propietarios no tardaron en manifestarse y en la década de 1830 se suprimieron no pocos de esos nuevos ayuntamientos" (18).

A pesar de lo último, ciertos gobernadores ilustrados, es decir, liberales, combatieron esta tendencia y siguieron favoreciendo y organizando la erección de pueblos o municipios libres en sus estados.

Así empieza a manifestarse y a adquirir vigor la corriente federalista, compuesta por la naciente burguesía, intelectuales, funcionarios públicos y terratenientes liberales, que luchaban por la autonomía de los Estados y la restricción del poder de los militares. Querían construir una república al estilo de la norteamericana.

Los centralistas, por su parte, pretendían reforzar el poder de los terratenientes, de los ricos, propietarios, el alto clero y de los militares implantando una república del tipo de la francesa en la que las decisiones políticas y administrativas fueran tomadas desde un sólo centro de poder.

Aquí se enfrentan dos proyectos diametralmente opuestos sobre la organización político-administrativa, así como del desarrollo de la sociedad del México

(18). Chevalier, Francois, op. cit., p. 40.

independiente. Debemos situarnos en el contexto en el que el país, después del movimiento de Independencia "...sufrió una rápida fragmentación sociocultural que durante varias décadas desafió todos los esfuerzos de constitución de un gobierno central eficaz. El poder siguió siendo personal y directo. Escondidas detrás de barreras geográficas imponentes, muchas regiones no reconocían sino a sus caudillos locales y a ninguna otra autoridad" (19).

El origen mismo de la aparición y maduración de ambos proyectos nos es explicado por Jesús Reyes Heróles de la siguiente forma: " Las fuerzas de la antigua sociedad eran, por naturaleza y por intereses, centralizadas y centralizadas. Las fuerzas de la nueva sociedad, las colectividades locales, la clase media embrionaria- eran en sí descentralizadas y descentralizadoras. Las fuerzas federalistas estaban geográficamente descentralizadas y por consecuencia la descentralización jurídica y política convenía a sus intereses.

"Este, y no el dogmatismo teórico o la esclavitud a las doctrinas políticas, es el origen de la polarización alrededor de la alternativa centralismo-federalismo" (20).

Como proyectos que buscaban la consolidación de sus intereses específicos, la idea federal se identificó con la libertad y la igualdad, esto es, con la supresión de los privilegios corporativos; en tanto, la idea centralista fue asociada con el orden y la religión.

Pero bajo todas estas disquisiciones, el verdadero debate se centraba entorno a la mejor vía para favorecer el desarrollo capitalista del país. Para los federalistas el camino eran el pacto y la negociación entre los componentes del mosaico nacional. Para los centralistas, lo constituía la rígida sujeción de las fuerzas periféricas.

Es así que podemos observar que en este siglo XIX, el cual se caracteriza como la lucha de los federalistas y los centralistas, el municipio se inscribió dentro de los postulados de uno y otro bando de una forma paradójica. Esto es, parecería que los municipios deberían haber merecido mayor atención dentro del proyecto federalista y que la libertad municipal figuraría en los programas del partido liberal; por el contrario, las constituciones federalistas soslayaron al municipio, en tanto que las constituciones centralistas y los gobiernos conservadores se preocuparon por organizarlos.

(19). Almada, Carlos F., op. cit., p. 13.

(20). Reyes Heróles, Jesús, El liberalismo mexicano, México, UNAM, 1954, p.p. 5-6. Citado en: Almada, Carlos F., op. cit., p.p. 13-14.

"El Acta Constitutiva, La Constitución de 24, el Acta de Reformas de 46 y la Constitución de 57 no dedican ni un sólo artículo a los Ayuntamientos... en cambio la Constitución centralista de 36 los organiza minuciosamente en los artículos 22 a 26 de la Sexta Ley, entre los cuales el 25 señala como objetos de los Ayuntamientos cuidar de las cárceles, de los hospitales, de las casas de beneficencia, [etc] ...Las Bases Orgánicas de 43 señala como facultades de las asambleas departamentales establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la Policía municipal, así como aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades"<sup>(21)</sup>. A pesar de estas últimas atribuciones municipales, en estas leyes centralistas no se considera la autonomía del Ayuntamiento, ya que todos los funcionarios estaban sujetos a la autoridad de los subprefectos y prefectos.

Este debate sobre las bases del proyecto nacional aún incipiente y, por lo mismo impreciso, olvidó al municipio como eje fundamental y tradición histórica de organización primaria de la comunidad. Luis Aguilar Villanueva señala que la ilustración y el proyecto nacional hicieron que, al institucionalizar a la sociedad, se olvidara la tradición cultural de la misma, al ir contra sus valores, ideas, costumbres, convenciones que configuran y validan las instituciones sociales heredadas y a las que adhieren los actores sociales.

El proyecto nacional implica que hay una forma de apreciar las relaciones sociales con base en intereses específicos, pero no hay ninguna relación social de producción y de poder que pueda autojustificarse como verdadera o terminal, en la medida en que las relaciones sociales están sujetas a la dinámica viva de los actores sociales con la naturaleza.

Pero el Estado Nación surge como jurificación universal y monopolización coactiva del derecho natural o de la cultura nacional, de la identidad de la naturaleza o de la diferencia histórica de cultura <sup>(22)</sup>.

Al proyectar una institucionalidad social se busca la identidad entre la realidad y la libertad, pues el contenido verdadero de los intereses nacionales encontrará su forma institucional perfecta, su realidad social concreta.

Pero, por contraparte, esta tendencia de todo proyecto nacional a presentarse como consumación verdadera de lo nacional es la tendencia a cancelar otro proyecto diferente, cancelando también la libertad social <sup>(23)</sup>.

(21). Tena Ramírez, Felipe, op. cit., p. 149.

(22). Aguilar Villanueva, Luis F., *Política y racionalidad administrativa*, México, INAP, 1982, p.p. 17-18.

(23). *Ibidem.*, p. 33.

El vaivén de los hombres y sus proyectos en el poder, esto es, la lucha constante entre los centralistas y los federalistas, minaron en gran medida la consolidación del municipio libre en los primeros años independientes.

Las reacciones más fuertes contra la tendencia de promover la creación de pueblos y villas se fueron dando en los años 1837, 1840 y posteriores, principalmente impulsados por la inclinación de la balanza del poder hacia el bando centralista. " Incluso se institucionalizó, el 30 de julio de 1853, la actitud hostil a la erección de municipios libres con el decreto del general Santa Anna prohibiendo 'a las congregaciones de familias de las haciendas que se erijan en pueblos sin el consentimiento de los propietarios de los terrenos'"<sup>(24)</sup>.

Con ello, a los vecinos que se pretendían congregarse en pueblos se les presionaba, ya sea con la fuerza pública o con trabas administrativas. Cuando se proclama la Reforma liberal, el decreto de Santa Anna se deroga y se declara inexistente.

La intervención extranjera de la primera mitad del siglo XIX debilitó mucho al bloque conservador y fortaleció, en cambio, al liberal que se constituía principalmente de intelectuales, artesanos, pequeños artesanos apoyados por algunos campesinos. Dentro de este bloque había dos grupos: los puros y los moderados. Los primeros pugnan por promover el desarrollo de la economía nacional, de ahí que el principal enemigo a vencer era la Iglesia.

Ya que esta tenía gran cantidad de bienes inactivos, los liberales aprueban en 1856 la Ley de Desamortización o Ley Lerdo, a fin de que dichos bienes fueran vendidos a particulares que los emplearan productivamente. Aunque esta ley no iba en contra de la institución municipal "se afectaron profundamente a los municipios, obligándolos a enajenar sus bienes rales que no estaban directamente destinados al servicio público, lo cual los privó de la mayor parte de sus terrenos, de algunos edificios y aún de la parte de los palacios municipales o cabillos que tenían arredadas y aún vías públicas"<sup>(25)</sup>. Por ello se vieron despojados de sus bienes "propios", recibiendo la correspondiente indemnización que rápidamente se gastó o dilapidó; con esto los municipios se vieron privados de tales ingresos.

El abandono municipal por parte de los liberales se hizo también patente en las discusiones para la realización de la Constitución de 1857, lo cual forzó a seguir dejándolo como un ámbito de gobierno supeditado a toda una jerarquía ascendente de funcionarios y autoridades, quienes se encargaron de absorber las

(24). Chevalier, Francois, op. cit., p. 41.

(25). SG-CNEM, El desafío municipal, op. cit., p. 163.

mismas facultades de los Ayuntamientos para organizar y dirigir la vida de las localidades.

En el Imperio de Maximiliano, el país quedó dividido en Departamentos, y éstos en Distritos, subdivididos a su vez en Municipalidades. Los Departamentos quedaban bajo la administración de los Prefectos imperiales, auxiliados por un Consejo de Gobierno y que tenía funciones judiciales, administrativas y consultivas. En tanto, los Distritos eran administrados por subprefectos y los ayuntamientos presididos por los alcaldes, mismos que eran electos por los Prefectos imperiales. En dicha organización, sólo los regidores municipales eran electos popularmente.

En esas circunstancias, los ayuntamientos, a pesar de ser de elección popular, sólo disfrutaban de facultades deliberativas incluyendo la formación de arbitrios y ordenanzas.

Triunfantes los liberales en 1867, se dieron cuenta de que sus sueños de impulsar un proyecto nacional vía federalismo distaba mucho de realizarse, ya que el país había sido menoscabado por más de medio siglo de luchas; además, del aislamiento geográfico y económico; de tal forma que éste no tenía cohesión ideológica ni política.

"La Constitución de 1857 que había concebido como instrumento para dosificar el poder y evitar así las revueltas de los caudillos, se mostró inoperante porque estaba en contradicción con la realidad.

"La consolidación de un poder nacional capaz de hacer salir al país de la crisis permanente, suponía el dominio sobre los señoríos locales.

"En rigor, el fortalecimiento del poder central, única vía para hacer nacer el Estado Nacional, había sido objetivo común de los liberales y de los conservadores a lo largo del siglo, si bien por dos vías radicalmente diferentes"<sup>(26)</sup>.

"Desde esta perspectiva...el Estado no podía ser considerado y legitimado más que como Estado de Derecho...desde el punto de vista de la burguesía ilustrada, situada y actuante en un mercado capitalista en expansión, la fundamentación del Estado se encontraba en el derecho natural-racional"<sup>(27)</sup>.

Después de su triunfo durante el siglo XIX, el liberalismo evolucionó de tal forma que se fue conformando en un cientificismo positivista y tecnocrático, ajeno a la idea de libertad. Durante el porfiriato, esto es, a partir de 1876 hasta 1911, el pensamiento central era el siguiente: "el progreso no vendrá de la libertad declan

(26). Almada, Carlos F., op. cit., p. 19.

(27). Aguilar Villanueva, Luis F., op. cit., p. 16.



los 'científicos' sino, al contrario, la libertad vendrá del progreso, lo que autoriza-  
ba a dejar la libertad para un futuro lejano" (28).

Con la pretendida modernización del país, promovida principalmente por el grupo de los científicos porfirianos, se dio más importancia al derecho individual, sobre todo de la propiedad privada de la tierra y el subsuelo, acabándose con ello los derechos colectivos. Por lo tanto, ya no había lugar ni en la legislación ni en el proyecto del régimen porfiriano para la erección de municipios libres en las extensas fincas que se conformaban y se orientaban a la "modernización".

Durante la paz porfiriana se pudo dar marcha al proyecto de desarrollo económico tan pretendido por los distintos bandos contendientes a lo largo del azaroso siglo XIX. Pero este crecimiento y auge sólo benefició a algunos municipios que eran capitales de los estados, la Ciudad de México y a algunos puertos importantes. En contraparte, todos los municipios conservaron la misma forma establecida en la Colonia, es decir, las autoridades municipales siempre fueron un ayuntamiento y un alcalde o prefecto o jefe político, que eran el encargado siempre de la parte administrativa de la ciudad; pero desgraciadamente las autoridades superiores siempre intervinieron de un modo decisivo en los negocios de las ciudades, de tal manera, que las autoridades municipales sólo constituyeron una farsa.

Así pues, el porfirato representó el período de "paz, continuidad y prosperidad" que hasta entonces el país no había logrado, por lo cual se pueden echar a andar proyectos de desarrollo económico de corte capitalista, aunque con ciertos rasgos de corte semifeudal heredados de la colonia. Las comunicaciones fueron un elemento fundamental en el fortalecimiento e impulso económico, en específico, los ferrocarriles, mismos que permitieron el aceleramiento de la explotación de la industria minera y extractiva, principalmente a cargo de las empresas extranjeras.

En el ámbito político-administrativo, reafirmamos la aseveración antes hecha en el sentido de que el municipio continuó sujeto debido a la excesiva centralización y concentración del poder en la figura presidencial de Porfirio Díaz. De tal modo, "las autoridades municipales fueron sólo una farsa en la vida de la república y en la vida misma de las poblaciones. El gobernador y las autoridades superiores intervinieron siempre en los asuntos estrictamente municipales; para ello, fue creada la institución de las jefaturas políticas, cuya función era suprimir toda manifestación democrática de la ciudadanía" (29).

(28). Chevalier, Francols, op. cit., p. 41.

(29). SG-CNEM, El desafío municipal, op. cit., p. 186.

Para hacer efectiva esta centralización, Díaz configuró una organización política tal que asegurara que la intervención de los funcionarios superiores socavara toda autonomía municipal, eliminando y soslayando al municipio como la unidad de organización político-administrativa, pues los agrupó en divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de partido, distrito, prefectura o cantón.

Tena Ramírez nos explica la función de los prefectos, los cuales se consolidaron como uno de los pilares de esta nueva forma de organización y que habían sido instituidos por la Constitución centralista de 1836. Estos eran los agentes del gobierno central en los distritos, y no recibían más órdenes que las del gobernador y ejercían el poder e "imponían el orden", incluso de manera legal; de tal forma que no existía ni el más mínimo espacio para la libertad municipal.<sup>(30)</sup>

Para afirmar la centralización política, se retoma asimismo la figura del jefe político, proveniente de la Constitución de Cádiz, el cual se había constituido a lo largo del siglo XIX como poder superior a los ayuntamientos, ya que revisaba, aprobaba o anulaba sus decisiones, les imponía multas en caso de desobediencia y los vigilaban en todos sus actos.

Por ello durante el porfiriato esta figura política fue fundamental para centralizar el poder y afianzar la dictadura.

En un contexto general podemos apreciar el desenvolvimiento y las consecuencias del porfiriato: "En su apogeo, el orden autoritario de Don Porfirio había ganado la adhesión no sólo de las clases acomodadas, sino de la gran mayoría de la 'intelligentsia' convertida al positivismo y al 'darwinismo social', como lo manifiestan tantos escritos o declaraciones de la época. Persistía sin embargo una oposición doble que se reforzó singularmente con las dificultades políticas y económicas de la última década porfirista: por una parte la oposición de un liberalismo auténtico y nostálgico del Ideal de Libertad; por otra parte, un malestar popular o aún un espíritu de subversión, consecuencia de la modernización acelerada del país, a veces brutal, impuesta por los tecnócratas en el poder. Todas las manifestaciones de oposición al orden porfiriano eran duramente reprimidas por los jefes políticos locales y su policía de Rurales"<sup>(31)</sup>.

En el plano de autonomía municipal, toda esta situación se reflejó, como ya lo hemos señalado, en la minimización del poder municipal, lo cual se manifestó "...más contundentemente en la Ley que promulgó el general Díaz en 1903, siendo dos de sus artículos principales los siguientes:

(30). Tena Ramírez, Felipe, op. cit., p. 150.

(31). Chénier, Francois, op. cit., p. 42.

"Artículo 60. Los prefectos políticos serán la primera autoridad política local, en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades

"Artículo 61. Los prefectos serán los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estarán subordinados al gobernador del Estado"<sup>(32)</sup>.

Dado el malestar generado por el ejercicio autoritario del poder durante el porfirato se generaron ciertas revueltas y, posteriormente, estallaron con la Revolución de 1910. En ellas no se deja de lado el elemento municipal, como parte importante de la vida social y que en este período se ha visto depauperizado.

Chevalier nos cita algunos ejemplos, tales como la sublevación del cura Zavala en la Huasteca Potosina en 1879, en la cual los campesinos se levantaron en nombre de "Gobierno Municipal y Ley Agraria". Heraclio Bernal, al sublevarse en la sierra de Durango, establecía en su Plan de Conitaga la emancipación de los municipios como el cuarto poder del Estado.

Podría decirse que había una oposición más organizada y estructurada, intelectual o más "elitista" que la anterior. En específico, la del Partido Liberal Mexicano, que reclamaba fundamentalmente libertad política. En su Primer Congreso Liberal de San Luis Potosí, en 1901, se retomaba el punto referente al papel que juegan los ayuntamientos en la educación política de los pueblos jóvenes, la libertad municipal como condición sine qua non de la democracia, como la mejor escuela para el ciudadano a fin de que aprenda a gobernarse a sí mismo. Al año siguiente nuevamente retomaron el punto municipal, teniendo como consigna la reorganización de los municipios que han sido suprimidos y el robustecimiento del poder municipal<sup>(33)</sup>.

Nuevamente, en el contexto de una excesiva centralización del poder y de la actividad económica, social y política se retoma la bandera municipal que se constituye como una de las demandas primordiales de libertad local.

### 3. CONSTITUCION DE 1917 Y LA INSTITUCION DEL MUNICIPIO LIBRE.

La Revolución Mexicana se manifestó como el descontento y la lucha campesina por la tierra, derivada de la terrible explotación habida en las haciendas. El fin principal de este movimiento era alcanzar la justicia social a través de la democratización política y social del país. En este aspecto cobra fundamental importancia el municipio, ya que la participación real de la ciudadanía podía encauzar tales fines.

(32). SG-CNEM, El desafío municipal, op. cit., p. 114.

(33). Chevalier, Francois, op. cit., p. 42.

En el Plan de San Luis de Francisco I. Madero se establece en el apartado de las consideraciones que "la división de poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna", y agrega que "Las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del Dictador; los gobernadores de los Estados son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales" (34).

En la Convención de 1914, en la que se nombró presidente provisional a Eulalio Gutiérrez, se expide un decreto en enero de 1915 que dice: "La libertad municipal es la base de la democracia, y uno de los ideales, quizás el primero de la Revolución triunfante, ha sido la restitución de los municipios y con ellos de los bienes y rentas propios de las mismas corporaciones, por lo que se deroga la Ley de 26 de marzo de 1903 y se restituyen a los ayuntamientos del Valle de México los bienes propios, impuestos y rentas de que disfrutaban antes de la vigencia de la Ley referida" (35).

En el contexto de la lucha armada, los planes y proyectos de los distintos grupos revolucionarios se remitían al municipio como la escuela de la democracia, en la cual la participación de la comunidad en los problemas locales. "En el mismo sentido se manifestó Emiliano Zapata, a través de la 'ley general sobre libertades municipales' promulgada en el Estado de Morelos el año de 1916. Mediante 22 artículos reglamentó la autonomía política, económica y administrativa de la entidad municipal, pues esta es la primera y más importante de las instituciones democráticas, toda vez que no hay nada más natural y respetable que el derecho que tienen los vecinos de un centro cualquiera de población, para arreglar por sí mismos los asuntos de la vida común y para resolver los que mejor convenga a los intereses y necesidades de la localidad" (36).

Por su parte, el proyecto constitucionalista de Venustiano Carranza retomó el problema municipal en un Decreto expedido el 25 de diciembre de 1914, publicado en el periódico "El Constitucionalista" en el cual estableció que "los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado".

(34). SG-CNEM, *El municipio mexicano*, op. cit., p. 115.

(35). *Ibidem.*, p. 118.

(36). SG-CNEM, *El desafío municipal*, op. cit., p. 187.

Como puede apreciarse, este mismo precepto fue el que más tarde propusiera ante el Congreso Constituyente y que posteriormente se redactaría, con algunas modificaciones, como el artículo 115 Constitucional.

Para comprender la forma cómo se inscribe el proyecto municipal en el contexto del proyecto nacional que tenía sus primeras líneas en la Constitución de 1917, es necesario retomar lo que nos explica Aguilar Villanueva al respecto: "...un proyecto nacional no es un pronunciamiento genérico sobre valores fundamentalmente aceptados (justicia social, democracia igualitaria, bienestar, libertad, soberanía, etc), sino un proyecto material de sociedad, una idea específica de la institucionalidad civil y política, de la organización y de la administración social. Esta idea de organización institucionalizada puede ser objeto de consenso sólo en la medida en que los intereses particulares de los grupos sociales aparezcan integrados y validados como normas universales... en la medida en que el interés llamado nacional coincida con el interés particular" (37).

Minimamente, un proyecto nacional como proyecto de sociedad debe buscar la reducción de la diferencia de intereses, incluyendo el crecimiento económico y la pacificación del conflicto social.

Así pues, la inscripción de un verdadero proyecto municipal sólido al interior de la Constitución debería observar los anteriores aspectos para echar hondas y firmes raíces. Por el contrario, la discusión del mismo al seno del Congreso Constituyente dejó mucho que desear respecto a la crucial importancia que, desde la perspectiva histórica aquí revisada, ha tenido el municipio.

Como mencionamos anteriormente, el proyecto de Carranza de 1914 dio pauta para elaboración del texto constitucional sometido a votación, es decir, el primer proyecto del artículo 115, y es el siguiente:

"Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y organización política al 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.

(37). Aguilar Villanueva, Luis F., op. cit., p. 32.

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señala la Legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.

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

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán al mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente...<sup>(38)</sup>.

Los debates se iniciaron en torno a esta primera propuesta, siendo la opinión generalizada la que consideraba que hacía falta el elemento fundamental para que se diera una *autonomía municipal* <sup>(39)</sup>, esto es, la autonomía financiera.

Los principios que se asentaron en esta propuesta inicial eran contradictorios e incongruentes, pues se dejaba a los Congresos locales el señalamiento de los ingresos municipales, con lo cual se limitaba la libertad municipal, dado que se oprimía su potestad tributaria y hacendaria. Así también la competencia que otorgaba a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver los problemas hacendarios entre los municipios y los Estados daba gran margen de confusión en la delimitación de competencias.

La discusión más intensa se dio este punto, ya que el criterio para asegurar al municipio recursos propios era muy heterogéneo. Algunos se inclinaban por incluir en la fracción II del artículo 115 la facultad para el municipio de recaudar todos los impuestos (estatales y municipales), la contribución del municipio a los gastos del Estado en la proporción que señale la legislatura, la designación de inspectores por el ejecutivo para percibir la parte correspondiente al Estado y vigilar la contabilidad del municipio. Pero este también tuvo que ser reconsiderado

(38). "Los derechos del pueblo mexicano", México a través de sus Constituciones, Tomo VII, p.p. 324, 330 y 346. Citado en: Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho Municipal*, México, Ed. Porrúa, 1995, p.p. 115-116.

(39). A lo largo del presente capítulo se han expuesto diferentes términos con respecto al municipio, sobre todo el carácter y facultad que se le ha tratado de dar e imprimir en las distintas etapas históricas. Así pues, se ha hablado de la libertad municipal y de la autonomía municipal. Por ello, consideramos pertinente en este espacio realizar algunas aclaraciones terminológicas, ya que, conforme a los distintos textos consultados, se ha apreciado un uso indistinto y confuso respecto a estos conceptos.

El término autarquía consiste en la facultad de administrar lo propio, por lo cual se constituye como el sistema más avanzado de descentralización interna; en cambio, la autonomía es un concepto aplicable en el campo político y se refiere principalmente a la facultad de darse leyes a sí mismo.

ya que había una confusión y falta de delimitación de competencias, donde el Estado se veía subordinado a la administración del municipio.

En la sesión permanente que finalizaba los debates de los Constituyentes, realizada el 29, 30 y 31 de enero de 1917, se trató por tercera y última vez el tema del municipio libre. Dichas sesiones fueron sumamente largas y agotadoras, por lo cual podemos advertir el ánimo que reinaba entre los miembros del Congreso cuando se retomó la discusión de la fracción II del artículo 115.

La resistencia física de los miembros del Congreso estaba ya muy menguada, por lo cual el propio Secretario tuvo que realizar la siguiente petición: "La presidencia suplica a los CC Diputados se sirvan permanecer despiertos, puesto que, al aceptar la sesión permanente, se han impuesto la obligación de votar esta ley; como algunos diputados están durmiendo, no se sabe cómo irán a dar concientemente su voto" (40).

Por tanto, debemos entender que "...on Derecho Municipal, autarquía implica autosuficiencia e independencia sólo y exclusivamente en lo administrativo y vinculación de orden político y legislativo a un orden superior" (Rendón Huerta, Teresita, op. cit., p. 129.)

En tanto, para que se hable de autonomía municipal se tendrá que cubrir ciertos requisitos tales como desarrollar una actividad normativa propia, ejercitar sus propias atribuciones y desenvolverse de manera independiente y no subordinada. A partir de ello, la autonomía municipal tiene tres postulados fundamentales:

- "a) La municipalidad tiene derecho a elegir entre sus propios ciudadanos los funcionarios que hayan de aplicar sus propias leyes que son las de la localidad.
- b) La ciudad goza de facultades para definir su propia forma de organización a los fines del gobierno.
- c) La localidad tiene la facultad para determinar el fin o esfera del gobierno local, lo que supone el derecho de ampliar o restringir los poderes municipales según el criterio político imperante en la localidad" (Rendón Huerta Barrera, Teresita, op. cit., p. 131.)

Por su parte, cuando se habla del municipio libre, hay una connotación distinta, ya que hay que desentrañar el término "libertad" a nivel municipal. Más bien se refiere sólo a la ausencia de coacción física o moral que internamente un órgano posee, en este caso el municipio, en la esfera de sus competencia, sin mengua de la relación con otros organismos exteriores, esto es, los estados y la federación. Así es que el municipio en México es libre respecto a su régimen interno, pero en lo externo está subordinado a la legislación local y nacional.

"Como consecuencia del despotismo de los gobiernos centrales, el municipio no es libre de hecho -aún cuando de derecho debe serlo- y se ha manejado como pieza en el juego político." (Rendón Huerta Barrera, Teresita, op. cit., p. 136).

En conclusión, diversos tratadistas han señalado que en un país como el nuestro no pueden existir dos órganos con autonomía, es decir, las entidades federativas y el municipio, y se considera que ésta es una unidad autárquica descentralizada por región; sin embargo, ello no impide la existencia de dos entidades autónomas previstas dentro de la Constitución, pues la autonomía municipal sólo comprenderá su superficie territorial, garantizada únicamente por ingresos propios suficientes para ello.

Así pues, consideramos pertinente y adecuada esta aclaración terminológica, a fin de comprender el presente capítulo, así como el siguiente.

(40). Tena Ramírez, Felipe, op. cit., p. p. 150-151.

En la discusión se propuso una nueva fórmula de la fracción II ya mencionada por el diputado Ugarte, la cual señalaba: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades".

Como podemos ver, las alternativas al vacío y la generalidad que respeto a la actividad municipal planteó el proyecto de Carranza no fueron, por mucho, claras y específicas y, sobre todo, que delimitaran perfectamente el área de acción que en materia hacendaria podía tener el municipio. La primera propuesta daba un margen excesivamente amplio, en tanto que esta última era ambigua también, ya que no se señalaban cuáles serían específicamente las fuentes impositivas.

Por lo tanto, "la autonomía financiera, y con ella la libertad municipal, han quedado a merced de la legislatura y del ejecutivo, que de acuerdo con su conveniencia política pueden aumentar o disminuir los recursos municipales"<sup>(41)</sup>.

Ahora bien, no sólo el aspecto hacendario determinaba la consolidación mediante las condiciones y facultades apropiadas para la existencia del Municipio libre. Así fue que la atención sobre otros aspectos se vio desviada por la discusión sobre la forma de resolver conflictos entre los municipios y las autoridades estatales. A lo largo de las sesiones se había propuesto la discusión, pero el cansancio de los diputados hicieron que se le soslayara, y se olvidó la defensa del municipio frente al Estado a través de un sistema de garantías.

"De este modo, el municipio libre ingresó a la Constitución con los dos defectos sustanciales que acabamos de señalar. Ellos han sido aprovechados por las Constituciones de algunos Estados para socavar la libertad municipal y han colaborado sin duda al hasta ahora escaso éxito de la democracia del municipio, la cual adolece por lo demás del vacío común a toda nuestra democracia por cuanto se falsea y suplanta en los comicios una voluntad popular inepta para expresarse e impotente para defenderse. Las medidas protectoras de la democracia que en forma negativa instituye el artículo 115 al vedar la reelección inmediata de los integrantes propietarios del Ayuntamiento, no alcanzan a purgar los vicios radicales de la institución"<sup>(42)</sup>.

La pretendida consolidación de un Municipio libre, el cual a lo largo de la historia ha brillado por su ausencia, se dio sólo de jure, mas no de facto. El proyec-

(41). *Ibidem.*, p. 153.

(42). *Ibidem.*, p. 153.



to nacional inscrito en la Constitución de 1917 apeló a esta libertad para impulsar un proyecto municipal, mismo que hemos visto, de una manera poco discutido e irresponsablemente aprobado.

La construcción de una nación distinta, a través del nuevo proyecto pretendió forjarse mediante la modernización del Estado, el cual apela a la libertad, por lo que la crítica estatal o la revolución estatal se realiza haciendo referencia a la libertad; a partir de esta crítica se referirá a lo falso, contradictorio o deficiente de la institucionalidad política, del Estado-régimen y de la administración gubernamental, que a su vez se basa en la libertad. Tanto revolución como institución apelarán a la libertad como fundamento<sup>(43)</sup>.

Así vemos que, a pesar de los movimientos constantes sucedidos a lo largo de nuestra historia, la libertad municipal siempre ha quedado al margen, ya sea retomada por el Estado o ya sea por los que promovían un cambio, pero siempre como una mera consigna y no como una realidad.

A todo lo anterior, podemos concluir que "a través de una reivindicación municipal extraordinariamente vivaz durante siglos, se proyectaban pues ideas nacidas y desarrolladas desde la Independencia ilustrada hasta la Revolución y el liberalismo destructor del orden porfiriano. Con sus componentes populares arraigados en una larga tradición hispana y en estructuras sociales mestizas, este liberalismo progresista mexicano inició la Revolución e impuso una gran reforma agraria sin hacer triunfar un municipio realmente libre, con bases económicas, financieras y políticas suficientes"<sup>(44)</sup>.

Esta deficiencia a nivel constitucional y el olvido del municipio como eje y fundamento del desarrollo del país durante el presente siglo empezó a construirse sobre una base centralizadora, que en un principio fue necesaria pero que, posteriormente, debido a su intensidad, se revirtió y sobrepasó sus límites, rompiendo los diques del malestar de las zonas depauperizadas.

(43). Aguilar Villanueva, Luis F., op. cit., p. 29.

(44). Chevalier, Francois, op. cit., p. 47.

## CAPITULO II. MARCO JURIDICO.

"Nuestros municipios son pobres... pero son pobres no tanto por las causas que comunmente se señalan: heterogeneidad de población, crecido porcentaje de indios, etc.; son pobres porque jamás se les ha considerado como un poder social; en consecuencia, siempre han estado en una situación de sometimiento a las autoridades superiores. Jamás se les ha reconocido una vida propia a la que ellos mismos deban dar satisfacción.

J. Jesús Castorena. *"El problema municipal mexicano"*.

"Por lo que respecta a la autonomía local, no es exagerado decir que no existe: en efecto, los municipios tienen una capacidad financiera muy limitada y carecen en la práctica del poder de designar a sus funcionarios. Las autoridades legislan, imponen en lo alto y de lejos, someten a los grupos locales y las instituciones a su tutela".

Albert Meister. *"El sistema mexicano."*

El objetivo principal del presente capítulo es dar a conocer el marco real en el que se desenvuelve, de manera más que limitada, la vida municipal. No queremos retomar una serie de pronunciamientos legales al respecto, lo cual nos haría comprender al municipio sólo de jure y no de facto. Por tanto, podremos apreciar la realidad del municipio posterior a la Constitución de 1917, misma que le imprimió, como veremos, una vida más que dependiente con respecto a las otras esferas de gobierno.

Para pasar a explicar esta realidad municipal, será necesario hacer algunas precisiones sobre el concepto de la comunidad municipal.

El municipio debe entenderse como una comunidad natural y necesaria, no sólo como un producto meramente legal, como se ha concebido en muchas ocasiones. Por tanto, el municipio es anterior al Estado y, por ende, el origen organizacional de la sociedad.

Moisés Ochoa Campos lo concibe como asociación de vecindad que se constituye por vínculos locales fincados en el domicilio, asentada en un territorio jurídicamente delimitado con derecho a un gobierno propio y reconocida por el Estado con base en su organización política-administrativa.<sup>(1)</sup>

(1). Secretaría de Gobernación-Centro Nacional de Estudios Municipales, *El municipio mexicano*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1985, p. 78.

Esto es, la base de la organización socio-política se encuentra en el municipio, pero éste sólo puede sustentarse y continuarse a través del reconocimiento externo, es decir, de otros municipios y, principalmente, del Estado que los aglutina y coordina. Por lo tanto, la sustancia del municipio es ser Estado.

Sólo en esa perspectiva es que el municipio, entendiéndose como organización y consenso entre gobernantes y gobernados, se puede desenvolver como un garante de la seguridad de su territorio, del orden público, de la prestación y el funcionamiento de los servicios públicos y de la justicia municipal.

De tal manera, no se pretende concebir al municipio como un Estado dentro de otro Estado, sino como una célula que debería ser autónoma, por lo menos administrativamente hablando.

La legislación de nuestro país ha dejado muy abandonado el tema municipal. Dentro de la Constitución Federal y las Leyes estatales encontramos distintas menciones a las facultades que tiene el municipio en materia jurídica, política y administrativa. Y decimos menciones ya que en la mayoría de los artículos constitucionales, en específico, no hay precisión ni desglose de facultades.

Dicho problema había sido discutido en los debates del Constituyente de 1917 pero, como ya hemos visto, el proyecto municipal adoleció de suficientes garantías y delimitación de responsabilidades, lo cual ha ido socavando y menguando la pretendida dinámica propia de la vida municipal.

Para entender los obstáculos y limitaciones a los que se han aludido, haremos algunos señalamientos importantes de las principales facultades que, aunque de manera muy superficial se señalan en nuestra Constitución, dan un marco jurídico a su actividad. Asimismo, haremos un análisis global de la realidad del municipio con respecto a sus facultades jurídicas, políticas y administrativas.

#### 1. FACULTADES JURIDICAS.

En materia legislativa, el municipio debe entenderse autárquico (ver nota 39 del capítulo anterior) en su connotación de dependencia y de subordinación jerárquica, ya que no tiene delimitada una competencia privativa, pues las leyes federales y estatales se superponen a los asuntos que de origen corresponden al municipio. Hay una confusión e imprecisión de competencias entre federación, estados y municipios, surgida desde la Constitución misma, pues hay una

ausencia de delimitación categórica sobre la competencia exclusiva para cada una de estas esferas de gobierno.

Además, se considera que el municipio no tiene una potestad legislativa plena, pues sus leyes en materia tributaria y la orgánica municipal son dictadas por el Congreso local; sólo le es reservada la posibilidad de expedir reglamentos internos y sobre policía y servicios.

Al respecto, Tena Ramírez expresa lo siguiente: "la descentralización municipal excluye la posibilidad de otorgarse su propia ley a diferencia de la que caracteriza a las entidades federativas, cuya autonomía se concreta en el hecho de darse una Constitución y expedir una legislación que de ella se deriva."<sup>(2)</sup>

Señala el autor que ni aún los bandos de policía y buen gobierno pueden estimarse como actos legislativos propiamente dichos, a pesar de su generalidad, sino como desarrollo de las leyes expedidas por el órgano legislativo central, a pesar de que, tendencialmente y de manera errónea, se le ha reconocido al municipio la facultad de elaborar su propia ley orgánica.

En una nota a su aseveración, Tena Ramírez expresa: "la ley orgánica ha sido expedida, en todos los Estados que la tienen, por la legislatura; aún en los pocos Estados donde no existe dicha ley, ello no significa que puedan expedirla los municipios".

Esto es reafirmado al analizarse que, mientras la Constitución federal nada dice al respecto, las Constituciones locales han entendido que la función legislativa, específicamente la expedición de la ley orgánica, en ningún caso compete al órgano municipal.

Dadas estas limitaciones legislativas que tiene el municipio, sólo podría darse mayor vigor y contrarrestar esa tendencia si las municipalidades, a fin de involucrar más a sus ciudadanos, incorporaran los siguientes sistemas: "de *Revocación*, que consiste en el poder que tiene cierto número de ciudadanos para pedir por razones de conveniencia pública, la renuncia de uno o todos los miembros del Ayuntamiento; de *Iniciativa*, que es el poder de los electores para proponer cualquier reforma municipal; de *Referéndum*, que establece que todo reglamento, para ser obligatorio, necesita ser sancionado por la mayoría de los ciudadanos de la localidad y de *Protesta*, sistema por medio del cual la disposición o el

(2) Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1985, p. 144.

reglamento puesto en vigor sin haberse sometido a la previa consideración social, puede ser protestado y en este caso puede reconsiderarse".<sup>(3)</sup>

## 2. FACULTADES POLITICAS.

Contrariamente a lo que se ha pensado en sobradas ocasiones, los municipios no son instituciones puramente administrativas; por el contrario, son órbitas de gobierno, que tal carácter asumen sus ayuntamientos. El artículo 115 Constitucional expresa claramente que el Municipio libre no solamente es la base de la organización administrativa, sino en primeros términos de la organización política y de la división territorial.<sup>(4)</sup>

Para partir de una concepción acerca del municipio, se le debe entender como una forma primaria y espontánea de organización comunal, por lo cual un sistema democrático debe reconocerlo e incorporarlo a su estructura. Se le considera como el espacio elemental donde se expresa la libertad individual y de grupos, por lo que es una zona descentralizada en la cual "debe continuar existiendo a título de reducto final e incoercible de la persona frente al Estado... Es pues, el municipio, una manera de descentralización, pero lo es precisamente por su contenido permanente de *libertad*."

"Cuando el artículo 115 proclama la libertad del municipio, reivindicándola como la base y la esperanza de la democracia mexicana, trata de que el municipio reasuma entre nosotros su misión de siempre, luchando por la democracia en el seno de un Estado tradicionalmente autocrático".<sup>(5)</sup>

Dada la experiencia habida a partir del porfiriato respecto a las prefecturas, el Constituyente del 17 trató de eliminar esta traba a la libertad municipal, cuando en la fracción I del artículo 115 estableció la prohibición de alguna autoridad intermedia entre las autoridades estatales y el ayuntamiento. Por contraparte, esta medida también socavó la libertad y fortaleza municipal, ya que de la misma forma se ha impedido la existencia de agrupaciones intermunicipales, fundamentalmente para la consolidación económica de varios municipios en común, o el fortalecimiento político de los mismos, los cuales, por el contrario, se ven a merced de los gobiernos centrales o de facciones políticas.

A pesar de la declaración sobre la libertad municipal del artículo 115 de la Constitución los ayuntamientos son, de hecho, muy dependientes de la voluntad del gobernador. Los medios de los cuales dispone el gobernador para mantener

(3). Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal, México, Ed. Porrúa, 1958, p. 490.

(4). *Ibidem.*, p. 494.

(5). Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 147.

esta situación van desde la selección de la candidatura del presidente municipal hasta la posibilidad de remoción.

Los gobiernos estatales tienen a su disposición diversos controles para mantener firme la dependencia de sus respectivas localidades, desde la intervención política de los municipios, a través del gobierno o del Partido oficial, así como la retención de sus recursos financieros vía "artimañas legales" que se pueden retirar de las Constituciones locales.<sup>(6)</sup>

El centralismo de la Federación y el Estado se manifiesta en las funciones públicas del municipio que han venido reduciéndose cada día más por incapacidad económica, administrativa y legal, pero también como una forma de control político de las áreas municipales importantes.

La penuria municipal, el atraso o inexistencia de formas mínimas de organización administrativa y jurídica mantienen a los municipios dependientes de los gobiernos federal y estatal. Las entidades federativas, a su vez, dependen del poder central, representado por el presidente de la República.

Es así como se da una centralización política en los tres órdenes de gobierno, quedando, por supuesto, en último lugar jerárquico el municipio. Sin remitirnos hasta la esfera federal, podemos ver que la libertad municipal casi ha sido eliminada por la fuerte injerencia de las autoridades de las entidades federativas correspondientes.

De tal forma, "una de las causas profundas de la debilidad de las instituciones municipales es la práctica, casi generalizada, de dejar a cargo del gobernador la selección de los presidentes municipales.

"Actúan como si los municipios no fueran sino simples organismos desconcentrados, sumisos consecuentemente a su autoridad jerárquica".<sup>(7)</sup>

Aunque de jure exista el derecho para los ciudadanos para elegir a las autoridades municipales, el poder central subordina al municipio en todos los sentidos, ya que le dicta sus leyes, nombra o designa "indirectamente" a todos los miembros del ayuntamiento y puede hacer nugatorios todos los procesos electorales, determina todos los ingresos y gastos, controla la actuación de los fun-

(6). Al respecto cabe señalar que, hasta antes de las reformas al artículo 115 de 1983, 13 constituciones locales mantenían vigente la facultad de los gobernadores para deponer a los ayuntamientos; tal es el caso de Coahuila, Guanajuato, Nuevo León, Durango, Guerrero, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Colima.

(7). Galindo Quiñones, Heriberto, Análisis de la estructura organizacional de un municipio mexicano, México, UNAM (tesis Lic. en Ciencia Política), 1977, p. 129. Citado en: Almada, Carlos F., La administración estatal en México, México, INAP, 1982, p. 110.

cionarios municipales, delimita los cauces políticos por los que debe conducirse la municipalidad y, en suma, circunscribe toda su acción a los actos "autorizados".

A pesar de que la Constitución federal enuncia ciertos deberes y facultades municipales a nivel político, como hemos señalado anteriormente, esto sólo se hace como una simple mención y no como una delimitación clara y precisa.

Así pues, el artículo 36 constitucional establece la obligación para todo ciudadano de inscribirse en los padrones electorales del municipio. De la misma forma el artículo 41, último párrafo sólo señala que "los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales", sin agregar más o hacer una especificación más clara.

Contrariamente a lo establecido vagamente a nivel constitucional, podemos ver la realidad política del municipio. Hay un elemento fundamental que, de jure, fundamenta la actividad política del municipio, y es su libertad política. Esta debe ser entendida como la facultad que tiene la comunidad para elegir a sus autoridades o representantes en el marco de las leyes electorales. Pero esta realidad es limitada, en tanto que la acción electoral no está bajo control directo de la comunidad, sino que es calificada por órganos externos.

Dicha libertad política debe entenderse también como la posibilidad de ejercicio del poder político local, de acuerdo a las circunstancias específicas del lugar y del momento, porque las autoridades municipales no son agentes subordinados a otro poder público. Sin embargo, esta libertad en el ejercicio del poder se puede ver limitada por la autoridad del gobernador, quien tiene la atribución de poder desaparecer y suspender o revocar el mandato de alguno de los miembros del ayuntamiento, por alguna de las causas graves que la legislación local prevenga.<sup>(8)</sup>

La intervención de las autoridades estatales en este sentido constituyen una violación al principio de la libertad municipal. Así pues, un gobernador puede dominar al Legislativo local y, por ende, a los ayuntamientos, de tal forma que se podrá eliminar a cualquier presidente municipal demasiado reticente a aceptar su autoridad.

Además de lo anterior, la no reelección milita a favor de la disciplina frente al nivel inmediato superior. El mandato de los regidores municipales y del presidente municipal dura sólo tres años, en tanto que del gobernador se prolonga a

(8). Martínez Cabañas, Gustavo, *La administración estatal y municipal de México*, México, INAP, 1985, p. 148.

seis. Aquellos, por acuerdo de las disposiciones del artículo 115 de la Constitución General de la República no pueden ser reelectos para el periodo inmediato posterior.

### 3. FACULTADES ADMINISTRATIVAS.

El ayuntamiento puede organizarse administrativamente como mejor le convenga; así pues, como órgano máximo de la administración municipal "...ordena cuando adopta y emite ciertas disposiciones privativas de su autoridad; *reglamenta*, cuando arregla por medio de normas administrativas los diferentes ámbitos de la vida local, siempre y cuando no correspondan a otras instancias gubernamentales; *delibera*, cuando analiza los negocios más importantes, o los asuntos de interés permanente de la comunidad y determina la mejor manera de afrontarlos; *informa*, cuando se refiere a cuestiones que sólo indirectamente interesan a la administración local, cuya iniciativa pertenece a otros poderes y, sobre los cuales la facultad de decisión excede a la autoridad de los ayuntamientos y, por último, *representa o gestiona* ante los poderes públicos, sobre asuntos propios de su competencia; en tal caso, procede como agente de las necesidades de los pueblos, órgano de su voluntad e intérprete de sus deseos"<sup>(9)</sup>.

Para el logro de tales fines, es decir, el deber ser de la actividad administrativa del municipio, la Constitución federal ha establecido, de manera muy general y poco clara, ciertas atribuciones que son propias a las autoridades municipales.

En el renglón de la educación, el artículo 3o. señala que la misma será impartida por la Federación, Estados y Municipios, pero en la fracción IX se da una franca contradicción ya que establece que "el Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios...".

A pesar de esta enunciación, claramente se observa que además de la Federación y las entidades federativas, el municipio puede impartir educación; pero esta facultad no es ejercida en forma plena, ya que nuestro sistema educativo ha sido preponderantemente federal.

Asimismo, el municipio tiene la facultad de realizar visitas domiciliarias, especificado en el artículo 16, para vigilar la realización o sanción para requisitos de tipo administrativo.

(9). *Ibidem.*, p. 148.



En la fracción IV del artículo 123 también se establece la capacidad plena del municipio para adquirir bienes raíces necesarios para la prestación de los servicios públicos correspondientes.

En el artículo 31, fracción IV, se establece la obligación para los ciudadanos de contribuir para los gastos públicos, tanto de la Federación, los Estados y los Municipios en que residan.

En el artículo 73, fracción XXIX-C, se faculta al Congreso para expedir leyes que establecen la concurrencia del gobierno federal, de los estados y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos.

La gran imprecisión y los vacíos que sobre la administración municipal se perciben en la Constitución federal, han propiciado graves abusos de las esferas de gobierno consideradas "superiores", por lo cual se ha generado una fuerte dependencia del municipio con respecto a ellas.

Aunque las constituciones de cada entidad federativa y las leyes orgánicas para los municipios señalan las atribuciones de los ayuntamientos, no hay una clara separación de lo que corresponde a la esfera municipal, estatal y federal. Se llega a afirmar, por tanto, que lo que no corresponde al gobierno estatal o federal corresponde al municipal. De tal modo sucede que "...concede al desarrollo de la función municipal la inmediatez doméstica y [por consiguiente]...deja al municipio lo que no corresponde al terreno federal y estatal, por simple eliminación"<sup>(10)</sup>.

No se puede concebir en este contexto a la libertad municipal, ya que sólo tiene campo de acción en aquello que le designen las otras autoridades, es decir, que las facultades municipales dependan del criterio de dichas autoridades, las cuales protegerían sus funciones y las ampliarían a la medida de su propia comodidad.

Para realfirmar lo anterior, es el caso que los Congresos locales tienen sobre los ayuntamientos ciertas facultades de control financiero: aprobar cada año la ley de ingresos municipales; vigilar, por medio de la contaduría, las cuentas municipales; perseguir a defraudadores; aprobar préstamos municipales cuyo plazo de vencimiento sea más largo que el mandato del ayuntamiento suscriptor, así como aprobar la venta de sus bienes inmuebles.

(10). Loret de Mola, Rafael, Problemática del municipio sin recursos, México, Impresiones Rodas, 1976, p. 56.

Tales controles financieros tienen un valor político muy elevado, pues constituyen la posibilidad de cuestionar la gestión de las autoridades municipales.

Con ello podemos advertir que "si bien es cierto que el municipio tiene un patrimonio propio, más cierto es que aún no puede -de hecho y de derecho- administrarlo libremente"<sup>(11)</sup>.

La fiscalización de los actos de la hacienda municipal que plantean varias leyes orgánicas municipales de los estados es grave, pues constituyen atentados manifiestos a la autonomía municipal. A la vez, es contrario al espíritu constitucional el hecho de sujetar a los funcionarios municipales a las Leyes de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos de cada estado, ya que los funcionarios municipales no son empleados estatales y sus responsabilidades corresponden a la esfera de sus funciones.

"Los Ayuntamientos no son órganos dependientes de los Gobiernos Estales. En consecuencia, no son responsables ante el Gobierno del Estado. Son responsables, sí, pero ante el pueblo que los eligió.

"Por lo tanto, son contrarios al espíritu constitucional los Interventores, visitadores y auditores de los gobiernos de los Estados, que como autoridades intermedias, revisan los actos y manejos de la administración municipal"<sup>(12)</sup>.

Aunado a esta intervención constante de las autoridades estatales sobre la administración municipal, se puede apreciar que existe una penuria respecto a la cantidad de ingresos de la hacienda municipal vía impuestos y derechos. Dicha situación se derivó de la imprecisión que al respecto ha habido en la fracción II del artículo 115 que, como ya hemos visto en el capítulo anterior, limitó la autonomía financiera y, con ello, la libertad municipal en gran medida.

Ahora bien, como se ha venido analizando, esta tarea meramente doméstica a la que se ha orillado al municipio, principalmente como prestador de servicios públicos, es también deficiente dada la falta de una solvencia financiera y de una libertad de administración.

"La enorme descompensación que existe en la percepción de los Ingresos Fiscales en los Estados Mexicanos, es la causa directa de la penuria municipal y ello es motivo de que, para la ejecución de obras y servicios públicos indispensables, los Municipios tengan que recurrir de continuo al auxilio de los Estados y de la Federación, estableciéndose una dependencia económica tan nefasta como pudo ser la política"<sup>(13)</sup>.

(11). Rendón Huerta Barrera, Teresita, Derecho Municipal, México, Ed. Porrúa, 1985, p. 130

(12). Ochoa Campos, Moisés, op. cit., p. 491.

(13). Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal, México, UNAM (tesis Lic. Ciencia Política), 1955, p. 433.

En resumen, la situación de la administración municipal, derivada de un marco jurídico deficiente, puede concebirse de la siguiente manera: "...es dudoso que exista en nuestro país una auténtica libertad económica: las recaudaciones municipales son muy reducidas, pues los gobiernos federal y estatales exigen cada vez mayores contribuciones y participaciones, por lo que la dependencia del municipio es inevitable.

"Se establece así un interesante círculo económico: los Gobiernos Federal y Estatal exigen contribuciones que a su juicio no son de carácter municipal. Los municipios sólo obtienen pequeños ingresos que son precisamente los que no reclaman en las 'altas esferas', y se ven obligados a solicitar financiamientos para costear sus modestas realizaciones, o bien, a esperar que el Ejecutivo Federal o el Gobernador concedan alguna partida para obras de índole municipal"<sup>(14)</sup>.

En conjunto hemos podido apreciar la dependencia municipal que, derivada de un marco jurídico ambiguo y deficiente para dar impulso al tan pretendido municipio libre proclamado en la Constitución de 1917, se ha venido generando a lo largo del presente siglo. Los proyectos de desarrollo y crecimiento fueron soslayando cada vez más al municipio en la vida nacional. Los matices eminentemente centralistas de dichos proyectos han provocado que esta dependencia municipal se haya ido acentuando.

El ámbito de acción del municipio ha sido muy reducido. Si de jure hemos observado una deficiencia, de facto se ha corroborado aún más.

En este contexto podemos concluir, como señala Raúl Martínez Almazán, lo siguiente: "Frente a esta situación, podría con justicia preguntarse: ¿cuál es el sentido de la existencia de los Municipios, si primero no se sabe con precisión cuáles son las funciones, los objetivos y/o las tareas que se le deben encomendar? y segundo, no menos importante, ¿cómo pueden con recursos financieros insuficientes afrontar lo requerimientos y las necesidades colectivas?"<sup>(15)</sup>.

En suma, este olvido y rezago de la vida municipal y el papel secundario que jugó en la vida nacional fue causa y efecto de la política centralizadora más férrea de la historia, misma que trató de promover el desarrollo pero que, al soslayar al municipio, propició severas deficiencias estructurales.

(14). Loret de Mola, Rafael, op. cit., p. 58.

(15). Martínez Almazán, Raúl, El municipio en el proceso de desarrollo regional y nacional, México, Instituto de Desarrollo Regional del Estado de México, 1975, p.82

## SEGUNDA PARTE: EL MUNICIPIO ACTUAL Y EL PROYECTO DE DESARROLLO.

### CAPITULO III. LA POLITICA CENTRALIZADORA.

"¿En qué forma la estructura del poder de un país como México condiciona y limita las decisiones en materia de desarrollo económico, o deriva en decisiones o medidas de simple crecimiento económico? ¿Hasta qué punto es posible modificar la estructura del poder para lograr el desarrollo económico?"

Pablo González Casanova. *"La democracia en México"*.

Posterior a la lucha armada y sentadas las bases constitucionales de un proyecto nacional estaba en pugna el planteamiento, realización y consolidación de un proyecto de desarrollo capaz de impulsar al país.

El Estado mexicano comienza a tener matices muy claros que lo caracterizan como un Estado social; y como tal, se empieza a desenvolver entre elementos vinculados indisolublemente entre sí, esto es, la ciencia y la tecnología con la producción económica, así como la estatización vía derecho social y la administración social. De tal forma, hay una profunda interrelación en el Estado actual de los aspectos económicos y los políticos-administrativos.

Esto nos clarifica cómo el proyecto político-administrativo realizado en el México posrevolucionario corresponde al proyecto de desarrollo económico planteado. Esto es, era necesario consolidar el binomio estabilidad política-crecimiento económico; y para su realización se tomó la vía de la centralización en ambos terrenos. Así pues, ésta fue la característica predominante del proyecto político y del proyecto de desarrollo económico del país.

#### 1. PROYECTO DE CRECIMIENTO CAPITALISTA.

Para la realización de este proyecto, como ya hemos señalado, fue necesario conjuntar los aspectos políticos y los económicos, como condición sine qua non uno del otro. Por ello, primero analizaremos, a grandes rasgos, la realización de ambos proyectos centralizadores.

##### A) CENTRALIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA.

Con la Constitución de 1917 se sentaban las bases para la conformación de un sistema político cualitativamente distinto al anterior. Como eje y vértice del mismo se erigía el presidente de la República, y representaba la manifestación más clara de un gobierno fuerte.

La centralización del poder en una sola figura, que dependía más del puesto que de la persona, triunfó sobre las tendencias fraccionadoras de caciques y caudillos regionales. Pasado el momento de la lucha armada y del reacomodo de los grupos, era indispensable la consolidación de un sólo mando, mismo que echara a andar el incipiente proyecto nacional plasmado en la Constitución del 17.

En la década de los veinte, a la par del ascenso de los caudillos, se daban las bases para su destrucción y así pasar, como propugnó Calles, a las instituciones. "La destrucción física de los caudillos,... la profesionalización del ejército, la extensión de las comunicaciones que ampliaron inevitablemente la fuerza unificadora del centro; la conversión de los jefes militares en empresarios, la participación y final encuadramiento de las masas populares en el partido oficial, la intensificación de la reforma agraria y la entrega de armas de los campesinos son, todos, elementos que indican la transformación del régimen político de México y señalan la tumba del caudillismo. Se abre en su lugar la etapa del presidencialismo..."<sup>(1)</sup>.

Posterior a la reconstrucción del país, el Estado aparece como el más grande empresario, con una fuerza económica tal, que se ve apoyado en lo político por un régimen presidencialista que concentra el poder en manos del gobierno central y del jefe del Ejecutivo.

"Este sentido funcional del Estado mexicano, y el carácter funcional que tienen sus principales instrumentos, parece más comprensible cuando se piensa en México como un país subdesarrollado y se observa que el régimen presidencialista sirvió para acabar con las conspiraciones del Legislativo, del ejército y del clero, que el partido predominante sirvió para acabar con los caudillos y sus partidos de membrete, que el régimen centralista realmente sirvió para acabar con los feudos regionales, que la intervención en el gobierno local más que eliminar los municipios libres sirvió para controlar a los caciques locales, que el Estado empresario fue la base de una política nacional de desarrollo económico e industrial, ahí donde hacían falta grandes inversiones de estructura...ahí donde la iniciativa privada mexicana y extranjera se mostraba tímida e indiferente para invertir..."<sup>(2)</sup>.

En este contexto, señala González Casanova, era absurdo aplicar cabalmente la teoría de la democracia o del equilibrio de poderes. De no haberse centralizado el poder en la figura presidencial, el respeto a los partidos habría sido el respeto a los caciques regionales; el respeto al municipio libre habría tolerado la actividad de los caciques locales.

(1). Córdova, Arnaldo, La formación del poder político en México, México, Ed. Era, 1972 p. 52.

(2). González Casanova, Pablo, La democracia en México, Mé. co., Ed. Era, 1980, p. 86.

Pero en este momento justo es pensar que era necesario aplicar el criterio centralizador, a fin de crear las condiciones de estabilidad política para echar a andar el proyecto nacional.

Así pues, la formación del Partido Nacional Revolucionario se debió al intento de amalgamar las diferentes corrientes políticas que se debatían en el país. Cier- to es que los estatutos internos del Partido preveían una considerable autonomía de los partidos regionales que lo componían, pero el propósito final era fundirlos todos a su seno.

Los objetivos esenciales de la nueva organización eran , primero, contener la fragmentación de las tendencias revolucionarias y, segundo, desencadenar un proceso de centralización por medio de un control creciente de los caudillos y caciques regionales. Constituyó también un instrumento de legitimación y conservación del poder, eliminando la impresión del reparto del botín.

Los caciques regionales no podían, ni debían, oponerse a los proyectos de coalición surgidos con el proyecto institucionalizador de Calles, sobre todo por- que su poder militar se encontraba en gran medida disminuido.

El PNR nació entonces como una especie de contrato político entre dos in- terlocutores: un poder central incapaz de dominar a la periferia, y un conjunto de fuerzas locales sin medios para extenderse al resto del país.

En la Declaración de Principios propuesta a la Convención Constitutiva del PNR en enero de 1929, se tomó en cuenta al municipio, primordialmente en el sentido de robustecer su economía, de la siguiente manera:

"El Partido Nacional Revolucionario reconoce que la prosperidad de México debe ser una resultante de la prosperidad de todas y cada una de las unidades de su organización política, es decir, de sus municipios.

"Que la prosperidad y el florecimiento del Municipio Libre no se logrará mien- tras no se cree la eficiencia económica municipal, es decir, que el resultado de la tributación en los municipios sea bastante para cubrir sus gastos públicos y para establecer los servicios municipales que la vida moderna exige.

"...En esta virtud, el Partido Nacional Revolucionario luchará porque en forma segura, aunque lenta, se vaya reformando la organización hacendaría actual, propendiendo a fortalecer la hacienda municipal, hasta lograr establecer las ver- daderas bases de la vida económica del Municipio Libre y, por ende, de su pro- greso material y cultural" (3).

(3). "Proyecto de Programa, Declaración de Principios y Estatutos que el Comité Organizador del Partido Nacional Revolucionario somete a la consideración de las organizaciones que concur- rirán a la Gran Convención de Querétaro, enero 1929. Citado en: Ochoa Campos, Moisés, La reforma municipal, México, Ed. Porrúa, 1958, p. 442.

Se puede observar que, aún en los proyectos partidistas, el tema municipal seguía revistiendo aunque fuera una mínima importancia, punto que después sería abandonado y soslayado, como veremos más adelante.

Durante el cardenismo se empezaron a asentar las bases del desarrollo del país, así como una consolidación del sistema político mexicano. Es preciso señalar que Cárdenas no era anticapitalista, pero sí antimperialista; por tanto, conforme a su proyecto capitalista se van reafirmando diversos elementos de apoyo e impulso al crecimiento económico del país.

Sin embargo, el proyecto cardenista fue profundamente nacionalista. Esto contenía dos controversias: primero, este nacionalismo se cimentaba en la aceptación de los marcos capitalistas dependientes pero, en segundo término, otorgaba mayor autonomía en su diálogo con el exterior.

La intervención estatal para dar impulso a este proyecto empezó a darse vía la creación de un sector paraestatal dentro de la organización de la administración pública. Así, la expansión gubernamental pretendió orientarse a las áreas económicas estratégicas.

La centralización política fue la clave para echar a andar el proyecto de desarrollo. Cárdenas usó sus facultades extraordinarias, que constitucionalmente eran otorgadas al Ejecutivo, para eliminar a los últimos y más peligrosos caciques regionales que obstaculizaban el avance de una política nacional. De ahí la liberalización de la mano de obra campesina, vía el reparto agrario y la consolidación del ejido; la reestructuración del Partido oficial, de partido de partidos regionales a partido de confederaciones nacionales; su función como árbitro de los conflictos laborales e impulsor de las grandes organizaciones sindicales al amparo del Estado.

Por ello, en este periodo "la Revolución empezaba a justificarse. El proyecto de sociedad y Estado cobraban sentido en los logros alcanzados por las instituciones. El llamado al colaboracionismo se resolvía en la medida en que se alcanzaba a plasmar en esas mismas instituciones las demandas populares. Los actos gubernamentales se legitimaban ampliamente por su sólo contenido. Era, sin duda, la constitución de una estructura sólida y segura, capaz de garantizar una estabilidad a largo plazo. Modernizar al país era el título primero en la agenda del nuevo régimen; romper con el atraso, actualizar los sistemas de cultivo; incrementar la productividad; incorporar al desarrollo las zonas marginadas, todo confluía en la misma intención: la creación del México moderno"<sup>(4)</sup>.

La intervención del Estado se erigió, y realmente era, la única vía para el impulso y consolidación de un proyecto de crecimiento capitalista, ya que las pro-

(4). Córdova, Arnaldo, op. cit., p. 334.

plas limitaciones de una incipiente burguesía nacional y un grave desequilibrio y desintegración de las distintas regiones del país apenas aglutinadas, hicieron que no existiera otra forma de sacar al país adelante, esto es, la Intervención pública como el motor de todo el sistema económico nacional. De ahí la fortaleza de un Ejecutivo central que aglutinara y orientara las fuerzas políticas y económicas del país.

"Como logro indiscutible de las Instituciones de la revolución está la centralización, que permitió darle un cauce y sentido al país en su conjunto. De no haber existido tal centralización, México no habría sido más que una masa carente de una estructura política definible. El periodo cardenista... tiene una especial significación en la vida política mexicana por haber sido el periodo en que se hizo posible la institucionalización; ahí encontró la revolución mexicana su verdadera objetivación [esto es], estabilidad"<sup>(5)</sup>.

Esta centralización también se pone de manifiesto con la reestructuración del Partido Nacional Revolucionario en Partido de la Revolución Mexicana. Principalmente se denota en el sentido de que el PRM deja de agrupar a las organizaciones regionales o locales, y en cambio concentra amplios sectores nacionales aglutinados en torno a la figura presidencial. Un síntoma clave se mostró en la Declaración de Principios del nuevo Partido, la cual no tiene ninguna referencia concreta sobre el régimen municipal; sólo comprende algunos principios revolucionarios sobre formas y problemas de la vida local, tales como el ejido y la asistencia social.

El proyecto capitalista centralizador había provocado desde esos momentos el olvido y abandono del municipio libre, por lo menos en los idearios partidistas.

El binomio figura presidencial-Partido oficial consolidó el poder centralizado capaz de asegurar el desarrollo capitalista de México. Esta situación la heredaron los siguientes presidentes de la República.

Con Avila Camacho se da un ligero cambio sobre las modalidades y posición que asume el gobierno. En específico, "la administración pública mexicana se extendía vertiginosamente, situación explicable por la estabilidad política lograda y por la tendencia a la centralización de la vida social. El momento de las movilizaciones políticas de grandes masas había pasado, quedando en su lugar el reacomodo de tales fuerzas en estructuras controladas burocráticamente"<sup>(6)</sup>.

La vida nacional empezaba a burocratizarse y, por tanto, las decisiones eran tomadas más verticalmente.

(5). Ibidem., p. 56.

(6). Fernández Santillán, José F., Política y administración pública de México, México, INAP, 1980, p.59.



Asimismo, con las ligeras modificaciones que se le hicieron al Partido oficial, cambiando de PRM a PRI, éste se ha consolidado, hasta nuestros días como un instrumento singularmente eficaz de centralización. Permite a su jefe supremo - el Presidente de la República - ejercer su autoridad no sólo en las Instancias federales, sino también sobre los gobernadores de los Estados y, por este medio, sobre los municipios

Incluso, en la Segunda Asamblea del PRI en 1953 se estableció en el Programa de Acción procurar el fortalecimiento económico, político y administrativo de las Instituciones municipales, para que se puedan prestar con eficacia los servicios públicos<sup>(7)</sup>, es decir, sólo los trabajos "domésticos" podían ser de competencia municipal. Tal fue el papel que le dejaron al municipio desde entonces.

El Estado mexicano tuvo como bases políticas las anteriormente expresadas, de forma tal que pudo impulsar su proyecto de crecimiento económico basado en dos modelos fundamentales: la sustitución de importaciones y el desarrollo estabilizador. El sistema político mexicano siguió la misma línea centralizadora y garante del proyecto capitalista.

Así pues, el Estado como organizador y administrador, en su nuevo papel ha ido consolidando un cuerpo, cualitativamente complejo y cuantitativamente numeroso, de administradores o funcionarios públicos que planifican, controlan y buscan el equilibrio del ciclo económico buscando la compensación de los grupos sociales más débiles en lo económico, en una expansión de los servicios públicos. Así pretende diluir el conflicto social<sup>(8)</sup>.

Tal postura fue adquiriendo poco a poco el Estado mexicano en los años cincuenta y sesenta; esto es, por una parte el cuerpo burocrático-administrativo iba siendo más complejo, a la vez que centralizaba cada vez más la actividad pública, y por otro adoptaba un carácter social para tratar de paliar las diferencias sociales y regionales que los modelos de desarrollo antes citados iban generando a lo largo de su instrumentación.

De tal forma, en la década de los sesenta el caudillismo y el caciquismo habían perdido la fuerza e influencia que tradicionalmente les caracterizaba a nivel estatal y nacional.

Este fenómeno se derivó del control ejercido sobre los caciques por el Partido oficial en toda la etapa aquí estudiada, pues esta fue una de sus principales funciones. "En general puede decirse que todos los procesos de concentración del poder presidencial tienen en su origen, como una de sus funciones, el control de los caciques -de sus partidos, de sus secuaces, de sus presidentes muni-

(7). Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.*, p. 448.

(8). Aguilar Villanueva, Luis F. *Política y racionalidad administrativa*, México, INAP, 1982, p.p. 60-61.

cipales-, fenómeno que no implica sino indirectamente la desaparición de los "cliques"<sup>(9)</sup>.

Pero esta centralización político-administrativa, tan necesaria en un primer momento, pero perjudicial en la medida en que cada vez más absorbía y minimizaba la capacidad de acción de la periferia, esto es, de las entidades federativas y los municipios, hizo crisis junto con la caída del modelo de desarrollo planteado durante tres décadas.

El "milagro mexicano" había perdido su encanto. En los años setenta se hace patente la necesidad de reacomodar fuerzas, de reconsiderar rumbos a seguir.

La permanencia del sistema tiene como uno de sus ejes fundamentales la capacidad de rectificación. De ahí que la administración de López Portillo instrumentara estrategias fundamentales de corrección: la alianza para la producción, la reforma política y la reforma administrativa.

En este último sentido se retoma como uno de los parámetros de acción el fortalecimiento del pacto federal. Así pues, se dan los inicios de los intentos descentralizadores como elementos para acceder a una salida de la crisis.

#### B) CENTRALIZACION ECONOMICA.

Con las bases que dejara el cardenismo, Avila Camacho prosiguió el proyecto industrializador, aunque con algunas variantes. Se argumentaba que sin desarrollo económico no podía haber justicia social. Y en aras de ese desarrollo la política dio un giro, principalmente por la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial y las "ventajas" que ésto traería para el impulso de la industria nacional.

Se inició la estrategia de sustitución de importaciones, dando apoyo y protección incondicional a las empresas nacionales, pero sin romper los esquemas de dependencia con el exterior, por lo cual existía sólo un desarrollismo sin buscar ser autónomo. En contraparte, se paró en seco el avance de las organizaciones obreras en sus luchas y reivindicaciones, a fin de realizar la política de "unidad nacional" en la que se renunciaba, momentáneamente, a la lucha de clases.

Así pues, "se recurría a la justificación del desarrollo global del país para sujetar cualquier opción que pudiera cuestionar el rumbo que estaba tomando el régimen de la revolución. En tan sólo diez años, de 1935 a 1945, el número de industrias aumentó de 7,619 a cerca de 30,000; de ocupar el cuarto lugar en la formación de capital, la industria pasó a ocupar el segundo, rebasando a la agricultura y a las actividades minero-metalúrgicas, superada únicamente por el comercio. En estos años, el sector público asume una posición central en la eco-

(9). González Casanova, Pablo, op. cit., p. 46.

nomía con clara tendencia hacia la promoción económica, utilizando gran diversidad de instrumentos: política impositiva y comercial favorable, trato preferencial a las industrias nuevas y necesarias, adjudicación selectiva de créditos, implantación de sistemas arancelarios, aplicación de políticas salariales según rama de actividad"<sup>(10)</sup>.

La industrialización era la única y prioritaria meta de los gobiernos posteriores a 1940. Lo importante era fomentar las actividades productivas, no importando el precio o las consecuencias. Así pues, se impulsó este proyecto a pesar de la creciente descapitalización del país, profundizada por no contar con fuentes directas de financiamiento. De tal forma que la espiral de endeudamiento, tanto interno como externo, fue la contraparte de este "gran proyecto industrializador" y, por tanto, la dependencia externa y la sangría del erario público se fue acrecentando a la par de la producción industrial.

La estrategia de sustitución de importaciones parecía lógica en un principio, pues pugnaba por el progreso económico vía industrialización. Sin embargo, la industria surgida en este contexto se olvidó de sus orígenes y de una finalidad histórica clara. Además, no fue un proceso global ni, mucho menos, adecuado a las necesidades básicas de la población.

"El modelo empírico de sustitución de importaciones empezó a funcionar sobre la marcha, más como coyuntura que como plan: fue una necesidad impuesta al país por la Segunda Guerra Mundial y, en específico, por la dirección que tomó el aparato productivo norteamericano, al intervenir los Estados Unidos en el conflicto mundial. El gobierno aprovechó entonces aquella circunstancia...

"La industrialización surgió pragmáticamente, no de acuerdo a un proyecto previo, racional y sistemático"<sup>(11)</sup>.

La política de industria sustitutiva fue una ampliación de la dependencia económica en México, no tan sólo por la cantidad de recursos del exterior que entraron al país, sino por la calidad de dicha inversión, ya que se dirigieron a los sectores más rentables y dinámicos de la economía, es decir, principalmente a las manufacturas.

La inversión extranjera evolucionó de la siguiente forma: "en 1946 el 71.6% de la misma correspondía a tres rubros (servicios públicos, minería, transportes y comunicaciones), que en 1957 cedían su puesto a la industria y el comercio con el 52%, y ya en 1970 estas dos últimas representaban el 90%, debiendo tomarse en cuenta que de 1946 a 1957 el capital internacional en México casi se multi-

(10). Fernández Santillán, José F., op. cit., p. 49.

(11). González Pedrero, Enrique, *La riqueza de la pobreza*, México, SEP-Lecturas Mexicanas, 1985, p.p.105-106.

plificó por tres y de este último año a 1970 el incremento fue igualmente elevado, alcanzando casi los tres mil millones de dólares. También es de advertirse que Estados Unidos tenía el 70% del total de la inversión extranjera en 1946, que subió a 78% en 1957 y que en 1970 sobrepasó el 80% de dicho total" (12).

El precio de la industrialización era cada vez más caro. La polarización en la distribución de la riqueza entre las clases sociales así como en las regiones, se acentuó a pesar de los propósitos gubernamentales de disminuirla. De esta manera, el desarrollo nacional puede catalogarse como dinámico y acelerado, pero a la vez desigual y contradictorio, cuyo respaldo político era un régimen institucional consolidado, al que en gran parte debía no sólo el control político de la sociedad, sino también el espectacular crecimiento económico, por haber sido el impulsor más decidido de la industrialización.

La participación abierta, y plenamente apoyada, de la iniciativa privada se hizo más patente en el gobierno de Miguel Alemán, donde el matrimonio Estado-empresarios estaba en su "luna de miel". Muestra de ello es la estrecha vinculación mantenida en las empresas de participación estatal entre representantes públicos y privados. La burocratización cobró pleno auge en el alemanismo, por lo cual se dio una fuerte concentración y centralización del poder político gracias a la consolidación del aparato administrativo. Ello estaba orientado principalmente al logro del desarrollo del capitalismo mexicano; a la par, la burocracia se imponía como la mayor de las fuerzas en la conducción de la política nacional.

Pese al papel clave de la burocracia, ésta no tenía una acción coordinada y planificada, ya que se conducía conforme a lo eventual y coyuntural, por lo cual no habían criterios definidos y orientadores. Simplemente los problemas se resolvían sin un sentido previsor.

"Al finalizar el sexenio 1952-1958 el país tenía ya una presencia definida aunque contradictoria; una industrialización en plena expansión, aunque con lacerantes contrastes respecto a otros sectores; agricultura comercial e industrial, pero conviviendo con la miseria endémica de millones de campesinos; un gobierno dinámico en el eje de la dirección del país, pero que cargaba ya con una pesada máquina burocrática; grandes centros urbanos junto a poblaciones carentes de los servicios esenciales. Al lado del 'milagro mexicano' veíase la imagen dramática de un país con diferencias abismales y que proponía un nuevo proyecto para solucionarlas: 'el desarrollo estabilizador'" (13).

(12). Retchkiman, Bejamín, "Estado, federalismo y concentración", en: El federalismo y la coordinación fiscal, México, UNAM, 1981, p.p. 16-17.

(13). Fernández Santillán, José F., op. cit., p. 84.

El desarrollo estabilizador fue la continuación del proyecto industrializador del país, con la variante de que pretendió paliar las graves diferencias y desequilibrios que el anterior modelo generó. Por ello, los programas de beneficio social y atención a los grupos mayoritarios empezaron a impulsarse, aunque la industrialización siguió siendo el objetivo prioritario.

Es por ello que "la lógica de los gobernantes giró en torno a la idea de que sin desarrollo no es posible la realización de la justicia social, pues no se trataba de igualar a todos en la pobreza sino de igualarlos en la riqueza. Lo que podía observarse hasta ese momento era la disparidad social que la industrialización no había podido resolver y que más bien había acentuado. La modernización capitalista era incapaz de incorporar a las grandes masas al desarrollo."<sup>(14)</sup>

En 1958 hubo una reestructuración administrativa muy importante para darle una mayor coherencia y sistematización a la gestión gubernamental, para impulsar y tener un seguimiento del proyecto de desarrollo planteado, así como regular el proceso de acumulación capitalista. La expansión de las instituciones públicas no sólo se orientó a la industrialización, sino también a la agricultura pero, paradójicamente, en estos años es cuando se da una baja productividad agrícola. Asimismo, el deterioro de la agricultura repercutió en otros sectores; uno de los mecanismos más utilizados en el proceso de industrialización fue la transferencia de recursos agrícolas para importar bienes intermedios o de capital, que entraron forzosamente en un proceso de contracción. Este rezago agrícola fue causado principalmente por su orientación hacia el mercado externo; la dificultad para aumentar las exportaciones; el estancamiento de los precios de los productos; falta de apoyos técnicos y financieros, entre otros elementos.

Las metas de este modelo de desarrollo entraron en franca contradicción con los resultados obtenidos. La polarización social y económica era cada vez mayor. El "milagro mexicano" se había generado sustentado en la miseria de las mayorías y de ciertas regiones del país, a pesar de que los discursos y la demagogia pregonaban lo contrario. La injusticia social era evidente, los conflictos y protestas proliferaban. El gran modelo de desarrollo caía en una profunda crisis. Era el momento de voltear los ojos hacia el Interior del país, de rescatar lo que se había soslayado, de plantear nuevas estrategias que, ahora sí, promovieran un desarrollo y no un mero crecimiento.

Como ya hemos comprobado, la centralización fue necesaria para frenar la dinámica externa de la desigualdad y para dar arranque al desarrollo nacional.

(14). *Ibidem.*, p. 91.

En contraparte, esta centralización se devoró a sí misma, pues en lugar de combatir la desigualdad e impulsar el desarrollo, sentó las bases para abrir grandes brechas de desigualdad entre clases sociales y entre regiones, además de resultar en un subdesarrollo de la economía nacional.

La década de los setenta inicia con los síntomas de una crisis internacional, caracterizada principalmente por la contracción de las actividades económicas. Apareció un fenómeno nunca antes visto: el estancamiento con inflación.

A nivel nacional, en esta década se hacen más patentes los efectos del proceso de industrialización del país seguido durante treinta años. Emerge la crisis provocada por los desequilibrios del crecimiento económico entre sectores y entre regiones. "El ritmo general de la economía mexicana fue cada vez más lento: de 1940 a 1970 alcanzó el 7% en promedio, de 1970 a 1975 disminuyó al 5% y de 1975 a 1976 fue apenas de 2.2%"<sup>(15)</sup>.

Los principales indicadores de esta crisis fueron el deterioro creciente del poder adquisitivo, estancamiento del sector privado, aumento desmedido del gasto público a costa del endeudamiento externo, desempleo, entre otros.

De esta forma cayó el tan trillado "milagro mexicano", dejando ver la realidad de los costos del modelo de desarrollo capitalista seguido. Se deja de lado la estrategia de desarrollo estabilizador, de modo tal que se propone uno nuevo. Este se plantea como un intento de contrarrestar los efectos negativos del anterior modelo, a través de la participación de las grandes masas en la riqueza generada en la actividad económica, para así minimizar la polarización existente. Tales eran los planteamientos del desarrollo compartido.

Los empresarios, principalmente, sintieron los efectos y la diferencia en el trato preferencial que siempre habían tenido. De tal modo, la década de los setenta se plantea en medio de un enfrentamiento entre Estado y empresarios, así como de dificultades para mantenerla paz social, con una grave recesión económica difícil de contener.

Por ello, es digno de tomar en cuenta la creciente intervención del Estado en la economía del país. Simplemente de 1970 a 1980 dicha participación ha pasado del 27% del PIB, a casi el 60% en el último año. Así pues, la actividad estatal trató de dar nuevos cauces y de reorientar -tardíamente- el modelo centralizador ya agotado<sup>(16)</sup>.

(15). *Ibidem.*, p. 117.

(16). Olmedo, Raúl, "Nacimiento, desarrollo y estancamiento de un modelo centralizador", en: *Revista Hoy*, México, 6 de septiembre de 1982, p.p. 32-33.

El avance de la tendencia intervencionista creciente se puede apreciar mejor en el siguiente cuadro:

AÑO	PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO (%).	PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO (%).
1969	36.2	63.8
1970	35.5	64.5
1971	27.4	72.6
1972	34.0	66.0
1973	39.4	60.6
1974	37.3	62.7
1975	43.2	56.8
1976	40.6	59.4
1977	41.3	58.7
1978	45.7	54.3

Fuente: *Información sobre gasto público 1969-1978*, SPP, Cuadro no. 112, p.134 (17).

Por lo mismo, el endeudamiento del país fue muy elevado en la década de los setenta, ya que tanto el sector público como el privado recurrieron masivamente a empréstitos externos. La deuda pública externa ascendió de 4 mil 262 millones de dólares en 1970, a 14 mil 449 en 1975, hasta más de 50 mil en 1981. Simplemente en el sexenio de López Portillo, pese al áuge petrolero, la deuda pública registró un incremento aproximado de 221%, tal y como nos lo muestra el siguiente cuadro:

AÑO	SALDO DE LA DEUDA (millones de dólares)	INCREMENTO ANUAL.
1970	4 262.8	12.8
1971	4 545.8	6.6
1972	5 064.6	11.4
1973	7 070.4	39.6
1974	9 975.0	41.1
1975*	14 449.0	44.9
1976	19 600.2	35.7
1977	22 912.1	16.9
1978	26 264.3	14.6
1979	29 757.2	13.3
1980	33 812.8	13.6
1981*	52 960.6	56.6
1982	58 874.2	11.2

Fuente: *La economía mexicana en cifras 1986*, NAFINSA, p. 271. (18)

(17). Cuadro tomado de: Olmedo, Raúl, *México: economía en la transición*, México, Ed. Orizaba, 1982, p. 82.

(18). Curiosamente, antes del término de un sexenio y en el transcurso de la sucesión presidencial, el índice de endeudamiento crece vertiginosamente.

Asimismo, el sector privado acrecentó su deuda externa, pues existía una escasez de financiamiento interno y un alto precio del mismo. Ya en 1979 su deuda había alcanzado los 10 mil millones de dólares, y al término de 1981 sumó alrededor de 20 mil.

La deuda de ambos sectores sumaron, en 1982, un total de 85 mil millones de dólares, lo que equivalía al 48.9% del PIB nacional. Así pues, la suma de intereses y amortizaciones fue de 14 mil millones de dólares, lo que representó el 43% de los ingresos que tuvo el país por concepto de importaciones.

Es necesario aclarar que el endeudamiento del sector privado fue más acelerado que del público, pues del periodo de 1976 a 1982 el gobierno tuvo un incremento del 221%, mientras que los particulares la aumentaron en un 472%.

"Las tendencias son claras. En el curso de los últimos cinco años [1977-1982] ha habido, en primer lugar, una multiplicación sorprendente de la actividad estatal en la economía; y, en segundo lugar, esa participación ampliada a dado lugar a una escasez generalizada de recursos crediticios, que ha provocado un encajecimiento del dinero interno y un recurso masivo hacia los empréstitos internacionales"<sup>(19)</sup>.

La dinámica en que entró el proyecto de desarrollo capitalista del país se topó con sus propias contradicciones. Una burguesía centralizadora, guiada eminentemente por los criterios de rentabilidad económica que les redituaran los beneficios requeridos para su actividad, se vio también afectada, amén de todos los rezagos sociales y regionales que ya se habían arrastrado a lo largo de más de cuarenta años.

De tal forma, podemos concluir que "...el sistema económico mexicano ha entrado en una dinámica peligrosa: conforme las actividades productivas del país se han limitado a un núcleo humano y geográfico cada vez más reducido, el Estado se ha visto en la necesidad de ampliar su participación para derramar en el conjunto de la sociedad los beneficios del crecimiento económico. Las empresas privadas que dejan de operar en condiciones rentables han sido absorbidas por el Estado; los precios de los bienes e insumos básicos para la industria han sido subsidiados; la actividad productiva en general ha sido fomentada a través de incentivos fiscales y créditos preferenciales.

"Y si bien durante cierto tiempo la actividad del Estado tuvo, efectivamente, resultados adecuados para atenuar los efectos más negativos de la centraliza-

(19). Olmedo, Raúl, "Nacimiento...", op. cit., p. 37.



ción económica, hoy en día esa misma participación estatal es la que con mayor vigor contribuye a acelerar las tendencias centralizadoras de la economía"<sup>(20)</sup>,

### C) ABANDONO DEL PROYECTO MUNICIPAL.

A pesar de las atribuciones que se le concedían al municipio en la Constitución de 1917, ya analizadas en el capítulo anterior, tuvo un rezago notable en el período posrevolucionario; "...este edificio fundado en el equilibrio político y el reparto equitativo de las cargas, responsabilidades y uso de los recursos se deformó muy pronto en la realidad. La concentración de actividades -por las ventas comerciales, financieras y productivas de las operaciones a gran escala- se tradujo en una saturación de determinadas áreas, agudizando las desigualdades regionales. La consolidación política del Estado mexicano moderno requirió también de la concentración del poder de decisión política. Los municipios perdieron por ello autonomía política y financiera y, con ella, la capacidad de organizar su propio territorio"<sup>(21)</sup>.

A pesar de su inserción dentro del proyecto nacional, el municipio fue visto, cuando mucho, como el ámbito doméstico donde debían cerrarse los problemas y ser sometidos a "los intereses nacionales".

Para comprender esta inclusión y exclusión simultánea, "es indispensable plantear que el municipio, en las condiciones de capitalismo dependiente, está inscrito dentro de una formación social deformada, atrofiada, donde si bien siguen operando las leyes básicas del capitalismo en cuanto a que el móvil central de toda empresa económica es la pretensión de la mayor ganancia, las propias condiciones de sometimiento van imponiendo variantes y alteraciones significativas que representan modalidades que no pueden estudiarse adecuadamente con el marco tradicional o típico de los llamados del capitalismo clásico"<sup>(22)</sup>.

La heterogeneidad del desarrollo o crecimiento municipal es muy amplia. El férreo centralismo económico y político impone una estructura donde las decisiones fundamentales son tomadas precisamente en los centros de poder; por tanto, sólo algunos municipios, que han logrado contar con un desarrollo basado en la industrialización, pueden disponer de cierto juego político que les permita algunas posibilidades de decisión propia. Los demás, sencillamente tienen que obedecer a las decisiones de "arriba" para no tener mayores problemas y así contar con lo que legalmente les debería corresponder.

(20). Ibidem., p. 37.

(21). Mori, Antonio, "¿Quién mató al federalismo? Municipios fantasmas", en "Nexqs.35, México, noviembre de 1980, p. 35.

(22). Alanís Boyso, Rodolfo, "El municipio como objeto de estudio", ponencia presentada en: Foro de Avances y Perspectivas de la Reforma Municipal, Toluca, fotocopiado, p. 8.

El panorama general propiciado durante más de cuarenta años es el siguiente: hay municipios que pretenden desarrollarse, pero sólo logran un antagonismo crónico al interior de los mismos, pues coexisten modos de producción diferentes. Es decir, una producción manufacturera artesanal y agrícola de subsistencia, con ciertas manifestaciones de carácter industrial.

Con el predominio del modo de producción capitalista se producen transformaciones en la organización social basada anteriormente en patrones precapitalistas. Pero en México lo que se ha hecho es una asimilación de las formas tradicionales hacia las nuevas capitalistas, perjudicando así a las mayorías pobres.

De tal manera, el desequilibrio en la producción ha generado la concentración de la actividad económica en unos cuantos municipios, mientras que en otros está ausente. Así pues, esto se convierte en causa y efecto de la escasez de recursos materiales, financieros y técnicos para promover el desarrollo municipal y regional.

Lo que se ha generado, hasta el momento, es una desigual distribución de la riqueza, lo que contrae el mercado regional o municipal. Los grupos de pobladores tienden a emigrar, de tal forma que se desaprovechan los recursos naturales de la localidad abandonada y se tiende a su destrucción ecológica.

El criterio fundamental para la depauperización de unas zonas y el impulso de otras ha sido el de la rentabilidad económica. Así, la estructura regional ha mantenido tintes eminentemente urbanos, con lo cual las vastas zonas rurales se encuentran atrasadas y abandonadas.

A nivel municipal, se ha observado un desfasamiento entre regionalización económica y regionalización política-territorial, con lo que se ha dado una conjunción de municipios atrasados, en su mayoría, con municipios desarrollados.

Reiterando todo lo antes desarrollado, podemos señalar que la dinámica centralizadora de la economía ha generado las graves diferencias sociales y económicas que existen a nivel municipal. Los municipios prósperos, a la vez que cuentan con el beneficio del establecimiento de empresas y de servicios de infraestructura, han tendido a concentrar la mayor parte de las participaciones federales destinadas a las administraciones municipales. Por ello existen infinidad de municipios empobrecidos, cuyos ingresos no bastan, en ocasiones, ni para pagar los sueldos de los empleados de los ayuntamientos.

El abandono del proyecto municipal ya ha sido ampliamente bosquejado y entendido en un marco general. Pero cobra mayores dimensiones y a la vez se puede palpar más concretamente si se hace un análisis de las participaciones fi-

nancieras por parte de la federación para el impulso de estas administraciones locales. Vemos, pues, que aparte de representar un rubro mínimo dentro del gasto público, las participaciones a los municipios se realizan con criterios por demás centralizadores.

"En 1960 las unidades municipales de gobierno territorial, base teórica del edificio político, tenían una participación conjunta en el monto del gasto público del 2.8%, que en 1976 se había reducido al 1.7%. Entonces sólo siete municipios, Guadalajara, Monterrey, Mexicali, Culiacán, Puebla, Tlalnepantla y Naucalpan tenían ingresos fiscales superiores a los cien millones de pesos anuales. Otros 77 municipios recaudaban entre 5 y 100 millones; 673 captaban entre 5 mil y 250 mil pesos y en los restantes ingresaban entre 100 y 5 mil pesos. Lo que revelan estas cifras es que el 67% de los municipios del país mal cubrían los sueldos de su personal administrativo: uno o dos policías, el secretario del ayuntamiento, más alguien que barrera de vez en cuando las calles"<sup>(23)</sup>.

Como ya señalamos, "si la disparidad presupuestal es una gran evidencia en el plano nacional, no se diga en una sola entidad. Ejemplo de ello es el Estado de México: en 1980 en la distribución de las participaciones federales y estatales, cuya suma fue cerca de 2 000 millones de pesos, el gobierno de Jorge Jiménez Cantú, destinó el 58% sólo a cinco municipios: Naucalpan, Toluca, Ecatepec, Nezahualcóyotl y Tlalnepantla; en tanto, cerca de 70 municipios disponían apenas de menos de tres millones de pesos anuales cada uno, y los 46 restantes municipios de esa entidad manejaban presupuestos que fluctuaban entre los 600 000 y 900 000 pesos anuales; es decir, la gran mayoría (96%) de los 121 municipios recibía sólo el 42% del presupuesto estatal"<sup>(24)</sup>.

A pesar de que la reforma política y la reforma administrativa del sexenio de López Portillo pretendían iniciar una política de desconcentración y de impulso a la periferia, los Instrumentos financieros distaron mucho del logro, o por lo menos de un inicial encausamiento, de estas pretensiones. En 1980 se cedieron 18 851 millones de pesos para los estados, mientras que para el Distrito Federal se orientaron 55 mil millones. En ese mismo año mientras que el gasto anual por habitante en el Distrito Federal era de 6,500 pesos, muchos municipios no alcanzaban ni los dos pesos por habitantes. Así pues, aún hablan graves limitantes para el desarrollo municipal. El problema y la solución no debían ser, pues, sólo de índole financiera.

(23). Mori, Antonio, op. cit., p. 35.

(24). Arreola Ayala, Alvaro, "Elecciones municipales", en: *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Ed. Siglo XXI, 1985, p. 331.

A lo largo del proceso centralizador, en sus acepciones político-administrativas y económicas, el municipio se vio cada vez más depauperizado, cada vez más soslayado.

Por último, es importante retomar de nuevo, a manera de conclusión y a la vez de ejemplo, las prioridades nacionales plasmadas en el gasto público. El cuadro que a continuación se presenta es mucho más evidente:

AÑO	INGRESOS (%)		
	FEDERACION	ESTADOS	MUNICIPIOS.
1930	68.7	22.9	8.4
1940	71.4	23.3	5.3
1950	78.3	13.4	3.3
1960	78.6	18.6	2.8
1970	86.4	12.0	1.6
1980	89.4	9.4	1.1
1981	88.3	10.5	1.2
1982	90.7	8.3	1.0 <sup>(25)</sup> .

El rezago municipal ha sido latente y patente. Según Benjamín Retchkiman, "La penuria de la unidad político-administrativa que es el municipio, a la que habría que agregar sin ninguna relucencia la grave pobreza de los estados 'libres y soberanos' que forman el país que se denomina Estados Unidos Mexicanos, es de tal manera profunda que sin duda alguna debe afirmarse que el federalismo en México no existe"<sup>(26)</sup>.

Ante la crisis del modelo basado en el binomio estabilidad política-crecimiento económico, es necesario replantearse el rumbo y la instrumentación de un proyecto nacional, mismo que rescate el origen y fundamento de la comunidad local y a la vez nacional.

"Vale la pena plantearse entonces si el remedio de esa incongruencia, entre lo que fueron las expectativas y las realidades logradas no será, en gran medida, el rescate de nuestra tradición histórica, susceptible de incorporarse a nuestra imagen contemporánea para integrar *un modelo de desarrollo acorde a nuestra propia identidad*"<sup>(27)</sup>.

Así pues, el municipio es el elemento tradicional, y a la vez actual, que se puede insertar en una estrategia distinta para el logro de un proyecto nacional.

(25). SG-CNEM, El desafío municipal, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1985, (anexo).

(26). Retchkiman, Benjamín, op. cit., p. 23.

(27). González Pedero, Enrique, op. cit., p. 114. El subrayado es nuestro.

En el contexto de la crisis, en 1982, fue retomado para dar paso a la reforma municipal.

## 2. CRECIMIENTO REGIONAL DESIGUAL

Ante el bosquejo realizado, se ha podido captar que el proyecto de desarrollo capitalista en México redundó en el crecimiento de sólo algunas regiones, en detrimento de otras. Aquí analizaremos más detalladamente los efectos polarizados que se generaron por esta estrategia seguida durante más de treinta años.

Consideramos que esta desigualdad regional se derivó de un criterio erróneo de lo que se creyó que era el desarrollo; por lo mismo, es necesario analizar en qué radica fundamentalmente el desarrollo.

### A) CRECIMIENTO VS. DESARROLLO.

Cuando se pretende analizar el grado de desarrollo o de subdesarrollo de un país se recurre por lo general a variables económicas preconcebidas. Así pues, los índices medios no expresan realmente las diferencias entre los polos opuestos, por lo cual no pueden servir como un elemento orientador de una estrategia de desarrollo si se le divorcia de una connotación social y política.

Los objetivos y las metas de desarrollo de una sociedad no se pueden limitar a variables tales como el producto interno bruto, tasas de crecimiento, rentas per cápita, entre otras, pues éstas encierran criterios numéricos que no expresan en su totalidad las necesidades reales de una determinada sociedad.

Victorio Marramá nos señala que, en el caso de la renta per cápita, la más utilizada para la medición del grado de desarrollo de un país, es sólo una herramienta útil para realizar mediciones y análisis, pero no es apta para considerar por ella misma el grado de avance y bienestar de una sociedad. Más aún, el ingreso per cápita puede servirnos para medir realidades distintas, ya que "la renta de diferentes comunidades depende del criterio de *bienestar* que tales comunidades, o más bien los individuos que las componen, han elegido de conformidad con el ambiente en que viven y de los objetivos que se proponen alcanzar, tradicionalmente heredados."<sup>(28)</sup>

Por tanto, es imposible comparar las rentas en abstracto como índice de bienestar relativo; éstas sólo tienen significado cuando se las ubica en un contexto social para objeto de comparación.

(28). Marramá, Victorio, *Política económica de los países subdesarrollados*, Madrid, Ed. Aguilar, 1962, p.p. 25-26. El subrayado es nuestro.

Así pues, un modelo de desarrollo debe ir acorde a las necesidades que cada comunidad tenga, así como sus criterios del logro de su bienestar. Por tanto, los criterios de los países capitalistas avanzados no pueden aplicarse tajantemente para promover un "desarrollo" en condiciones muy distintas en las que se desenvuelve un país como el nuestro

El mismo autor señala que sólo se puede hablar de un subdesarrollo cuando no se aprovechan los recursos naturales para la satisfacción de las necesidades de la sociedad, mismas que ellos determinan. De tal forma, una zona desarrollada podría definirse como "las que tienen buenas perspectivas potenciales para utilizar más capital o más mano de obra, o más recursos naturales disponibles, o estos tres factores, con objeto de elevar el nivel de vida de su población actual, o si su renta per cápita es ya alta, sostener una población más numerosa sin que disminuya su nivel de vida. Con esta definición un país puede ser subdesarrollado [o desarrollado] con población escasa o densa, con dotación de capital abundante o exigua, ya se trate de un país de alto o bajo nivel de renta, ya sea industrial o agrícola"<sup>(29)</sup>.

Concretándonos en el caso mexicano, un modelo de desarrollo y su estrategia de impulso económico debía tomar en cuenta las finalidades, pero también las circunstancias. De tal forma, un modelo real de desarrollo económico, y por ende social, debió atender a la heterogeneidad que caracteriza al país. Sin embargo, el criterio predominante fue la imitación de los modelos capitalistas desarrollados, mismos que por su historia, tradición y condiciones económico-políticas llevaban un camino distinto. La imitación resultó contraproducente.

Desde los años cuarenta y cincuenta algunos investigadores norteamericanos se interesaron en el estudio del México posrevolucionario. Entre ellos destaca Frank Tannenbaum, quien sostuvo que "...México no podía seguir un camino idéntico al norteamericano, es decir, no podía imitar el modelo de la Sociedad Industrial. ¿Cómo hacer para comunicar a los que habitaban el mundo primitivo de la selva, las regiones más atrasadas del sur y sureste del país, con los pobladores de las ciudades modernas y del Norte más o menos adelantado? Este dato advertido en los años cincuenta: una minoría de la población concentrada en las zonas adelantadas y una mayoría dispersa en las zonas más atrasadas, persiste, aunque las estadísticas hayan variado. Fuera de los polos de desarrollo en Jalisco, Nuevo León y el Estado de México, además del Distrito Federal que, junto con las capitales de los demás Estados de la República, absorben aproximadamente más de la mitad de la población nacional, la mayor parte del territorio abarca a la otra mitad de la población del país. Sigue dándose así una escisión entre un México moderno y un México arcaico"<sup>(30)</sup>.

(29). *ibidem.*, p. 23.

(30). González Pedrero, Enrique, *op. cit.*, p.p. 110-111.

Esta escisión apreciada por Tannembaum en los cincuenta ha tenido mayores dimensiones en las dos siguientes décadas. Esto ha provocado una obstaculización de un mercado nacional sólido que impulse y promueva un proceso centralizador apto y adecuado a las necesidades básicas. Es decir, no se puede impulsar un sector secundario si no hay una consolidación del sector primario; el complemento de la industrialización debió ser la elevación homogénea del nivel de vida de la población rural.

Contrariamente a esta necesidad de homogeneizar lo disperso para consolidar un mercado interno, Tannembaum advirtió la contradicción que se estaba gestando en el modelo industrializador mexicano.

En esos momentos, y aún ahora, coexistían un mercado "parroquial" (el que se orienta al autoconsumo de las pequeñas localidades), y el mercado nacional. El primero mantenía, incluso, un equilibrio demográfico que permitía la producción e intercambio de productos en la medida de las necesidades sociales de la comunidad; en tanto, el segundo se vio caracterizado por un incremento demográfico, que la misma seguridad y servicios sociales propugnaron y, por tanto, la distribución de los beneficios del incremento en la producción fue muy desigual. Por otra parte, con este "mercado nacional" la industria no pudo absorber a la población desplazada del agro, por lo cual el desempleo fue una nota característica.

Desde entonces, Tannembaum proponía que el desarrollo partiera de las pequeñas comunidades, dotándolas de todo el acervo científico y tecnológico capaz de hacerlas autosuficientes.

Así pues, el énfasis se daría, en un principio, en la producción agrícola; además se propugaría por crear infraestructura local misma que, sin ánimos de crear obras ostentosas, serían pequeñas pero suficientes para impulsar el desarrollo del sector primario en estas localidades.

De tal forma, no se pretendía el crecimiento espectacular de ciertos polos, sino el desarrollo homogéneo y sostenido de las diversas comunidades del país. Este sería el comienzo de un proceso industrializador sólido y apto para las necesidades nacionales.

Contraria a esta estrategia más racional para el logro del desarrollo nacional, y no de un mero crecimiento espectacular que a la postre resultó perjudicial, ya hemos señalado cuáles fueron los criterios y puesta en marcha de dicho proyecto.

Rolando Cordera y Carlos Tello señalan que: "el haber iniciado la industrialización del país justamente en la etapa final del proceso productivo (bienes de

consumo) y el haber destinado la producción industrial básica primero al ensamble y después a la elaboración de los bienes de consumo duradero destinados a un mercado elitista... llevó al crecimiento industrial durante las últimas cuatro décadas por una vía crecientemente estrecha, limitando sus posibilidades de expansión".

Asimismo, el destino de esta producción se orientaba hacia un mercado interno muy raquítico, además de contar con medidas proteccionistas con respecto a los productos extranjeros. De tal forma no se respondía a las necesidades básicas del grueso de la población, sino a un mercado urbano nacional.

Por otra parte, el haber imitado modelos de desarrollo propios de países avanzados provoca que "...la estructura productiva mexicana además de ineficiente, incluso irracional, tiende a desenvolverse siempre con rezago. Se genera, así, un subdesarrollo permanente y dependiente, frente a la aparente modernidad de los productos de consumo y del aparato productivo y de distribución que internamente los hace posibles"<sup>(31)</sup>.

El problema que ha planteado una verdadera estrategia de desarrollo, como ya se ha bosquejado de manera implícita, no debe referirse sólo a fines económicos, sino ampliarse los beneficios sociales y una mayor participación de la población. Por tanto, coincidimos con González Casanova en el sentido de que cuando se habla de desarrollo económico, pensamos también implícita o explícitamente en un aumento de los niveles de vida de la población, pero también estamos refiriéndonos, querámoslo o no, a un fenómeno mucho más amplio que el simple crecimiento del producto, o la sola mejora de los niveles de vida, pues el desarrollo implica elementos de mayor participación política de la sociedad.

Para lograr el desarrollo se requiere ampliar la perspectiva al campo de la política y no sólo limitarse a las categorías económicas que pretenden ajustar las condiciones de un país a modelos preconcebidos y, en gran parte, divorciados de esa realidad que se busca encajar en ellos.

#### B) LA DESIGUALDAD REGIONAL.

México se ha caracterizado por ser un país muy heterogéneo, con peculiaridades y singularidades de cada una de sus regiones, que se han manifestado por una gran diversidad de culturas, etnias, entre otros elementos. Pero el proceso industrializador del presente siglo provocó que estas peculiaridades se tradujeran en desigualdades. Además, como ya hemos señalado, la misma confi-

(31). Cordera, Rolando y Tello, Carlos, La disputa por la nación, México, Ed. Siglo XXI, 1984, p. 34.



guración del sistema político mexicano dio pauta para la centralización del poder, de forma tal que las regiones se vieron cada vez más lejanas a los centros de decisión.

"La idea del Estado mexicano, con su tendencia centralizadora, reforzada por un presidencialismo y por el autoritarismo del Ejecutivo es casi una teoría irrefutable. Sin embargo, esta idea, dice [Carlos Martínez Assad], ha dificultado el acercamiento de manera analítica a las regiones y municipios del país, ha impedido conocer las particularidades de su formación histórica, sus posibilidades y desajustes económicos, ha bloqueado el conocimiento de las fuerzas sociales que confluyen en los rincones más apartados y las relaciones que se establecen internamente y con el Estado central"<sup>(32)</sup>.

Así pues los factores políticos y económicos se han conjugado para configurar diversas regiones, con grados de avance productivo y de bienestar social muy diferentes entre sí.

Cabe señalar que "...la regionalización económica ha obedecido a causas por lo demás ajenas a la regionalización política, es decir, a la distribución político-territorial del país. La ubicación de tal o cual municipio en determinado lugar del territorio nacional no se debe a que dicho lugar sea un centro económico importante y cuente con los servicios necesarios de infraestructura; así como tampoco el desarrollo económico de una determinada región obedece al hecho de que en ella se localicen tales o cuales municipios"<sup>(33)</sup>.

De aquí que existan dos polos diametralmente opuestos: por un lado existen municipios florecientes que reciben el impulso, el apoyo e importantes inversiones de infraestructura, por lo cual son rentables; por otro, están los municipios abandonados que no cuentan con infraestructura y no son atractivos para la inversión rentable. Para éstos últimos existe aún más dependencia con los gobiernos estatal y federal, quienes deciden el monto de su presupuesto o la contratación de financiamiento para obras municipales.

El desarrollo regional es profundamente desigual, hecho característico de todo país subdesarrollado. En este caso, se conjugan las desigualdades sociales y las diferencias regionales y estatales.

Los patrones de consumo del mercado internacional hicieron que se diera una industrialización del campo, pero respondiendo a una producción de exportación, con lo cual estandariza la producción de alimentos, los cuales no pretendían satisfacer las necesidades internas.

(32). Arreola Ayala, Alvaro, op. cit., p. 330.

(33). SG-CNEM, op. cit., p. 30.

Así pues, se empezaron a promover los monocultivos en ciertas regiones, desligándose totalmente de las necesidades del mercado nacional y local.

Esta tecnificación del campo avanzó más en los países desarrollados, por lo cual abarataron más sus productos agrícolas y dejaron de comprarlos a los subdesarrollados. No sólo eso, sino que incluso los productos de los primeros empezaron a introducirse y generar una fuerte competencia con los de los subdesarrollados.

En México la producción agrícola entró en una tendencia depresiva, por lo que el déficit alimentario nacional se incrementó, así como, proporcionalmente, la importación de alimentos.

El retraso del sector agrícola vino a afectar en mayor medida la ampliación del mercado interno y principalmente ha empujado a los núcleos de población hacia las principales urbes del país.

Además de lo anterior, hubo una correlación muy desequilibrada entre la población que se dedicó a las actividades agrícolas y la productividad de las mismas. Por ejemplo, en 1970 la mitad de la población, con muy baja productividad, vivía de la agricultura; el 39.5% de la población económicamente activa se dedicó a las actividades primarias y sólo produjo el 11.6% del PIB nacional, mientras que el 16.7% se dedicó a la industria de la transformación y produjo el 22.8% del PIB. En conjunto se estimaba que el campesino producía el 20% de lo que producía un obrero, lo cual implicó un atraso y pobreza en el medio rural<sup>(34)</sup>.

Así pues, el crecimiento de la producción ha sido, en promedio, menor que el crecimiento de la población. La evolución del crecimiento del producto interno agrícola ha sido el siguiente: 6% en 1965, 2% en 1966, -0.5% en 1967, 2% en 1968, -2% en 1969, 4.6% en 1970, 2% en 1971, -2% en 1972, 2% en 1973, 3.5% en 1974, -0.5% en 1975, -9% en 1976, 3.5% en 1977, 3.5% en 1978, -0.4% en 1979, 7% en 1980 y 8.5% en 1981<sup>(35)</sup>. Se puede percibir que no fue sino hasta 1981 que se consolidó una significativa recuperación agrícola, alimentada con subsidios masivos del estado y que pronto se reveló como un mero avance coyuntural al que siguió otra caída.

Por contraparte, habiendo descuidado desmesuradamente a la agricultura, el Estado mexicano promovió y dio impulso a la industria nacional, fundada en una actitud paternalista. De tal forma, el desarrollo de la industria que ha habido en México a lo largo de las últimas décadas, centrado en la producción de bienes

(34). Padilla Aragón, Enrique, *México: desarrollo con pobreza*, México, Ed. Siglo XXI, 1983, p.p. 35-36.

(35). Datos tomados de: Olmedo, Raúl, *México...*, op. cit., p. 42.

de consumo, ha provocado que la clase empresarial adopte una actitud importadora, extranjerizante, dependiente y consumista. Además, el aparato productivo industrial no ha sido capaz de absorber a la población que ha sido desplazada del agro debido a la tecnificación del mismo al que hemos aludido.

El aspecto central de todo ello es la doble trayectoria que ha seguido México desde hace más de cuatro décadas. Por un lado se encuentra el México rural, desempleado, empobrecido y que, por lo tanto, tiende a emigrar a lugares con mejores expectativas de vida; por el otro se encuentra el México industrial y urbano, con un crecimiento acelerado y a la vez desproporcionado.

Una de las características más evidentes de esta desigualdad es la fuerte corriente migratoria del campo a la ciudad que se generó en el periodo tratado. Enrique Padilla Aragón nos señala que "en México las zonas de inmigración están constituídas, por lo general, por centros urbanos mayores de 50 000 habitantes, y que han alcanzado niveles relativamente elevados de desarrollo. Por otra parte, existe relación directa entre los niveles de salarios mínimos legales fijados para las zonas y su nivel de desarrollo, lo cual permite suponer que, en ese aspecto, la política gubernamental favorece la migración de trabajadores hacia los centros de mayor desarrollo y refleja las condiciones objetivas de mayor productividad que se presentan en ellas"<sup>(36)</sup>.

En México también se ha relacionado el grado de urbanización con el nivel de ingreso per cápita, lo cual denota un síntoma grave de desequilibrio. Por ello, Padilla Aragón afirma que el desarrollo económico de México parece ser un desarrollo económico urbano.

La tendencia del crecimiento urbano en el presente siglo ha hecho que la balanza se incline hacia las ciudades, de una manera más acentuada para los años próximos (ver cuadro 1).

La concentración de población va íntimamente ligada a la concentración de los satisfactores básicos para la misma. Un estudio de Lamartine Yates, realizado en 1968, señalaba lo siguiente:

"2. En 1960, la Zona Metropolitana... contaba con una población de más de 5 millones de habitantes y, probablemente, con el 55% de la producción industrial del país, en comparación con las cifras de 1940 que llegaban a 1.8 millones de habitantes y al 40% de la producción industrial. Si persisten las tendencias actuales, el Valle de México alcanzará en 1980 una población de 15 millones de habitantes y más del 60% de la producción industrial nacional.

(36). Padilla Aragón, Enrique, op. cit., p. 51.

## CUADRO 1.

**POBLACION NACIONAL, URBANA Y RURAL, 1930-2000  
PROYECCION PROGRAMATICA**

AÑO	POBLACION	URBANA	%	RURAL	%
1930	16 552 722	5 540 631	33.47	11 012 091	66.53
1940	19 653 552	6 896 111	33.09	12 757 441	64.91
1950	25 791 017	10 983 483	42.59	14 807 534	57.41
1960	34 923 129	17 705 118	50.70	17 218 011	49.30
1970	50 694 590	29 757 724	58.70	20 936 867	41.30
1980	69 901 988	47 425 888	67.85	22 476 100	32.19
1985	79 357 754	56 054 948	70.64	23 302 806	29.36
1986	81 230 590	57 761 402	71.11	23 469 188	28.89
1987	83 107 635	59 471 370	71.56	23 636 265	28.44
1988	85 002 378	61 197 308	71.99	23 805 070	28.01
1989	86 914 888	62 939 609	72.42	23 975 199	27.58
1990	88 844 306	64 967 245	72.82	24 147 061	27.18
1991	90 789 942	66 470 480	73.21	24 319 462	26.79
1992	92 750 911	68 257 899	73.59	24 493 012	26.41
1993	94 726 423	70 058 706	73.96	24 667 717	26.04
1994	96 715 618	71 872 032	74.31	24 843 586	25.69
1995	98 727 240	73 706 613	74.66	25 020 627	25.34
1996	100 760 859	75 562 011	74.99	25 198 848	25.01
1997	102 816 346	77 437 045	75.32	25 379 301	24.68
1998	104 903 811	79 343 555	75.63	25 560 256	24.37
1999	107 018 539	81 274 679	75.94	25 743 860	24.06
2000	109 169 567	83 241 795	76.25	25 927 772	23.75

Fuente: Presidencia de la República, Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), *Necesidades esenciales en México. Situación Actual y perspectivas al año 2000*. México, Ed. Siglo XXI, 1982, Tomo 1, Alimentación, p. 274.

"3. Sólo hay otra región parcialmente industrializada que comprende a las dos Californias, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. En ella se aloja el 16% de la población y el 23% de la industria; la producción industrial aparece concentrada en unas cuantas ciudades muy distantes unas de otras, y se refiere principalmente al beneficio de los productos agrícolas y mineros para su exportación. El resto de la república, que comprende a las dos terceras partes de la población, posee tan sólo el 22% de la industria.

"4. También en lo que concierne a niveles de vida, además del Distrito Federal, el territorio de Baja California y los otros seis estados del norte que ocupan una posición privilegiada, alcanzaron niveles superiores al promedio nacional en proporciones que van del 35 al 100%. En contraste, Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Tlaxcala, Hidalgo, Guanajuato, San Luis Potosí y Zacatecas tienen niveles de vida inferiores a las dos terceras partes del promedio nacional<sup>(37)</sup>.

Las graves diferencias regionales se derivan principalmente de las diferencias sectoriales. Esto es, las zonas que más se orientan a la producción industrial son más prósperas, en tanto que las agrícolas, por lo general, están más rezagadas.

Las diferencias sectoriales a las que hemos aludido se ven reflejadas principalmente por la población económicamente activa que se ha dedicado a cada una de las actividades productivas. El siguiente cuadro nos muestra la clara tendencia del abandono de las actividades primarias, lo cual nos hace suponer el traslado de población a los centros urbano-industriales, de donde se originan las diferencias regionales (ver cuadro 2).

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR SECTORES.  
(ESTRUCTURA PORCENTUAL)  
1950-1980

AÑO	SECTOR PRIMARIO	SECTOR SECUNDARIO* <sup>1</sup>	SECTOR TERCIARIO* <sup>2</sup>
1950	58.31	15.94	25.75
1960	54.23	18.94	26.83
1970	39.40	22.95	37.65
1980	25.83	20.23	53.94

\*1 Comprende: minería y petróleo, industria de transformación, construcción y electricidad.

\*2 Comprende: comercio, comunicaciones y transportes, otras actividades no especificadas.

Fuente: NAFINSA, *La economía mexicana en cifras, México*, NAFINSA, 1986, p. 28.

En todo el período posrevolucionario el proyecto industrializador de desarrollo buscaba, precisamente, índices que alentaran el crecimiento económico. Tales índices se alcanzaron en términos del PIB, pero no así los que se refieren a la distribución de la riqueza y, por ende, del logro de un verdadero desarrollo y no un mero crecimiento.

(37). Yates, Lamartine, *El desarrollo regional de México*, México, Banco de México, S.A., 1968, p.p. 1 y 2. Citado en: Padilla Aragón, Enrique, op. cit., p.p. 36-37.

CUADRO 2. POBLACION POR TAMAÑO DE LOCALIDAD, 1980  
(% DEL TOTAL ESTATAL)

	RURAL (menos de 5000 hab.)	MIXTA RURAL (5000-9999 hab.)	MIXTA URBANA (10000-19999 hab.)	URBANA (20000 y más)
Aguascalientes	33.30	2.74	7.52	56.44
Baja California	17.41	4.87	-	77.72
Baja California Sur	40.15	6.39	-	53.46
Campeche	37.88	9.25	5.09	47.78
Chiapas	73.65	6.03	4.58	15.74
Coahuila	25.25	3.93	4.17	66.65
Colima	31.53	10.24	8.70	49.53
Chihuahua	32.53	3.07	4.74	59.66
Distrito Federal	-	-	-	100.00
Durango	56.89	4.77	3.80	34.54
Guanajuato	44.27	4.90	5.09	45.74
Guerrero	65.87	5.10	6.66	22.36
Hidalgo	73.91	4.98	10.52	10.58
Jalisco	29.62	5.99	7.14	57.26
México	30.17	7.45	7.07	55.31
Michoacán	53.24	8.90	5.47	32.39
Morelos	42.97	17.39	14.49	25.15
Nayarit	55.41	5.53	15.62	23.44
Nuevo León	15.01	3.24	1.50	80.25
Oaxaca	78.19	5.61	3.18	13.02
Puebla	55.77	7.82	5.12	31.30
Querétaro	58.42	3.44	5.26	32.88
Quintana Roo	48.67	3.09	8.43	39.82
San Luis Potosí	58.61	3.83	4.76	32.80
Sinaloa	49.59	7.34	3.11	39.96
Sonora	34.54	4.81	5.19	55.46
Tabasco	67.94	4.16	7.45	20.44
Tamaulipas	27.94	3.00	2.57	66.49
Tlaxcala	58.76	12.79	14.08	14.38
Veracruz	56.28	6.67	6.24	30.81
Yucatán	38.58	7.55	8.85	45.02
Zacatecas	69.15	4.97	9.65	16.73

Fuente: Consejo Nacional de Población, *Información Básica del Estado de* ... ( se consultó la información de las 32 entidades federativas), México, enero de 1987, (computarizado).

PROMEDIOS DE LA TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB, DE LA POBLACION, DE LA TASA DE DESARROLLO Y DEL INGRESO PER CAPITA REAL (1934-1972).

PERIODO	DEL PIB EN TERMINOS REALES (1)	DE LA POBLACION. (2)	DEL DESARROLLO (1/2)	DEL PIB PER CAPITA REAL. (1) - (2)
1934-1940	4.8	1.7	2.8	3.1
1941-1950	7.2	2.7	2.7	4.5
1951-1960	6.2	3.1	2.0	3.1
1961-1970	6.8	3.4	1.9	3.3
1971-1972	5.6	3.4	1.6	2.2 <sup>(38)</sup>

Después del periodo señalado, aún el PIB, que era el único índice en ascenso (además de la población), fue sufriendo una caída severa, con lo cual el crecimiento del país se fue haciendo cada vez más lento. De 1970 a 1975 el promedio anual del PIB fue del 5%; entre 1976 y 1977 fue apenas del 2%, es decir, un crecimiento menor del de la población, lo cual significó un empobrecimiento de la nación<sup>(39)</sup>.

Ahora bien, esta caída del PIB durante la década de los setenta ha incidido de manera muy distinta en cada una de las regiones y en cada una de las entidades federativas. Mientras algunos estados del país han visto bajar drásticamente su participación en el PIB nacional durante ese periodo, otros lo han incrementado asombrosamente.

En el primer caso se encuentran Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Sinaloa, Sonora y Veracruz. En cambio, el Estado de México y Tabasco incrementaron su participación en 1970 en el PIB nacional de 8.6 y 1.2 por ciento respectivamente, a 10.9 y 4.0 en 1980 (ver cuadro 3).

Un incremento o decremento notable del PIB no garantiza que la distribución de la riqueza generada sea homogénea al interior de los estados. De ahí la disparidad de los índices del PIB per cápita que existen en cada uno de ellos, creándose polos de riqueza muy opuestos: el social y el económico (ver cuadro 3).

En suma, podemos ver que la desactivación de la periferia se fue generando "...porque el Estado tomó a su cargo solamente la regulación de la distribución del ingreso, es decir, del producto social, con el fin de impulsar, primero, el consumo, y a través de ello la producción. De esta manera, el Estado atacó los efectos de la centralización, pero no sus causas, que continuaron generando desigualdad social y territorial... En otras palabras, la acción redistributiva del Estado

(38). Padilla Aragón, Enrique, op. cit., p. 40.

(39). Datos obtenidos de: Olmedo, Raúl, México..., op. cit., p. 27.

**CUADRO 3. PARTICIPACION DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS  
EN EL PIB NACIONAL,  
TOTAL Y POR HABITANTE, 1970, 1975, 1980.**

ENTIDADES FEDERATIVAS	PARTICIPACION EN EL PIB			NIVEL DEL PIB POR HABITANTE (Rep. Mexicana = 100)		
	1970	1975	1980	1970	1975	1980
REPUBLICA MEXICANA	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Aguascalientes	0.5	0.6	0.6	79.6	82.6	78.5
Baja California	2.6	2.4	2.3	143.8	134.6	130.3
Baja California Sur	0.4	0.4	0.4	137.6	133.1	128.2
Campeche	0.4	0.5	0.5	84.6	87.6	75.5
Chiapas	2.8	2.9	2.7	121.1	125.4	113.9
Coahuila	0.4	0.5	0.5	86.2	101.2	90.7
Colima	1.6	1.7	2.7	49.9	52.5	86.7
Chihuahua	3.4	3.3	2.8	101.2	104.9	95.5
Distrito Federal	27.6	26.1	25.2	193.3	185.7	190.8
Durango	1.4	1.3	1.3	72.3	71.6	71.9
Guanaajuato	3.4	3.3	2.9	71.7	71.2	64.4
Guerrero	1.7	1.8	1.7	51.9	55.0	53.1
Hidalgo	1.3	1.4	1.5	54.3	55.0	65.1
Jalisco	7.1	7.0	6.6	81.4	106.2	100.8
México	8.6	10.3	10.9	83.7	106.3	96.3
Michoacán	2.5	2.6	2.4	53.0	56.0	55.0
Morelos	1.1	1.1	1.1	63.8	82.8	76.1
Nayarit	0.9	0.8	0.8	75.9	73.6	70.5
Nuevo León	5.9	5.9	5.9	165.8	162.5	157.5
Oaxaca	1.5	1.5	1.4	35.6	38.3	39.5
Puebla	3.2	3.2	3.2	62.6	64.1	64.5
Querétaro	0.8	0.9	0.9	78.7	90.2	85.3
Quintana Roo	0.2	0.3	0.4	102.1	136.5	118.5
San Luis Potosí	1.6	1.5	1.5	59.0	59.2	57.9
Sinaloa	2.5	2.5	2.1	93.6	91.5	75.1
Sonora	3.2	2.8	2.4	139.2	124.2	108.2
Tabasco	1.2	1.7	4.0	72.5	102.5	250.2
Tamaulipas	3.2	3.0	2.9	105.4	102.8	102.0
Tlaxcala	0.4	0.5	0.5	46.0	58.0	54.6
Veracruz	6.5	6.0	5.8	81.7	76.3	72.3
Yucatán	1.1	1.4	1.1	72.6	88.9	71.6
Zacatecas	1.0	0.9	0.8	52.4	48.2	46.9
Aguas Territoriales	-	-	0.3	-	-	-

Fuente: NAFINSA, *La economía mexicana en cifras*, México, Nafinsa, 1986.



se limitaba a la esfera de la circulación, sin atacar la esfera de la producción, que es donde se genera la tendencia centralizadora<sup>(40)</sup>.

Después de cuatro décadas del establecimiento del modelo de desarrollo económico en el país, el resultado ha sido una tasa de crecimiento del producto nacional bruto con tendencia descendente, que se enfrenta a una tasa ascendente de la población y que condiciona en forma definitiva todo el desarrollo; un crecimiento lento en la agricultura, la ganadería y la minería, que por ser los sectores donde se genera el ingreso de gran parte de la población, representa el principal obstáculo del desarrollo porque el mercado interno no crece al mismo paso que la producción industrial.

Dada la problemática generada por los errores del modelo de desarrollo, "...es inaplazable la adopción de una política de desarrollo económico que se oriente de forma más enérgica y definida hacia el mercado interno creando todos los instrumentos necesarios para ampliar dicho mercado, lo que hará compatible la tasa de desarrollo con la tasa de crecimiento de la población y con el aumento del nivel de vida de la población mexicana"<sup>(41)</sup>.

De tal forma, se deben dejar los esquemas capitalistas de los países avanzados y ser más consecuentes con un criterio de desarrollo propio, adecuado a nuestras necesidades y potencialidades. México no podrá alcanzar, ni siquiera en un largo plazo, los niveles que han tenido los países avanzados, conforme a sus propias condiciones históricas.

En nuestro caso, la dispersión geográfica ha sido, como ya lo anotamos y que Tannenbaum señaló, un elemento fundamental para condicionar un proyecto de desarrollo nacional. Según los datos de 1980, pese a las fuertes corrientes migratorias del campo a la ciudad, aún persisten altos índices de dispersión geográfica, tal y como nos lo muestra el siguiente cuadro:

POBLACION POR TAMAÑO DE LOCALIDAD, 1980.

LOCALIDAD	DISTRIBUCION PORCENTUAL	NUMERO DE LOCALIDADES.
De 1 a 2 499 habitantes	33.7	124 829
De 2 500 a 9 999 habitantes	11.4	
De 10 000 a 99 999 habitantes	14.0	400
de 100 000 a 999 999 habitantes	30.7	66
Más de 1 millón de habitantes	10.2	5
TOTAL	100.0	125 300

Fuente: NAFINSA, *La economía mexicana en cifras*, México, Nafinsa, 1986, p.p. 15

(40). *Ibidem.*, p. 13.

(41). Padilla Aragón, Enrique, *op. cit.*, p. 25.

"Lo que esto implica en términos de movilización de recursos físicos, financieros y humanos, para simplemente hacerles llegar los frutos más elementales del progreso, representa un reto de magnitudes históricas. Proyectos como la reforma política y del fortalecimiento del federalismo emprendidos [durante el sexenio de López Portillo], encuentran en esta situación uno de sus más fuertes valladares sociales y materiales. Al respecto puede aventurarse la idea de que los métodos en boga para enfrentar las necesidades sociales, así como los cánones establecidos en materia de comunicación e información, la población que vive en estas condiciones está de antemano condenada al aislamiento, a la miseria y al caciquismo más brutales. No hay bonanza fiscal ni aliento democratizador que, por las vías tradicionales, puedan encararlos con un mínimo de eficacia"<sup>(42)</sup>.

En efecto, las vías tradicionales han sido las medidas promovidas e impuestas del centro hacia los estados y los municipios; estas no ofrecen alternativas viables al grave problema de la depauperización de la periferia.

No son estas medidas promovidas a finales de los setenta las que pueden ofrecer salidas factibles. Sólo la promoción de un poder local, dinámico y emprendedor, puede dar la opción real para la consecución de un proyecto de desarrollo homogéneo, y no sólo de crecimiento de ciertas zonas favorecidas.

(42). Cordera, Rolando y Tello, Carlos, op. cit., p. 40.

#### CAPITULO IV. FORTALECIMIENTO MUNICIPAL: NUEVA ESTRATEGIA.

"Un gobierno municipal que asuma plenamente su responsabilidad será una gran palanca para impulsar la participación popular. Es el gobierno más cercano a los intereses de la población. Municipio libre significa auténtico gobierno de la comunidad"

Miguel de la Madrid. *Discurso de campaña pronunciado el 7 de mayo de 1982 en México, Distrito Federal.*

"El fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente municipal sino nacional en toda la extensión del vocablo... por lo que como meta inmediata de la vigorización de nuestro federalismo, nos planteamos la revisión de las estructuras diseñadas al amparo de la Constitución vigente a fin de instrumentar un proceso de cambio que haga efectiva en el federalismo, la célula municipal tanto en autonomía económica como política".

Miguel de la Madrid. *Exposición de motivos correspondiente a la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional.*

La creciente tendencia centralista llegó a sus consecuencias más graves a principios de la década de los setenta. Aquí se replanteó la estrategia a seguir para la consecución de un proyecto de desarrollo alternativo, aunque en cada uno de los gobiernos, esto es, de Echeverría, López Portillo y De la Madrid, se manifestaron muy distintas perspectivas y tratamiento de la necesidad de descentralización.

Como ya hemos venido analizando, la crisis generada no sólo se plantea como una crisis económica, sino también política, sobre todo derivada de la incapacidad de los gobiernos para paliar las diferencias tan abismales entre clases sociales y entre regiones, sin avisarárseles solución pronta. Así pues, se plantearon nuevas estrategias a seguir, concretándose en el fortalecimiento municipal durante el gobierno de De la Madrid.

##### 1. CRISIS ECONOMICA Y CRISIS POLITICA.

En la década de los setenta cada vez era más palpable la necesidad de descentralizar la vida nacional, pues los resultados generados por los proyectos centralizadores, tanto económicos como políticos, estaban representando trabas para el desarrollo nacional y malestares a gran parte de la sociedad y de las localidades del país.

#### A) PROPUESTA DESCENTRALIZADORA.

Cuando se empiezan a dar los síntomas de una crisis doble, esto es, del orden económico y del político, se promueven ciertas medidas tendientes a amortiguar las contradicciones y a promover una solución primaria. Es entonces cuando se vislumbra que el problema fundamental ha radicado en una centralización en ambos órdenes, y es aquí donde se ofrece una propuesta inicial tendiente a la descentralización.

Por ello, en el gobierno de Luis Echeverría se dan leves intentos descentralizadores pero no muy significativos. En tanto, en el Plan Básico de Gobierno de José López Portillo se planteó en su primer capítulo, referente al Estado de Derecho y la Constitución, la Democracia y la Política, una vigencia del federalismo. Al respecto, el Plan señala: "Nuestro federalismo se ha fortalecido, aunque su operancia no es del todo satisfactoria. No se ha avanzado en la proporción que se debiera por causas económicas, culturales, sociales, *incluso políticas* [sic]. Las clases contrarrevolucionarias tienden hoy, nuevamente a la centralización; la defensa de sus intereses las lleva a cerrar el ascenso a las clases populares y a impedir la movilidad social y política.

"El Plan se pronuncia por la descentralización, el descongestionamiento y contra todas las formas de concentración en lo económico, en lo cultural, en lo social y en lo político. Afirmar el federalismo es ineludible para contrarrestar los hechos y las tendencias centralizadoras. Se requiere luchar por la extensión de la vida democrática, evitando las decisiones autocráticas, haciendo que el pueblo intervenga cada vez más en sus propios asuntos. Solamente en el Federalismo será posible una mayor libertad"<sup>(1)</sup>.

El Plan empezó a hacer énfasis en la necesidad de descentralización; de ello deriva la propuesta inicial de una defensa de la autonomía municipal, aunque sólo se puede observar como pronunciamiento más que como línea de acción o programa de gobierno. Al respecto sólo señala: "Para el Plan tiene una especial importancia la lucha por la autonomía municipal en todos los sentidos: vigorizando su economía; estableciendo un nuevo tipo de relación entre el municipio, el Gobierno estatal y el federal, combatiendo las viejas y nuevas formas de caciquismo que ahogan la libertad y la democracia municipal, en contra de las dinastías familiares y las pequeñas camarillas que en la penumbra tratan de decidir los asuntos del municipio"<sup>(2)</sup>.

El proyecto descentralizador de López Portillo obedeció más bien a un patrón regional que a uno municipal. De esta forma podemos ver que la primera fase atendió a las regiones en pro de una desconcentración demográfica y

(1). Poder Ejecutivo Federal, Plan Básico de Gobierno 1976-1982, en: Antología de la Planeación en México, México, SPP-FCE, 1985, Tomo 6, p. 24. El subrayado es nuestro.

(2). *Ibidem.*, p.p. 24-25.

económica. El apartado referente a la Planeación Democrática, este Plan acepta que la tasa de formación de capital se ha venido complicando con las características que ha asumido la distribución de la población dentro del territorio nacional: por una parte, el hacinamiento en unos cuantos polos de crecimiento económico; y, por la otra, la marginación, pobreza y abandono rurales. En el Plan se reitera que hay un estancamiento del modelo de crecimiento del país por la desigualdad entre grupos y regiones.

La problemática es asumida como el punto clave, necesario de atacar para dar movilidad de nuevo al aparato productivo nacional. El Plan continúa señalando que "los intentos para canalizar estos procesos mediante una acción concertada del Estado fueron, hasta el presente sexenio, bastante esporádicos, buscando atender proyectos específicos en una región determinada, más que modificar racionalmente el patrón de comportamiento de nuestro crecimiento. Como resultado, las desigualdades que presentan las diversas regiones del país son muy marcadas y están generando presiones excesivas sobre nuestros recursos y sobre nuestra forma de vida"<sup>(3)</sup>.

El proyecto de desarrollo regional planteado para ese sexenio pretendía no sólo producir más, sino el saber qué se produce y para quiénes, dónde y cómo se producen y por quién. Por ello, no se buscaría la eliminación del crecimiento de los centros urbanos, sino reducir la tasa de expansión de los centros más grandes e impulsar el crecimiento de los centros intermedios que ya contaran con una infraestructura básica. Es decir, se trataba sólo de "desviar hacia puntos intermedios las corrientes migratorias", de tal forma que no se llegaba hasta la raíz de la descentralización, sino sólo a niveles medios.

Alejandra Moreno Toscano señala que, pese a su necesidad y aceptación, la descentralización resultó, y resulta todavía, un término difuso. "Se llega a confundir el sistema federal con el establecimiento de estructuras administrativas descentralizadas. Se llama con el mismo nombre a dos cosas diferentes: al establecimiento de delegaciones en las dependencias centrales de los estados, para facilitar las gestiones administrativas, y a las medidas que buscan revitalizar las unidades políticas para desconcentrar el poder"<sup>(4)</sup>.

Esta confusión y falta de precisión fue predominante en el sexenio de López Portillo pues se tomaron indistintamente medidas en ambos sentidos. Por un lado, surgió la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y la Ley Reglamentaria del artículo 76 Constitucional, que delineó los procedimientos para el desconocimiento de los poderes estatales; se transfirieron a los ayuntamientos la administración de los sistemas de agua potable y alcantarillado. Por otro lado se hicieron muy numerosas acciones tendientes a la extensión de las dependencias federales y reorganización de las delegaciones estatales de ciertas

(3). *Ibidem.*, p. 37.

(4). Moreno Toscano, Alejandra, "Descentralización. México, modelo a desarmar", en: *El desierto mexicano*, México, Ed. Ccsaño, 1985, p. 166.

Secretarías, como las de Comercio, Asentamientos Humanos y Obras Públicas y Programación y Presupuesto.

Pero la descentralización tenía que ir más allá, a fin de resolver los problemas que se planteaban. Debido a que cada vez iba en aumento la aceptación de la idea de que esta era una crisis estructural, se asume al municipio como el medio por el que se pueden ir orientando las soluciones más adecuadas conforme a sus necesidades y capacidades. "Un programa de descentralización -asegura Carlos Martínez Assad- solamente es posible si se cuenta con la permanente presencia, en ayuda y no sólo en cargas, del estado y de aquellos organismos que permitan disminuir la distancia con la sociedad civil"<sup>(5)</sup>, y este organismo lo constituye el municipio.

Al retomarlo como la solución más viable para realizar una descentralización efectiva y eficaz, se le debe replantear en su justa dimensión. Alejandra Moreno Toscano nos advierte que "si se dice por ejemplo, hoy, que lo local es sólo lo que la localidad hace, se está empobreciendo de antemano la función doble del municipio, reproduciendo sólo lo existente. Las funciones del gobierno municipal tampoco deben definirse por el tamaño, la cuantía y destino de las obras que realizan. Con este criterio condenaríamos al municipio a realizar sólo lo chiquito, manteniendo para la federación lo grande, suntuoso e importante.

"La descentralización contemporánea implica reorganizaciones profundas en el aparato administrativo federal, pero implica también consolidar la democratización. Podrá resolverse el problema funcional de distinción de atribuciones pero nada cambiará si no se resuelve paralelamente el problema de la creación de verdaderas organizaciones políticas que puedan ejercerlas"<sup>(6)</sup>.

Hasta principios de la década de los ochenta se había planteado la descentralización en un terreno meramente administrativo, es decir, la gestión de las localidades sólo se reducían a la realización de los trabajos burocráticos, pero no se contemplaban elementos que involucraran más a la población civil en la solución de su problemática comunitaria. Así pues, sólo se había remozado el cascarón, pero el contenido se seguía degradando.

Los gobiernos de Echeverría y López Portillo habían propuesto la descentralización, pero no como punto central de su política general. En tanto, De la Madrid expresó desde su campaña presidencial las líneas generales de acción que se proponía para realizar la descentralización. De ahí partieron tres puntos que confluyen en su tesis referente a la Descentralización de la Vida Nacional: fortalecer el federalismo, la vida municipal y fomentar el desarrollo regional.

(5). Martínez Assad, Carlos, "La problemática regional en México", en *Revista Mexicana de Sociología*, num. 1, México, UNAM, 1983, p. 231.

(6). Moreno Toscano, Alejandra, op. cit., p. 174.

En la exposición de esta tesis rectora, el entonces candidato aceptó que: "Nuestra práctica política dio al federalismo, por necesidad, una dinámica centralizadora que repercutió durante una larga fase histórica, multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros productivos modernos. Hoy sabemos bien que esa tendencia ha superado ya sus posibilidades, de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional"<sup>(7)</sup>.

Por tanto, dentro del ideario político de Miguel de la Madrid se asume con mayor conciencia que la crisis existente es estructural y no coyuntural. Asimismo, acepta que una de las causas fundamentales de ella fue la excesiva centralización y, por tanto, su solución primaria debe radicar en su tendencia contraria: la descentralización, misma "...que debemos instrumentar [y que] ha de fortalecer y perfeccionar el sistema federal. No pensamos en la pulverización del esfuerzo ni en la dispersión en el uso de recursos limitados; la descentralización debe conducirnos al aprovechamiento cabal de la energía social y de la enorme reserva de talento, recursos y voluntad de la provincia mexicana; ello para fortalecer a la nación"<sup>(8)</sup>.

Esta propuesta descentralizadora tiene más alcances y repercusiones en la vida social y local del país. Contempla una mayor participación y vigilancia de los pobladores de los municipios y las localidades, a fin de que se responda a sus necesidades. De tal forma, esta descentralización manifiesta ciertos rasgos democratizadores, mismos que también tienden a darle una mayor legitimidad al gobierno entrante y que se había planetado someramente en el sexenio anterior. Se trataba de devolver el poder arrebatado.

La centralización había rezagado y soslayado el papel de la sociedad civil; la nueva estrategia implicaría un rescate de su actividad. "Lo importante aquí no es el aspecto desestatizador de la descentralización sino su papel de instrumento de una mayor difusión y multiplicación de las esferas de actuación social. Si el poder está monopolizado en el Estado, sin duda la descentralización puede implicar una democratización"<sup>(9)</sup>.

Podemos apreciar que una propuesta descentralizadora conlleva la búsqueda de legitimidad, pues pretende mostrar una tendencia democratizadora, entendiendo que no sólo se retomaría a la democracia formal, es decir, aquella que sólo se enmarca en las contiendas electorales, sino aquellas que promuevan e

(7). De la Madrid Hurtado, Miguel, "Descentralización de la vida nacional", discurso pronunciado el 7 de mayo de 1982 en México, Distrito Federal, en: Nacionalismo Revolucionario, México, Partido Revolucionario Institucional, 1982, p. 70.

(8). *Ibidem.*, p. 71.

(9). Massolo, Alejandra, "La corriente hacia abajo: descentralización y municipio", en: Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, num. 128, México, UNAM, abril-junio 1987, p. 109.

Impulsen la participación de los sectores que se encontraban rezagados, y que se ubican en los diferentes municipios del país.

#### B) LA BUSQUEDA DE LEGITIMIDAD.

Sean cuales fueren los fines estatales de la descentralización, no debemos perder de vista que se erige como una opción para la crisis del Estado capitalista en la actualidad, en donde las fuerzas locales -el municipio fundamentalmente- tiene la oportunidad de revitalizarse y reasumir el papel autónomo y libre que en lapsos muy esporádicos las condiciones históricas le han permitido.

Así pues, la descentralización es, entonces, la demanda y opción defendida para desbaratar las obstrucciones autoritarias y burocráticas del Estado, ampliar y diversificar los espacios para el ejercicio de los derechos y libertades civiles, la autonomía de la gestión municipal, la participación, control y autogestión ciudadana. Aflojándose desde arriba el Estado centralista, se conectan más fluidamente las energías e iniciativas sociales, políticas y culturales que pugnan en los territorios locales por cambios democráticos en la sociedad<sup>(10)</sup>.

En la crisis del Estado capitalista se ha observado una división más acentuada del trabajo dentro de los Estados nacionales, entre el sector central y los gobiernos locales; esto es, una mayor concentración del poder económico de aquél y una desconcentración de las políticas sociales para éstos, desplazando hacia los municipios la responsabilidad política de realizar la gestión de las políticas centrales para la reproducción de la fuerza de trabajo. Existen autores como el francés Edmond Préteceille que apuntan que "la descentralización, en el curso que lleva la crisis del 'Estado de Bienestar' le otorga al Estado central una suerte de protección política, en el sentido de que éste ya no aparece como el responsable inmediato de la política de austeridad que afecta las condiciones de vida, sino que son las autoridades locales quienes tienen ahora la responsabilidad por sus nuevas facultades y atribuciones...

"...la descentralización hacia las entidades locales sirve como 'pantalla' para no dejar ver las decisiones que se tomarán por atrás, en el campo de la política económica nacional e internacional; o que sea un buen 'colchón' amortiguador de las crisis de legitimidad, reivindicaciones y luchas sociales que surgen desde las bases sociales"<sup>(11)</sup>.

Es decir, la descentralización sirve como "descarga" para el Estado central, que ha dejado las tareas pesadas de la conducción general en lo económico y en lo político, a la vez que se desvía la responsabilidad por los efectos que se han generado a partir de un erróneo modelo de desarrollo capitalista que ha hecho crisis.

(10). Ibidem., p. 106.

(11). Ibidem., p. 105.



Así pues, la preocupación por la centralización no ha sido exclusiva del caso mexicano. En otros países, incluso europeos, se generó esta problemática. Las reformas estatales tendientes a resolverla han tenido antecedentes, ritmos y modalidades diversas, según los países y sus sistemas políticos respectivos. "No obstante, puede decirse que hubo un telón de fondo común, en el que el territorio aparece como un condensador, denso y turbulento, de las contradicciones, saturaciones, desequilibrios y alejamientos de la intervención estatal centralizada y burocratizada, a lo largo de un complejo período histórico que conjugó la profunda crisis del 'Estado de Bienestar' (o 'Estado Social') y la readecuación del uso capitalista del territorio, con la creciente emergencia de un heterogéneo espectro de conflictos, reivindicaciones y luchas protagonizadas por diferentes sectores sociales..."<sup>(12)</sup>.

Ante la crisis del capitalismo en la actualidad, se ha tenido que replantear el concepto descentralizador, mismo que se debe entender en este contexto como "la plasmación institucional de una perspectiva de desarrollo", puesto que el Estado se mueve bajo una cierta restricción financiera, con una creciente disminución del gasto social. Entonces, este proyecto busca partir de las aspiraciones, demandas y proyectos locales y no de esquemas nacionales estereotipados.

En el caso mexicano, las decisiones centralizadas y el monopolio de las decisiones políticas empezaban a generar graves descontentos, como a los que hemos aludido en la crisis del Estado de Bienestar. Un problema fundamental que se empezó a captar en las últimas décadas fue la falta de credibilidad en el gobierno, debido a sus decisiones verticales y centralizadas, tanto a nivel Partido oficial como al gobierno en sí.

Un indicador importante de lo anterior lo constituye los índices de votos emitidos a favor de la oposición que se presentaron en las elecciones presidenciales. Retomando los datos proporcionados por Rogelio Ramos Oranday <sup>(13)</sup> un cuadro estadístico nos señala lo siguiente: en las elecciones de 1964 del total de votos emitidos, el 89% fueron para el PRI y el restante 11% para la oposición; en 1970, el porcentaje fue de 85.8% para el primero y 14.2% para la segunda; en 1976 la relación fue de 93.6% contra 6.4% (cabe señalar que, de hecho, en ese año no hubo una oposición *oficialmente* reconocida, a fin que que los partidos políticos tuvieran acceso a la contienda electoral). Los hechos hicieron cambiar en gran medida esta relación en las siguientes elecciones, pues gracias a la inicial búsqueda de legitimidad del gobierno mediante la Reforma Política de 1977, se estructuró en forma oficial una oposición a través del reconocimiento de mayor cantidad de partidos políticos. En 1982 el PRI sólo captó el 71% del total de votos emitidos, contra 29% recibidos por partidos de oposición.

(12). *Ibidem.*, p. 102.

(13). Ramos Oranday, Rogelio, "Oposición y abstencionismo en las elecciones presidenciales 1964-1982", en: Las elecciones en México. Evolución y perspectivas, México, Ed. Siglo XXI, 1985, p. 166.

Si bien es cierto que a nivel nacional esta proporción no es alarmante para el Partido oficial, la disminución de votos a su favor es muy evidente. Además, en algunos estados de la República la oposición captó un porcentaje muy elevado: en Baja California obtuvo el 46.1%; en Chihuahua, 38%; en el Distrito Federal, 48.2%; en Jalisco, 41.5%; y en el Estado de México, 41.8%, entre otras entidades.

La Reforma Política de 1977 introduce por primera vez el principio de representación proporcional en la composición de ayuntamientos en la condición de que sus municipios rebasaran los 300 mil habitantes.

A pesar de que el precepto constitucional establecía que los ciudadanos pueden elegir libremente a sus autoridades locales, en todo el periodo posrevolucionario se forjaron diversos obstáculos para una expresión de los grupos heterogéneos en los municipios. Pese a los tintes "democratizadores" que la Reforma aparentaba, los requisitos impuestos se erigían más bien como obstáculo, sobre todo porque la gran mayoría de los municipios del país no tenían acceso a esta "medida democrática"

Así pues, lo que pretendía dar mayor legitimidad al sistema político, aparentando mayor reconocimiento a la vida municipal, constituyó una burla.

Alejandra Massolo señala: "Este límite demográfico excluía a la mayoría de los municipios de la participación política plural en la composición de los ayuntamientos, teniendo en cuenta que, según datos del X Censo General de Población de 1980, del total de municipios del país, el 83 por ciento tenían menos de 30 mil habitantes; el 10 por ciento entre 30 y 60 mil, y sólo el 6 por ciento contaba con poblaciones oscilantes entre 60 y 300 mil habitantes, siendo únicamente el uno por ciento de los municipios del país los que respondían al requisito de más de 300 mil habitantes. Hay entidades federativas, como Oaxaca, que de sus 570 municipios, 565 tienen menos de 30 mil habitantes; Puebla, de sus 217 que la integran, son 198; y Veracruz, del total de 203, son 154, para citar sólo los casos de los estados que tienen mayor cantidad de municipios. Los estados que según el Censo de 1980 tenían municipios con más de 300 mil habitantes son: Aguascalientes: 1 municipio; Baja California: 2; Chihuahua: 2; Durango: 1; Guanajuato: 1; Guerrero: 1; Jalisco: 2; Estado de México: 5; Michoacán: 1; Nuevo León: 2; Oaxaca: 1; San Luis Potosí: 1; Sinaloa: 1; Sonora: 1; Veracruz: 1; Yucatán: 1." (14).

De una falta de apertura real se han generado, en mayor o en menor medida, conflictos locales que cada vez más han llamado la atención por su insistencia y síntoma de malestares mayores.

(14). Massolo, Alejandra, op. cit., p.p. 124-125 (nota de pie de página).

Una reforma política de este tipo no bastó para dar e imprimir una legitimidad ya muy desgastada y casi perdida por los gobiernos de los últimos sexenios. "La nueva perspectiva de los enfrentamientos de los poderes locales y el poder central expresa la tensión entre las formas de dominación y de mediación política de corte tradicional con las orientaciones que exige la nueva etapa de expansión del desarrollo capitalista.

En otro nivel y continuando con la lógica de oposición/contradicción entre los poderes, el municipio se ha convertido en uno de los lugares más sensibles para los conflictos políticos"<sup>(15)</sup>.

Como se dice que la cuerda se revienta por lo más delgado, asimismo podemos asegurar que las contradicciones del sistema político, por la falta de una democracia real, se hacen crisis con mayor rapidez y vehemencia en las localidades. Era evidente que llamara la atención la instancia municipal si realmente se quería realizar una legitimación política.

Así pues, ambos elementos han confluído para que se rescate el papel del municipio dentro de un proyecto, no sólo de desarrollo económico, sino de reivindicación política.

Para realizar la mencionada reforma constitucional, el ideario de De la Madrid respondió a una lógica más profunda sobre el papel de la descentralización y el municipio. El partió del hecho de que nuestra cultura es una cultura federal, producto de la asimilación histórica de diversas concepciones sobre el mundo; por tanto, no hay una sola forma de ver, interpretar y transformar nuestra realidad cotidiana. Por tanto, se pretende respetar la heterogeneidad y lo plural, no como imposición de valores desde arriba, sino como un proceso histórico colectivo.

Esta forma de legitimación iba más acorde a las necesidades que planteaba la crisis estructural, y no sólo con una simple reforma electoral que en nada solucionaba el malestar político y social de las localidades.

Como lo señala Aguilar Villanueva, el conflicto social tiene que ver siempre con la impotencia de ciertos grupos cuyos intereses no son comprendidos dentro de la institucionalidad civil o no se convierten en principios al seno de ellas; por tanto, estos grupos pretenden romper con las instituciones pasadas y generan nuevas, mismas que den cabida a sus intereses y los convierten en contenidos y principios de una nueva institucionalidad civil y política. Es en estos momentos de crisis que los nuevos intereses van haciendo su crítica invocando a la cultura nacional-popular.

Este proceso de lucha social y contienda política requiere de legitimación, por ello se llevan a cabo dentro de las instituciones sociopolíticas. Así pues, cuando se busca plantear o incluir los nuevos intereses en el proyecto nacional, la reivindicación de los mismos se hace por lo "revolucionario", lo "mexicano", etcétera, como forma de legitimación"<sup>(16)</sup>.

(15). Martínez Assad, Carlos, op. cit., p. 230.

(16). Aguilar Villanueva, Luis F., Política y racionalidad administrativa, México, INAP, 1982, p.p. 19-20.

Como candidato presidencial, De la Madrid retomó la idea federalista para legitimar su próximo gobierno. Dicho federalismo estaría sostenido en el supuesto reconocimiento de las peculiaridades, del ser regional, de las tradiciones culturales propias y, en suma, de la soberanía de cada una de las entidades federativas. Por ello, ante una crisis evidente, considera como bastión la consolidación y conservación de un sistema federal. Señaló que "el problema es hoy buscar un nuevo estilo al federalismo mexicano. Tenemos que cambiar".

Dentro de la descentralización de la vida nacional se promueven mecanismos aún más profundos que los que se pretendieron dar con anterioridad. De la Madrid advierte que este proceso sería decidido y profundo, ordenado y eficaz, aunque gradual, sobre todo porque requería de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, estados y municipios.

Este proceso tendría por objetivo analizar y distribuir las facultades y atribuciones de las autoridades federales, las locales y las municipales, de tal forma que se genere un mejor equilibrio entre estas tres instancias de gobierno.

El primer paso consistiría en revisar la legislación federal y local para definir con claridad los nuevos requerimientos para el fortalecimiento del municipio.

En esta estrategia planteada, el municipio se ubicó como pieza clave: "La redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con su función primordial: el gobierno directo de la comunidad básica...

"La definición de las atribuciones municipales deberá considerar la heterogeneidad del municipio mexicano..."<sup>(17)</sup>. Sólo así, la descentralización de la vida nacional, según De la Madrid, se fundamenta en el ejercicio del municipio libre, y su avance sólo se logrará con la descentralización política hacia la comunidad.

Así pues, hemos podido apreciar la clara diferenciación de los rasgos fundamentales del proyecto de De la Madrid, que admite las mismas carencias, pero que aporta soluciones radicalmente distintas en proyecciones y repercusiones no sólo de tipo económico-administrativo, sino también político. Así se logra dar un matiz más coherente a la legitimidad buscada.

"De la Madrid logra crear con su proyecto una conciencia de la crisis del país. Hace de la crisis una ideología aunque a su vez la ideologización de la crisis no es suficiente para enfrentarla. El mérito o valor de De la Madrid es que otorga a la crisis su verdadero estatus como crisis estructural...

"...La sociedad civil de acuerdo al proyecto de Miguel de la Madrid, debe esperar menos del gobierno...[pues] intenta acabar con el 'apapache gubernamental', con la imagen de un estado paternalista que debe resolver todos sus problemas..."<sup>(18)</sup>.

(17). De la Madrid Hurtado, Miguel, op. cit., p. 72.

(18). Lerner de Sheinbaum, Bertha, "1983: la ruptura frente al populismo", en: *Revista Mexicana de Sociología*, num. 2, México, UNAM, abril-junio 1983, p. 572.

De esta forma, los lineamientos para el rescate del papel del municipio como agente promotor del desarrollo a través de la participación de la comunidad se asentaron en los dos principales elementos normativos del gobierno entrante: el Plan Nacional de Desarrollo, como plan rector de la actividad gubernamental en el período 1982-1988; y las reformas constitucionales que dieran nuevo contenido y margen de acción de la vida municipal, en específico, las reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional.

## 2. EL PROYECTO DEL REGIMEN.

### A) EL PROYECTO MUNICIPAL EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

Desde que surge la planeación como una guía y directriz de los distintos gobiernos y como una herramienta del Estado para intervenir de una manera más directa, coherente y ordenada en la regulación del mercado interno, poco se ha tomado en cuenta a la localidad como origen y eje fundamental para la formulación y ejecución de dichas tareas del gobierno.

Desde los primeros planes sexenales hasta los distintos planes y programas de inversión y de desarrollo económico y social, se ha dado una línea centralista para formular y ejecutar la planeación en México. Es decir, los planes, tanto en su carácter indicativo como los de inversión, hicieron a un lado a la localidad, al municipio o a las entidades federativas.

La dinámica centralizadora del proyecto de desarrollo de los gobiernos pos-revolucionarios trajo consecuencias graves de la polarización campo-ciudad, así como en las distintas regiones del país. Como ya hemos apreciado, algunos gobiernos intentaron impulsar determinadas zonas o regiones, mas no para subsanar deficiencias provocadas por la dinámica centralizadora, sino para crear polos de desarrollo y crecimiento que respondieran al proyecto de industrialización.

Ejemplo de lo anterior fue el Programa Nacional Fronterizo, elaborado en 1961, el cual se realizó bajo lineamientos de planeación regional, tendientes a impulsar una zona que de por sí ya ofrecía buenas expectativas de progreso. El propio documento señala: "La población de los nueve municipios fronterizos aumentaron el número de sus habitantes en más de 83%... mientras que la nación completa lo hizo sólo en un 34%... Las relativamente altas concentraciones demográficas, unidas a los elevados ingresos monetarios promedio, han permitido la formación de centros de población con alta capacidad adquisitiva, entre los que destacan Mexicali, Ciudad Juárez y Tijuana, con ingresos anuales superiores a 2 mil millones de pesos; potencialidad que pocos municipios del país pueden ofrecer<sup>(19)</sup>.

(19). Poder Ejecutivo Federal, "Programa Nacional Fronterizo", en: Antología de la Planeación en México, Tomo 3, México, SPP-FCE, 1985, p. 17.

Es de resaltar esta tendencia a impulsar lo ya propicio, mientras se rezagaba lo cada vez más depauperizado de otras zonas. Frente a la notoria concentración del desarrollo industrial en el centro del país y en los estados de Nuevo León y Jalisco se inició una política de apoyo a zonas y sectores descuidados. En 1970 se crearon mecanismos administrativos para el logro de tales fines, entre las que se encuentran la Comisión Nacional de Zonas Áridas, la Comisión Coordinadora de Puertos, la Comisión Nacional de la Industria Azucarera y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Pero respecto al tema central que nos preocupa, no es sino hasta 1971 cuando se empiezan a gestar los primeros intentos por crear mecanismos que impulsen la participación de los estados en la actividad pública del país. El 23 de junio de ese año, el gobierno federal crea el Comité Promotor del Desarrollo Económico del Estado de Yucatán (COPRODE), a fin de afrontar los problemas existentes en esa entidad federativa. Esta medida alentó la creación de organismos similares en los estados de Oaxaca, Chiapas y, posteriormente, en el resto de las entidades federativas.

Contra la concentración industrial en la Ciudad de México, en 1972 se promulgó el Decreto de Descentralización Industrial y en 1973 la Secretaría de la Presidencia crea la Comisión Nacional de Desarrollo Regional para la elaboración de un plan que lograra el desarrollo equilibrado del país. Este órgano propuso la parte normativa de la programación de inversiones para el desarrollo económico y social a nivel regional. Asimismo, al interior de la Secretaría de la Presidencia se creó una Dirección General de Desarrollo Regional para coordinar los trabajos de los COPRODES.

Estos organismos cobran importancia en el sexenio de Echeverría, ya que en 1974 se expide el acuerdo de Programación de Inversiones Públicas por Entidad Federativa, por lo que a partir de ese año y los siguientes los COPRODES presentaron sus programas estatales de inversión. Ya para 1975 la acción de estos comités se hace sentir en todas las entidades federativas del país.

Con la entrada de López Portillo, la política se rige fundamentalmente bajo criterios de regionalización. La crisis de centralización se había dejado sentir especialmente en los primeros años de la década de los setenta, por lo cual este contexto influye fundamentalmente en los lineamientos y estrategias a seguir. Ello se traduce en criterios de regionalización y de coordinación para efectuar la planeación.

En 1976 se le encarga a la Secretaría de Programación y Presupuesto la tarea de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social. Por otra parte, el 2 de diciembre del mismo año se facultó al presidente de la República para firmar convenios de coordinación entre los niveles federal y estatal, para lo cual fue creado el Convenio Único de Coordinación (CUC) <sup>(20)</sup>.

(20). Secretaría de Programación y Presupuesto, "1925-1980. Experiencias de planeación regional", en: *Planeación Democrática*, num. 5, México, SPP, julio de 1983, p.p. 19-20.

El CUC fue el primer mecanismo serio que se instituyó con el objetivo de coordinar las relaciones intergubernamentales de una manera coherente y global, ya que éstas se llevaban a cabo de manera informal y, por lógica, redundaba en toma de decisiones incongruentes y alejadas de la realidad. Con este convenio se trató de instrumentar una planeación concertada, se establecieron sistemas, procedimientos y mecanismos; asimismo se firmaron compromisos recíprocos para lograr una mayor eficiencia de la actividad pública <sup>(21)</sup>.

En 1978, el gobierno federal tomó una serie de medidas para el desarrollo regional del país, las cuales tomaron en cuenta la planeación estatal y regional para su definición. Entre las distintas medidas adoptadas destaca el Programa de Estímulos para la Descentralización Territorial de las Actividades Industriales, que contempló una distribución geográfica más equilibrada de la actividad industrial mediante una política de incentivos fiscales y crediticios. En el mismo año se publicó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el cual contiene la política de asentamientos humanos que plantea la distribución de la población y el ordenamiento del territorio mexicano.

Es en el año de 1979 cuando los COPRODES de los 31 estados de la República formularon por primera vez sus planes de desarrollo bajo un esquema homogéneo y en forma simultánea. Pero esta acción reflejó una serie de deficiencias para llevar a cabo una planeación eficaz, tales como la falta de información estadística adecuada, escasa participación de los sectores social y privado, insuficiente apoyo institucional y carencia del personal capacitado para llevarla a cabo. Además, había una incongruencia entre las etapas de la planeación, es decir, entre la formulación, la instrumentación y, por consiguiente, la ejecución y el control.

En el año de 1980 se da un giro importante en política de planeación, ya que el CUC adaptó su esquema de sectorización de la administración pública federal para adecuarlos con el desarrollo estatal de manera concertada, y se estableció la vigencia permanente del Convenio, dejando de tener su carácter anual. Por otra parte, se promovió en un foro de comunicación y diálogo permanente entre federación y estados en materia de planeación y se institucionalizó como la Reunión Nacional de Funcionarios de los Gobiernos de los Estados y de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Como resultado del foro anterior los COPRODES, que tenían un carácter federal, se convirtieron en los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), que se instituyen como organismos bajo la responsabilidad política y jurídica de los gobiernos estatales.

Entre 1976 y 1980 se formularon muy variados planes y programas sectoriales y regionales, provocados por una deficiencia en la coordinación debido a la falta

(21) Martínez Cabañas, Gustavo, *La administración estatal y municipal de México*, México, INAP, 1985, p. 275.

SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO  
SECRETARÍA DE ECONOMÍA

de un documento rector que los agrupara y los orientara en una misma línea política<sup>(22)</sup>.

Hasta éste último año, el gobierno de López Portillo había realizado esfuerzos muy separados y dispersos por encontrar una acción planeada. Había sectorizado y regionalizado antes de agrupar y homogeneizar. No es sino hasta su penúltimo año de gobierno cuando se elabora un documento base para coordinar y dirigir los esfuerzos de planeación.

En ese año de 1980 todavía eran muy evidentes las consecuencias de la centralización sufrida desde hacía ya varias décadas. La distribución de la población en el campo y la ciudad resultada ser un problema serio y sus proyecciones aún más alarmantes. Asimismo, la actividad productiva presentaba índices altamente concentradores en unas cuantas regiones y localidades. De aquí que para la formulación del Plan Global de Desarrollo se tomaran criterios descentralizadores, por lo menos hablando en términos regionales o hacia las entidades federativas.

Este Plan se basa fundamentalmente en veintidós políticas básicas, entre las cuales se contempla la estrategia consistente en "desconcentrar, concentrando, la actividad económica y los asentamientos humanos en un nuevo esquema regional, con énfasis en costas y fronteras"<sup>(23)</sup>. Es decir, se rige bajo criterios regionales, pero promoviendo aún aquellas zonas que sean más propicias para el impulso y no atendiendo a otras bajo el criterio de apoyar las más atrasadas para realizar un desarrollo y no un mero crecimiento.

Este Plan señala que: "Uno de los grandes cambios cualitativos que implica esta estrategia global lo constituye una nueva política de desarrollo regional, que tiende a distribuir mejor en el territorio los asentamientos humanos, mediante la regulación del crecimiento urbano. Se busca desalentar el crecimiento macrocefálico de las áreas metropolitanas del Valle de México, Guadalajara y Monterrey, estimular el crecimiento de las ciudades medias y evitar la excesiva dispersión de la población rural, mediante el estímulo a su concentración en poblaciones que faciliten la dotación a sus habitantes de los servicios públicos indispensables para su bienestar y desarrollo.

"Este cambio cualitativo deberá ser instrumentado a través del fortalecimiento de nuestro sistema federal para que los gobiernos de los Estados y municipios asuman, con mayores responsabilidades y recursos, la participación que les corresponde en las tareas del desarrollo nacional"<sup>(24)</sup>.

(22). SPP, "1925-1980...", op. cit., p. 21.

(23). Poder Ejecutivo Federal, "Plan Global de Desarrollo", en: *Antología...*, op. cit., Tomo 9, p. 16.

(24). *Ibidem.*, p. 17.



Este Plan no se aplicó totalmente: primero, porque era un período muy corto el que quedaba para su instrumentación y su ejecución y, segundo, porque la situación internacional, aunada a las decisiones de política nacional que se pueden catalogar como meramente coyunturales, basadas endeblemente en la "fiebre del petróleo", fueron desfavorables. Lo que hay que rescatar es que esta política tendiente a la descentralización, cuya primera etapa se manifiesta en un criterio de regionalización, da pauta para la nueva concepción de planeación más estructurada y ordenada, además de irse hasta la célula básica más viable para descentralizar: el municipio.

#### A. EL CONVENIO UNICO DE DESARROLLO (CUD).

Cuando Miguel de la Madrid asume el poder trae una concepción y una práctica sobre la planeación perfectamente definida. Por lo tanto, su estrategia se basa en los siguientes supuestos:

"México ha llegado a una etapa crucial de su historia. Se han generado cambios cualitativos que magnifican la dimensión de los problemas nacionales, cuya diversidad e interrelación acentúan su complejidad. Algunos rezagos se agudizan, al tiempo que crecen y se amplían las justas demandas populares.

"La Nación está integrada por una pluralidad de comunidades con características y necesidades particulares. Precisamente, nuestro Federalismo fue la respuesta adecuada para dar forma unitaria a esta diversidad insoslayable, que no tolera sistemas centralistas y concentradores"<sup>(25)</sup>.

El proyecto descentralizador del gobierno de De la Madrid va enclavado en la localidad y rescata al municipio como a la comunidad organizada. La problemática misma que sufre esta institución lo hace la instancia más adecuada para atacar los problemas estructurales. La concentración demográfica y productiva en determinados municipios (ya no hablamos de regiones), muestra la gravedad y la magnitud de la polarización de la distribución de la riqueza, de los beneficios y de los problemas (Ver cuadro 4).

Por lo tanto, los planes e instrumentos cambian cualitativamente. En el caso del Convenio Unico de Desarrollo, presentado por el presidente De la Madrid el 5 de febrero de 1983, se conforma como instrumento que promoverá el desarrollo nacional mediante la coordinación de acciones entre las tres instancias de gobierno. El CUD es una continuación del CUC, solamente que aquél incluye como principales elementos de la coordinación intergubernamental la planeación democrática, la descentralización de la vida nacional y el *fortalecimiento municipal*.

El documento es un instrumento jurídico que realizan todos los estados con los cuales las secretarías federales se comprometen a realizar convenios con los

(25). Poder Ejecutivo Federal, "Convenio Unico de Desarrollo", en: *Antología...*, ibidem., Tomo 17, p.p. 214-215.

CUADRO 4.

TIPOLOGIA MUNICIPAL, 1980

TIPO	NUMERO DE MUNICIPIOS	%	NUMERO DE HABITANTES	%
Urbanos	95	4	39 755 722	59
Semi Urbanos	144	6	6 064 432	9
Rurales	2 139	90	21 562 427	32

Fuente: Miguel de la Madrid Hurtado, *Documentos Básicos de Campaña, Fortalecimiento Municipal*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1982, folleto.

gobiernos estatales, mismos tienen la obligación de establecer un sistema estatal de planeación democrática, semejante al nacional. La instancia mediadora entre ambos niveles es un Comité de Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADE), presidido por el gobernador correspondiente, y en el que participan representantes de dependencias federales, estatales y municipales, y se busca una concertación con los sectores social y privado.

El CUD se orienta principalmente a desarrollar políticas regionales, dentro de las cuales enclava al municipio como espacio físico-territorial y de organización fundamental,

Pretende ser un mecanismo de coordinación para subsanar diferencias regionales, para lo cual busca armonizar las funciones de la planeación integral para el desarrollo, para aprovechar de manera óptima los recursos, incrementar las actividades productivas y elevar los niveles generales de bienestar.

En el plano político, el documento pretende vigorizar y consolidar la *participación popular organizada* en las tareas de la vida pública, para lograr una *democracia integral* que unifique a gobernantes y gobernados.

Nuevamente se expresa que la planeación que parte de la concertación hacia la comunidad puede dar líneas acordes a las necesidades locales, pero también presupone una participación organizada y ésta tiene, evidentemente, connotaciones partidistas.

"El CUD es el canal a través del cual se ha venido a actualizar el proyecto nacional de desarrollo y a vigorizar nuestro sistema federal"<sup>(26)</sup>. Esto es, conforme a esta enunciación, el actual proyecto nacional responde a una lógica descentralizadora, teniendo en cuenta a la localidad como un ámbito y potencial de desarrollo.

El CUD promueve la descentralización de la vida nacional a través de la concertación entre la Federación y los estados, no para hacer aún más pesada la presencia del poder federal en las entidades, sino para promover la participación de éstas en las tareas del desarrollo. Por eso, según este documento, la meta más firme es fortalecer al municipio en los renglones político, económico, administrativo y social, a fin de elevar la calidad de vida de sus pobladores, dar una apertura a su participación política y, por tanto, brindar mayores oportunidades de desarrollo.

En su carácter de convenio, este documento se renueva cada año. En 1983, el CUD señala en su capítulo quinto, referente al fortalecimiento municipal, las actividades de coordinación de los ejecutivos federal y estatal para fortalecer la capacidad política, social, económica y administrativa de los gobiernos municipi-

(26). *Ibidem.*, p. 214.

pales, además de promover una mayor participación de los municipios en el proceso integral de planeación al seno de los COPLADE. De tal forma, los municipios podrán atender a sus propias necesidades.

Por tanto, los ejecutivos estatales estarán obligados a:

-Realizar medidas jurídico-administrativas para que las dependencias estatales apoyen al municipio, acorde a lo hecho por el gobierno federal.

-Transferir a los ayuntamientos que así lo quieran, los recursos que el gobierno federal asigne para realizar estudios y proyectos de alcance municipal.

-Perfeccionar mecanismos de distribución de las participaciones e ingresos federales a sus municipios, así como promover la descentralización a éstos de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos a cargo del Estado.

-Promover la creación de Comités Municipales de Planeación para el Desarrollo, acorde a las características del COPLADE a fin de vincularse con el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

-Establecer mecanismos de cooperación de los municipios con los gobiernos federal y estatal en programas de desarrollo socioeconómico prioritarios del país.

-Realizar programas de capacitación para los funcionarios municipales<sup>(27)</sup>.

Es así que en materia de fortalecimiento municipal, el CUD sienta las bases fundamentales para lograrlo. En el CUD 1984 se realizan acuerdos para descentralizar los servicios de salud y educación a los gobiernos estatales y municipales, así como el traspaso de algunas entidades paraestatales de interés exclusivamente local. Además, se establece la obligación para los gobiernos estatales de dar asesoría a los ayuntamientos en materia de desarrollo urbano, tenencia de la tierra, reservas territoriales y prestación de servicios públicos; asimismo, los gobiernos municipales deberán participar en la formulación y ejecución de programas prioritarios para el desarrollo nacional, entre otras estipulaciones ya mencionadas<sup>(28)</sup>.

En lo que se refiere al CUD 1985, es a partir de este año que, de los 17 capítulos que forman este documento, 11 son totalmente realizados por los estados vía COPLADE de cada entidad federativa. Varios capítulos que se agregaron afectan directamente a los municipios, ya que en el apartado de Planeación Municipal se comprometen acciones para apoyar las actividades realizadas por los municipios, además de promover la creación, operación y fortalecimiento de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM). Además, en

(27). Ibidem., p.p. 231-232.

(28). Martínez Cabañas, Gustavo, op. cit., p. 283-284.

un apartado del mismo se establecen los compromisos mediante los cuales se dan a los municipios los apoyos estatales y federales <sup>(29)</sup>.

Es así que el CUD se establece como un elemento de coordinación fundamental, complementándose con los mecanismos de planeación que se han instituido durante el presente sexenio.

## B. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

### A) EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRÁTICA.

El presente sistema de planeación se elaboró en diciembre de 1982 con el propósito de dar un marco a la actividad gubernamental que se iniciaba. Este sistema se basó en la Ley de Planeación expedida también en el primer mes de gobierno de Miguel de la Madrid

Para efectos del presente trabajo sólo atenderemos a la planeación estatal y municipal en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). Para darle lineamiento a ésta, la Ley de Planeación precisa los aspectos que podrán ser materia de coordinación:

-La participación de cada estado en la planeación nacional a través de propuestas.

-Los procedimientos de coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales, para realizar, en conjunto, la planeación en la jurisdicción respectiva.

-La ejecución de las acciones a realizar en cada estado, considerando la participación correspondiente a los municipios y grupos sociales interesados.

En la concepción plasmada en el SNPD se muestra que la planeación es considerada la herramienta más adecuada para realizar el proceso de descentralización de la toma de decisiones de la Administración Pública Federal, para así abrir mayores canales de participación social que respondan más directamente la demanda de la población local.

Ahora bien, uno de los graves problemas que tendrán que afrontar los mecanismos de planeación estatal, los llamados Sistemas Estatales de Planeación Democrática (SEPD), es la incongruencia que hay entre los calendarios sexenales de gobierno de los diferentes estados de la República, y de éstos con el gobierno federal. Se hace mención al respecto en el documento que marca los lineamientos del SNPD, pero no se profundiza ni se propone un mecanismo adecuado para subsanar dichas diferencias. De aquí que podamos constatar que

(29). Secretaría de la Presidencia, Unidad de la Crónica Presidencial, Las razones y las obras, Tercer año, México, Ed. FCE, 1986, p. 396.

uno de los principales obstáculos para la planeación coordinada es la incongruencia cronológica de los periodos de gobierno.

Este documento precisa que la Ley de Planeación del 5 de enero de 1983 sólo pretende normar y regular la planeación a nivel federal, en tanto que los estados y municipios, acorde a sus necesidades y especificidades, vincularán por cuenta propia sus actividades de planeación con las del SNPD. Con ello, se reconoce en la localidad, en específico en el municipio, una capacidad de proyectar y organizar el propio crecimiento y desarrollo.

Es necesario que, para realizar esta actividad, las constituciones estatales se reformen o adicionen, a fin de que los SEPD se consoliden en las diferentes entidades federativas.

En el ámbito municipal, se han previsto mecanismos para que los municipios participen en las diferentes actividades de planeación vinculadas en su ámbito de acción.

Es por ello necesario entender cuál es, a ciencia cierta, la concepción sobre el municipio de la cual se parte: "El municipio, concebido como una comunidad organizada con capacidad política, jurídica y administrativa, se apoyará en la planeación democrática para fortalecerse como instancia de gobierno". Es a partir de aquí que se comprende que es a través de la planeación, vista ésta desde su perspectiva económico-política, que el municipio puede realmente fortalecerse.

En el SNPD se parte del principio de que sólo dando al municipio una autonomía administrativa y financiera, según la intención inicial de la modificación al artículo 115 Constitucional, se puede revertir la tendencia centralizadora que la historia reciente ha promovido. En este artículo constitucional se incluyen en materia de planeación las nuevas facultades municipales solamente para formular, aprobar y administrar planes de desarrollo urbano municipal; así como la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas, controlar y vigilar la utilización del suelo, e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra.

Hay una incongruencia entre el documento SNPD y las facultades expresadas en el artículo 115 Constitucional, ya que en éste último el municipio aparece como un vigilante y no como un promotor del desarrollo económico, político y social del mismo. Esto es, sólo se le reserva la facultad de promover planes de desarrollo urbano municipal, cuando el 90 por ciento de los municipios del país son rurales y presentan gran dispersión demográfica (ver cuadro 4), la administración de reservas territoriales y ecológicas y regularización de la tenencia de la tierra. Pero, dentro de la planeación municipal faltan anumerar aspectos que realmente fortalezcan, tales como la promoción de la actividad económica o la organización de la comunidad para equilibrar la actividad agroindustrial y de servicios.

Dado que hay una concepción realista en el sentido de que no todos los municipios del país tienen la capacidad para realizar ciertas actividades de planeación, el SNPD propone que aquellos que no puedan planear su desarrollo se integren a los lineamientos establecidos por la planeación estatal, a través de ciertas actividades que aseguren:

- "La posibilidad de que la población del municipio exprese demandas, fije prioridades y plantee soluciones a sus problemas, de tal forma que sean tomadas en cuenta para definir acciones políticas en el ámbito estatal.

- "La generación de un mínimo de información municipal que abarque las dimensiones socio-demográficas, económicas y territoriales. La comunidad organizada a través de comités de manzana, juntas vecinales o juntas cívicas puede participar en la realización de encuestas básicas, como ha ocurrido ya en algunos municipios del país, y

- "Un mínimo de organización administrativa por parte del gobierno municipal para organizar la información existente, mantenerla actualizada y realizar diagnósticos básicos sobre problemas y necesidades del municipio.

"Todo ello para:

- "Incrementar la capacidad de negociación de los habitantes del municipio y de sus autoridades, frente a las acciones que lleven a cabo, en esa jurisdicción, los gobiernos estatal y federal, así como

- "Reforzar la capacidad de respuesta del gobierno municipal frente a las demandas de su propia población"<sup>(30)</sup>.

La participación del municipio en el SNPD presupone una organización y participación comunitaria tal, que sirva de detonador para el desarrollo no sólo económico y social, sino también político de la población. Esto es, hay una apertura para que la comunidad se involucre más en su problemática y, de esa forma, participar más en la resolución de las mismas. De ahí que la planeación, no sólo en su alcance económico, sino también político, sea la herramienta más adecuada para el desarrollo en una etapa inicial,

Recordemos que, hasta el momento, estamos hablando del deber ser plasmado en los documentos.

#### B) EL SISTEMA ESTATAL DE PLANEACION DEMOCRÁTICA.

Este Sistema se conforma por los organismos y dependencias que las administraciones públicas federal, estatal y municipal y los organismos de los sectores social y privado locales, con el fin de asumir responsabilidades de común acuerdo en la toma de decisiones.

(30). Poder Ejecutivo Federal, "Sistema Nacional de Planeación Democrática", en: *Antología...*, op. cit., Tomo 17, p.p. 103-104.

De tal forma se pretende, en conjunto, la promoción del desarrollo en diversos ámbitos, a fin de evitar la improvisación, falta de comunicación, duplicación de esfuerzos y derroches. Esto visto en el nivel de acción de la administración pública, en tanto que en lo social y político se promueve una amplia participación de la comunidad, vinculada siempre con sus gobernantes.

De lo anterior se deriva el papel fundamental del municipio, ya que la asignación del gasto público estatal debe estar acorde a las políticas y necesidades de los gobiernos municipales.

"En general, el fortalecimiento del vínculo entre la planeación estatal y la municipal se orienta a incrementar la *capacidad de negociación* de los habitantes y las autoridades del municipio frente a las acciones del gobierno estatal; a canalizar las demandas populares con la finalidad de acrecentar la capacidad organizativa de la población, para aportar soluciones a favor de su propio desarrollo y aprovechar al máximo el potencial de cada municipio"<sup>(31)</sup>.

Por ello, el municipio pierde la tendencia de sobreprotección paternalista que siempre ha padecido, y tiende a erigirse en un promotor de su propio desarrollo, asumiendo la conducción de políticas propias que le permitan generar el cambio cualitativo que requiere.

Para ello, se estipula que los ayuntamientos participarán en la planeación estatal, elaborando recomendaciones y propuestas de acción para la formulación e instrumentación del Plan y sus programas, con lo cual también se fortalecerá la capacidad de cada municipio para la formulación de sus propios planes.

De tal forma, las actividades mínimas en materia de planeación de los municipios podrían incluir:

"1. Una ubicación del municipio dentro del COPLADE respectivo, ya sea por sí solo o dentro de una subregión definida.

"2. Un mínimo de organización social, ya sea por juntas cívicas, asociaciones de vecinos u organizaciones de productores, formalmente vinculados a un mecanismo de participación municipal, con un calendario de reuniones conocido por toda la población.

"3. Un mínimo de información básica sobre el municipio que cubra los ámbitos demográficos, económicos, social y territorial, base indispensable para hacer estudios y precisar necesidades prioritarias...

"4. La difusión de los resultados de la encuesta y los diagnósticos... como parte de un proceso de autoconocimiento de la comunidad misma.

(31). Poder Ejecutivo Federal, "Lineamientos para la planeación estatal", en *Antología...*, ibidem., p.p. 260-261.



"5. Identificación de prioridades para el desarrollo municipal, en lo económico, lo social y lo territorial, que permita eventualmente al presidente municipal presentar opiniones y propuestas a las autoridades estatales y federales sobre las obras a realizar.

"6. [Si se realizan]...diagnósticos y propuestas de política, se puede pensar en documentos que hagan las veces de planes municipales de desarrollo.

"7. La posibilidad de que la población, por lo menos una vez al año, pueda conocer los resultados de la gestión municipal dentro del COPLADE, y pueda opinar sobre ellos"<sup>(32)</sup>.

Con estos lineamientos se puede pensar en un verdadero impulso a la democratización municipal a través de la planeación. Pero falta constatar si los mecanismos, aparte de los postulados ya arriba mencionados, resultan ser tan eficaces.

Para concretizar las ideas expuestas, se instituyó el COPLADE que desde años anteriores promovía la planeación estatal, pero ahora es el núcleo orgánico del SEPD, y se plantea como un órgano descentralizado de la Administración Pública Estatal, por lo cual es el organismo de coordinación y negociación de los tres órdenes de gobierno y un instrumento de concertación con los sectores social y privado.

Cada COPLADE tiene sus características específicas al interior de cada estado, pero en el fondo todos sirven como canal exclusivo de vinculación entre el SNPD y el SEPD.

Como órgano de decisión, define objetivos y prioridades de la política estatal, de acuerdo con los otros dos órdenes de gobierno y llevan a cabo la vigilancia de todo el proceso de planeación.

Un problema central que enfrenta el COPLADE es la indefinición de funciones a su interior y, por tanto, no cuenta con un aparato técnico operativo indispensable para ejercer el proceso de planeación, esto es, la formulación, instrumentación, control y evaluación. De tal forma, existe una seria deficiencia para concretar las propuestas y lineamientos de la planeación estatal y municipal.

#### C) EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

Teniendo como marco el SNPD, se elabora el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND). El 30 de mayo de 1983, el presidente De la Madrid presentó el Plan, el cual se formuló tomando en cuenta más de 10 mil documentos y ponen-

(32). *Ibidem.*, p. 284.

cias que presentaron los diversos grupos sociales en los foros de consulta popular. Aunque, se aclaró, no todas las proposiciones que se hicieron fueron tomadas en cuenta, ya que se tuvo que escoger entre proposiciones opuestas y de ahí obtener una síntesis de las mismas.

El PND contiene un análisis cualitativo de los distintos aspectos de la vida del país, y un señalamiento del mismo tipo para orientar las acciones del gobierno. Resalta la importancia de la planeación como la sistematización de un proyecto consistente, además de que la experiencia acumulada en materia de planeación permite que se integren todas las instancias de planeación, incluidas las estatales y las municipales, para vigorizar aún más este proyecto.

El Plan persigue cuatro objetivos fundamentales: conservar y fortalecer las instancias democráticas; vencer la crisis; recuperar la capacidad de crecimiento; iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

Al final del mismo, señala cuál será la forma de participación de la sociedad en la ejecución del Plan, instrumentada a través de las cuatro vertientes previstas en la Ley de Planeación: la obligatoria, para el ámbito de la administración pública; la de coordinación, que el gobierno federal realizará con los gobiernos estatales, y de éstos con los municipales; la de inducción, que se refiere al manejo de los instrumentos de política económica y social y su efecto en los particulares; y la de concertación, que comprende las acciones que acuerden realizar conjuntamente los sectores público, social y privado.

A pesar de la diversidad de asuntos que aborda, la composición del Plan es homogénea, ya que se parte de un diagnóstico sobre la situación actual y de ahí se plantean las estrategias generales a seguir; todo ello le da una connotación crítica que permite ser realistas para proyectar a futuro.

Podríamos señalar que la tarea central plasmada en el PND es conseguir cambios cualitativos, los cuales buscarían la transformación y resolución de los problemas coyunturales que aquejan al país, para lo cual se requiere que su seguimiento no se limite a un sexenio, sino a un período de tiempo mucho mayor.

El documento define como problemas estructurales básicos de la economía la desintegración del aparato productivo y distributivo, la pésima distribución del ingreso y la riqueza entre la población, la falta de ahorro interno y la escasez de divisas; pero éstos, los dos primeros, son los más difíciles de resolver, por ser los que están más enraizados. Es aquí donde la estrategia de la descentralización de la vida nacional cobra importancia.

En el capítulo correspondiente a la política del Estado mexicano, en el apartado "Constitución, Proyecto Nacional y orientaciones de gobierno" se toma a la descentralización de la vida nacional como uno de los lineamientos de la política a seguir en el gobierno de De la Madrid.

Se parte de la premisa de que es imposible plantearse la democratización integral si no se dan las bases suficientes para hacer una sociedad igualitaria. Por tanto, la democratización intergal y la descentralización de la vida nacional son procesos convergentes y complementarios, para lo cual se requiere combatir simultáneamente todas las concentraciones, descentralizar la toma de decisiones y reorientar geográficamente la distribución de las actividades productivas, del bienestar social y de la población.

"La convicción de que fortalecer a los municipios y a las entidades federativas fortalece a la Nación, ha inspirado la descentralización creciente de los servicios de salud y educación y el planteamiento de la vuelta al esquema descentralizado original que la Constitución disponía, para asegurar en todos los rincones del país el acceso a la cultura y a la educación y, consecuentemente, a la mejor distribución de condiciones propicias al desarrollo"<sup>(33)</sup>.

Se plantea la necesidad de hacer llegar de manera más directa los servicios necesarios para subsanar las deficiencias que ha generado el proceso centralizador a lo largo de varias décadas, pero haciendo hincapié que "la descentralización de la vida nacional no significa la fractura de los niveles de gobierno, ni la renuncia a la articulación estatal o nacional; constituye una exigencia revolucionaria de fortalecimiento nacional"<sup>(34)</sup>.

Dentro del capítulo 5, que trata sobre la estrategia económica y social, pretende promover un desarrollo estatal integral que fortalezca el pacto federal y el municipio libre mediante la participación de la comunidad en el desarrollo regional y a través de la acción coordinada en la planeación.

Se pretende partir de la estrategia referente a una congruencia en la actividad del campo y la ciudad, a fin de lograr un mejor intercambio de los productos y servicios rurales y urbanos. Para ello se considera necesario atender a las características propias de cada región, impulsando el desarrollo de las ramas de la agricultura y la industria que tengan un efecto directo en los mercados regionales y favorezcan las economías locales. Esto se logrará no en base a grandes proyectos, sino de asignación más racional de recursos.

Para alcanzar tales metas cualitativas, son los mismos habitantes de los estados y los municipios quienes se expresarán a través de los Sistemas Estatales de Planeación Democrática. En ellos se podrán realizar Planes Estatales y/o municipales de Desarrollo, los cuales se conformarán de una manera específica para cada región o localidad, pero adecuada a los propósitos nacionales.

(33). Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, SPP, 1983, p. 43.

(34). *Ibidem.*, p.p. 43-44.

"Para lograr un desarrollo estatal integral es necesario dar mayor vigor al municipio, pugnar por su autonomía, fortalecer su economía y adecuar, conforme a su potencial, los vínculos más efectivos con los gobiernos estatal y federal"<sup>(35)</sup>.

Otra de las bases para desarrollar la estrategia económica y social la constituye el fortalecimiento de la rectoría del Estado. Esta toma muy en cuenta al municipio para lograrlo, ya que "el fortalecimiento de la rectoría del Estado requiere de la descentralización de su aparato institucional, a través de un reordenamiento de las estructuras de gobierno dentro del sistema federal. En este sentido, las reformas constitucionales permiten aumentar la participación de los gobiernos estatales en la ejecución del Proyecto Nacional e impulsar la capacidad de respuesta de los gobiernos municipales a las demandas crecientes de la población en materia de los servicios públicos indispensables"<sup>(36)</sup>.

En contraste, mientras que en la retórica del Plan se habla del municipio como eje fundamental del desarrollo integral, en otras partes sólo se hace hincapié en un papel de mero prestador de servicios públicos, cubriendo los servicios que dada su especificidad y complejidad, las esferas estatal o federal no pueden ejecutar de una manera adecuada.

En el planteamiento general del Plan se le da un papel especial al municipio dentro de la estrategia. Ahora es necesario analizar cómo se ha ejecutado cualitativamente este renglón.

En el Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1983 se hace hincapié que es el primer documento de su género y que forma parte del SNPD, como un elemento de vinculación del PND. El tema municipal se trata en el primer punto del documento, referente a la conservación y fortalecimiento de las instituciones democráticas. Esto se ha dado en tres vertientes: respeto a las garantías constitucionales; impulso a la descentralización de la vida nacional mediante la redistribución de competencias de estados y municipios para participar en el proceso de desarrollo, y el respeto a la división de poderes.

En el segundo aspecto señalado, se informa sobre la reforma constitucional al artículo 115 y las medidas del gasto público federal que van dando concreción a la política de descentralización de la vida nacional, considerada como una línea prioritaria del cambio cualitativo esbozado en el PND.

En el apartado referente al fortalecimiento del federalismo se informa que los estados, en cumplimiento al nuevo texto del artículo 115 constitucional, y con base en la consulta popular para la reforma municipal realizada en octubre de 1983, ya están efectuando las reformas a su legislación local a fin de regular más justamente las relaciones entre los tres ámbitos de gobierno.

(35). *Ibidem.*, p. 139.

(36). *Ibidem.*, p. 148.

Por otra parte, se señala que se ha brindado asesoría para la realización de convenios intermunicipales, municipio-estado y estado-federación para el mejor cumplimiento de sus funciones respectivas.

En el capítulo 4, referente a los cambios cualitativos que requiere el país en sus diversas estructuras, se hace hincapié en la consolidación del SNPD, que incluye la coordinación entre planeación nacional, estatal y municipal. Se informa sobre el funcionamiento y avance de los COPLADE, aunque se reconocen los problemas existentes entre el SNPD y los SEPD; en específico se destacan las deficiencias operativas ocasionadas por la falta de información estadística o de inversión; inadecuada coordinación de sus órganos internos; duplicación de funciones con algunas dependencias y organismos federales; insuficiencia de recursos financieros, humanos y materiales; carencia de normatividad necesaria y falta de capacitación técnica al nivel estatal y/o municipal <sup>(37)</sup>.

En el Informe de Ejecución 1984 se señala en el capítulo correspondiente la conservación y fortalecimiento de las instituciones democráticas y solamente que los municipios cuentan con mayores recursos para su desarrollo y que los ayuntamientos de todo el país ya cuentan con mecanismos "para integrar a las minorías", enunciado que no profundiza ni explica a qué mecanismos específicos se refiere.

En cuanto al primer elemento, esto es, la mayor asignación de recursos, podemos apreciar un avance sustancial no sólo en la asignación de mayores recursos a los municipios, sino a su distribución más equitativa al interior de los municipios de cada entidad federativa (ver cuadros 5, 6, 7, 8 y 9).\* Aunque, tal y como señalaremos en el siguiente capítulo, estas medidas son aún insuficientes.

Con estos recursos económicos y administrativos a estados y municipios se pueden tener mayores precisiones en el logro de los objetivos de gobierno.

El Programa de Descentralización Administrativa busca descentralizar y desconcentrar funciones a las entidades y municipios, por lo cual se realizan:

-Transferencias de obras de infraestructura a gobiernos estatales y municipales;

-transferencias de programas de alcance local a gobiernos estatales;

-transferencias de organismos y empresas del gobierno federal a los gobiernos estatales;

(37). Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo, Informe de Ejecución 1983, México, SPP, 1984, p.p. 19, 22, y 128.

\*Se incluyen sólo los datos de los estados de Aguascalientes, Durango, Sinaloa, Tlaxcala y Zacatecas no por una selección arbitraria, sino por ser los estados de los que se tenía disponible la información en el momento de la realización de la presente investigación. Ello demuestra que aún se carece de información municipal adecuada, actualizada y completa.

CUADRO 5.

AGUASCALIENTES: PARTICIPACIONES FEDERALES, 1980 Y 1984.

MUNICIPIO	1980	1984
	PARTICIPACIONES FEDERALES %	PARTICIPACIONES FEDERALES %
Aguascalientes	72.94	58.40
Asientos	16.36	4.95
Calvillo	-	8.50
Cosío	-	3.48
Jesús María	-	5.84
Pabellón de Arteaga	-	5.55
Rincón de Romos	9.89	6.72
San José de Gracia	0.81	3.24

Fuente: INEGI, *Cuaderno de Información para la planeación. Aguascalientes*. México, Talleres del INEGI, 1986, p. 198.

CUADRO 6. DURANGO: PARTICIPACIONES FEDERALES, 1980 Y 1984

MUNICIPIO	1980	1984
	PARTICIPACIONES FEDERALES %	PARTICIPACIONES FEDERALES %
TOTAL	100.00	100.00
Canatlán	2.26	4.95
Canelas	-	0.93
Coneto de Comonfort	0.54	0.21
Cuencamé	0.36	-
Durango	63.98	27.42
General Simón Bolívar	0.02	1.07
Gómez Palacio	1.82	22.77
Guadalupe Victoria	1.24	2.69
Guanaceví	1.18	0.27
Hidalgo	0.04	0.84
Indé	1.30	1.21
Lerdo	1.62	8.06
Mapimí	0.99	0.26
Mezquital	0.20	1.32
Nazas	0.03	1.23
Nombre de Dios	2.53	1.63
Ocampo	0.05	1.89
El Oro	1.82	0.74
Otáez	0.02	0.86
Pánuco de Coronado	-	0.86
Peñón de Blanco	0.03	0.27
Poanas	0.96	1.63
Pueblo Nuevo	0.13	2.26
Rodeo	-	1.40
San Bernardo	0.02	1.05
San Dimas	4.75	1.65
San Juan de Guadalupe	0.03	0.87
San Juan del Río	0.29	0.90
San Luis del Cordero	0.02	1.15
San Pedro del Gallo	-	0.39
Santa Clara	0.02	0.50
Santiago Papasquiaro	12.69	3.59
Súchil	-	0.01
Tamazula	-	1.54
Tepehuanes	0.51	2.20
Tlahualilco	0.11	0.27
Topía	0.44	0.79
Vicente Guerrero	-	0.32

Fuente: INEGI, *Cuaderno de Información para la planeación. Durango*. México, Talleres de INEGI, 1986, p.p. 214 y 215.

## SINALOA: PARTICIPACIONES FEDERALES, 1980 Y 1984.

MUNICIPIO	1980	1984
	PARTICIPACIONES FEDERALES	PARTICIPACIONES FEDERALES
	%	%
Ahome	20.51	12.94
Angostura	2.12	2.77
Badiraguato	2.11	1.75
Concordia	-	2.11
Cosalá	0.05	1.98
Cullacán	39.58	24.71
Cholx	2.13	1.71
Eliota	-	1.90
Escuinapa	1.07	2.44
Fuerte, El	0.14	2.84
Guasave	0.11	9.20
Mazatlán	28.80	21.02
Mocorito	-	2.12
Rosario, El	2.91	2.61
Salvador Alvarado	0.05	5.74
San Ignacio	0.40	1.62
Sinaloa	0.02	2.54

\*1 Incluye Navolato.

Fuente: INEGI, *Cuaderno de Información para la planeación, Sinaloa*. México, Talleres del INEGI, 1986, p. 198.



CUADRO 8. TLAXCALA: PARTICIPACIONES FEDERALES, 1980 Y 1984

MUNICIPIO	1980 PARTICIPACIONES FEDERALES %	1984 PARTICIPACIONES FEDERALES %
TOTAL	100.00	100.00
Amaxac de Guerrero	0.37	1.42
Antonio Carbajal	0.40	1.65
Apizaco	1.64	9.64
Atlangatepec	-	1.13
Atzayanca	-	0.46
Calpulalpan	1.66	2.40
El Carmen	-	1.54
Cuapaxtla	18.30	1.28
Cuaxomulco	16.62	1.13
Chiautempan	-	6.81
Domingo Arenas	-	1.28
Españita	0.38	1.64
Huamantla	1.38	5.93
Hueyotlipan	0.51	1.92
Ixtacuixtla	3.95	2.26
Ixtenco	-	1.52
José María Morelos	0.18	1.61
Juan Cuamatzi	0.37	1.74
Lardizábal	0.65	1.48
Lázaro Cárdenas	0.66	1.73
Mariano Arista	20.83	2.12
Miguel Hidalgo	1.15	1.40
Nativitas	0.66	2.25
Panotla	-	1.54
San Pablo del Monte	0.57	3.17
Santa Cruz Tlaxcala	22.09	1.67
Tenancingo	0.20	1.62
Teolochohco	-	1.48
Tepeyanco	-	1.48
Terrenate	0.62	1.24
Tetla	1.50	1.75
Tetlatlahuca	0.36	1.56
Tlaxcala	-	7.74
Tlaxco	1.07	2.69
Tocatlán	0.43	1.16
Totolac	-	1.64
Trinidad Sánchez Santos	0.20	1.36
Tzompantepec	0.77	1.22
Xaloztoc	0.26	2.19
Xaltocan	0.33	1.58
Xicohténcatl	0.92	4.13
Xicohtzinco	-	2.11
Yauhquemehcan	0.88	1.50
Zacatelco	-	2.83

Fuente: INEGI, Cuaderno de Información para la planeación, Tlaxcala, México, Talleres del INEGI, 1986, p.p. 238 y 239.

## CUADRO 9. ZACATECAS: PARTICIPACIONES FEDERALES, 1980 Y 1984.

MUNICIPIO	1980	1984
	PARTICIPACIONES FEDERALES %	PARTICIPACIONES FEDERALES %
Apozol	0.50	0.68
Apulco	1.57	1.27
Atolinga	0.46	0.62
Benito Juárez	0.39	0.77
Calera	1.37	1.50
Cañitas de F. Pescador	-	0.70
Concepción del Oro	2.65	2.42
Cuahtémoc	0.47	0.70
Chalchihuites	0.84	1.32
Fresnillo	18.03	12.21
García de la Cadena	0.36	0.20
Genaro Codina	0.37	0.44
Gral. E. Estrada	0.40	0.34
Gral. Fco. Murguía	1.21	1.37
Gral. Joaquín Amaro	0.22	0.60
Gral. Pánfilo Natera	0.90	1.55
Guadalupe	4.04	3.52
Huanusco	0.17	0.69
Jalpa	1.64	2.19
Jerez	4.67	4.84
Jiménez de Téul	0.28	0.58
Juan Aldama	1.00	1.19
Juchipila	1.26	1.55
Loreto	1.74	1.48
Luis Moya	0.70	0.85
Mazapil	3.27	2.26
Melchor Ocampo	1.91	1.40
Mezquital del Oro	0.24	0.58
Miguel Auza	1.05	1.34
Momax	0.39	0.72
Monte Escobedo	-	1.03
Morelos	0.55	0.81
Moyahua de Estrada	0.56	0.85
Nochistlán de Mejía	1.55	1.93
Noria de Angeles	1.78	1.78
Ojocaliente	1.05	1.42
Pánuco	0.37	0.65
Pinos	2.07	1.67
Río Grande	4.62	4.24
Salín Alto	0.84	1.05
El Salvador	0.28	0.50
Sombrerete	4.38	3.40
Susticacán	0.28	0.57
Tabasco	0.56	0.94
Tepechitlán	0.64	1.19
Tepetongo	0.74	0.85
Téul de Glz. Ortega *1	0.57	1.08
Tlaltenango de Sánchez Roman	1.64	2.07
Valparaíso	1.57	1.75
Vetagrande	0.56	0.88
Villa de Cos	1.38	2.55
Villa de García	1.63	1.54
Villa de Glz. Ortega	1.34	1.31
Villa Hidalgo	0.23	0.91
Villanueva	2.45	2.36
Zacatecas	16.26	12.69

Fuente: INEGI, Cuadern de Información para la planeación, Zacatecas, México, Talleres del INEGI, 1980 y 1984.

-"integración de comisiones para tratar asuntos de interés local en los que participan los gobiernos estatales y municipales, así como los sectores sociales involucrados".<sup>(38)</sup>

Asimismo, se informa que el 3 de mayo de 1984 se creó el Centro Nacional de Estudios Municipales para fortalecer los mecanismos de promoción, concertación y coordinación de las acciones derivadas de la reforma municipal. Se crearon, a la par, los correspondientes Centros Estatales de Estudios Municipales a fin de impulsar la investigación de la problemática municipal y la promoción de su reforma.

En el Informe de Ejecución de 1985, se hace una mención al municipio mucho menos destacada que en los informes anteriores. En éste sólo se enuncia que la reforma al artículo 115 constitucional ha avanzado en cuanto a sus adecuaciones a las constituciones estatales y que las relaciones federación-estados-municipios se siguen realizando en colaboración y mutuo respeto.

Además, se informa que en ese año estará por concluirse la consulta popular para la reglamentación municipal interna para complementar el marco normativo de la reforma municipal, por lo cual ya se está pasando a su etapa operativa, ya que hacienda municipal va asumiendo cada vez mejor sus nuevas facultades que le otorga el artículo 115.

En este marco podemos comprender las incongruencias que se han planteado en los principales lineamientos de planeación, tanto estatal como municipal. Un primer punto a considerar es la incongruencia entre el marco normativo para la planeación establecido en el SNPD y en el PND, así como en los supuestos del SEPD y el CUD y el artículo 115 Constitucional. Como ya se mencionó en su momento, mientras que en el Sistema Estatal de Planeación Democrática se le da un margen de acción y una concepción más amplia en materia de planeación al municipio, en su postulado constitucional aparece sólo como un receptor y vigilante del desarrollo urbano municipal.

No será necesario repetir nuevamente, las tantas veces ya enunciadas en su momento, conceptualizaciones que sobre el municipio se tienen en dichos documentos, y de las cuales se parte para formular un sistema de planeación de esta naturaleza.

Es pues, por ello, contrastante la forma en que se concibe al municipio en el artículo 115, ya que en la fracción V, referente a la planeación municipal señala: "Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales y respectivas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus

(38). Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución 1984, México, SPP, 1985, p. 26.

reservas territoriales; controlar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas..."

Si miramos con atención cada una de las facultades municipales en este rubro, podremos verificar que se refiere sólo al desarrollo urbano, y no a un desarrollo más integral. Se refiere principalmente a la propiedad del suelo y la administración del mismo dentro de la jurisdicción correspondiente, pero jamás señala los aspectos económicos o sociales, y por ende políticos, que la planeación conllevaría y que se hizo hincapié en los documentos analizados a lo largo del presente apartado.

Debemos recordar que el 90 por ciento de los municipios son rurales y con una dispersión demográfica muy problemática. Podría argumentarse que esta fracción del artículo 115 busca promover la creación de pequeños centros de población que permitan orientar de una manera más localizada y racional los recursos y servicios a los miembros de la comunidad que habitan al interior del municipio. Pero también debemos recordar que un centro de población no se conforma sólo de viviendas y los servicios públicos necesarios para habitarlos. También se requiere de una infraestructura apta para desarrollar las actividades económicas específicas de cada región o localidad, y para ésto último no hay ningún señalamiento que nos precise en el artículo 115, esto es, que el municipio tenga la facultad de promoverlo.

De esta forma, concluimos que hay una incongruencia entre el texto constitucional y los documentos e instrumentos de planeación que se han descrito. Por tanto, el artículo 115 no es, por lo menos en este renglón, la base normativa de la nueva fuerza y vigencia que se le ha tratado de dar al municipio en el presente sexenio.

En un segundo aspecto, es fundamental avanzar en el análisis de la planeación vía presupuestación. Si partimos de la concepción que la planeación es el deber ser y la presupuestación el ser, ésta última puede mostrarnos una faceta importante, esto es, la ejecución de los planes y la viabilidad de sus instrumentos.

Si bien es cierto que en todos los documentos analizados se señala que la planeación municipal pretende ser especialmente un cambio cualitativo, es a la luz de ciertas cifras como podemos constatar en qué medida se han podido dar estos cambios.

Todo el sistema de planeación propuesto en este sexenio se dio como una alternativa a la crisis, y éste pretendía dar una salida lenta pero paulatina a la misma. En 1982 se alcanzaron los índices más deprimentes de la economía mexicana y que se han agudizado en los años 1986 y 1987. El déficit financiero del

sector público es muy marcado (ver cuadro 10), lo cual provoca mucha inestabilidad en la definición de políticas a seguir. El peso de la deuda pública ha sido fundamental en el diseño del presupuesto anual durante este sexenio (ver cuadro 11), por lo cual las Intenciones Iniciales en cuanto a dar prioridad a otros aspectos, en este caso la descentralización de la vida nacional y, por consiguiente, el fortalecimiento municipal, se han visto seriamente obstaculizadas.

Las cifras hablan por sí solas: a partir de 1984 en que se creó el ramo "Participaciones a Estados y Municipios" dentro del Presupuesto Federal, del total de lo ejercido en este rubro es mucho menor al inicialmente programado (ver cuadro 12). Esto nos demuestra que, ante el problema creciente del déficit público y el pago de los intereses de la deuda pública, uno de los renglones castigados es precisamente éste. Si analizamos el cuadro podemos apreciar que año tras año la proporción de las participaciones a estados y municipios ha ido disminuyendo, tanto en lo programado como en lo ejercido.

También es de suma importancia observar que, si bien en términos nominales ha aumentado espectacularmente el monto de los recursos destinados a este rubro, la proporción, como ya lo hemos señalado, ha venido en detrimento de esta política de fortalecimiento de las localidades. En contraparte, al interior de las entidades federativas sí se está realizando una redistribución más equitativa de los recursos (ver cuadros 5, 6, 7, 8 y 9), por lo que podríamos afirmar que se está dando una redistribución de la escasez.

De aquí que señaláramos en un principio que la presupuestación es el ser de la planeación; con ello nos damos cuenta de qué manera se han ido instrumentando las políticas inicialmente trazadas y en qué medida el cambio cualitativo se ha generado.

En este aspecto falta señalar un punto más, que se refiere al peso de la deuda sobre el destino de los recursos públicos. Para obtener fondos para el pago de la misma, por citar un ejemplo, el documento "Criterios Generales de Política para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Egresos de la Federación" correspondiente a 1987, señala que se obtendrán de la siguiente manera:

\*1.3% del PIB vendrá de aumento a derechos e impuestos.

\*0.6% del PIB del aumento de precios y tarifas de bienes y servicios del sector público por encima del índice general de precios.

\*0.9% del PIB de la reducción del gasto, en rubros tales como las participaciones a estados y municipios. <sup>(39)</sup>

(39). "Criterios Generales de Política para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondiente a 1987", La Jornada, (suplemento), 16 de noviembre de 1986, p. 15.

CUADRO 10.

DEFICIT FINANCIERO DEL SECTOR PUBLICO  
% Del PIB

AÑO	% DEL PIB	MILES DE MILLONES DE PESOS
1982	17.6	1 652.8
1983	9.0	1 652.8
1984	8.6	2 481.8
1985	9.9	4 535.3
1986	16.8	12 621.0

Fuente: Confederación de Cámaras Industriales. *La Industria Mexicana*. México, Taller Gráfico de la CONCAMIN, 1987, p. 23.

CUADRO 11.

**PAGO DE LA DEUDA**

AÑO	% DEL GASTO PÚBLICO.
1980	20.2
1981	24.8
1982	41.2
1983	38.2
1984	40.7
1985	40.7
1986	53.4
1987	56.0

Fuente: *"Más inflación, más desempleo y menos gasto, amenazas para 1987"*.

PUNTO. México, D.F. 5 al 11 de enero de 1987. p. 9.

CUADRO 12.

PRESUPUESTO FEDERAL

PARTICIPACIONES A ESTADOS Y MUNICIPIOS \*1

AÑO	PROGRAMADO		EJERCIDO	
	MILL.\$	% RESPECTO AL PRESUPUESTO FEDERAL	MILL.\$	% RESPECTO AL PRESUPUESTO FEDERAL
1984	846 000	7.0	896 388	6.7
1985	1 290 000	6.9	1 336 263	6.3
1986	1 992 000	6.1		
1987	4 350 246	5.0		

\*1 Este ramo se creó a partir de 1984.

Fuente: Miguel de la Madrid Hurtado. *Cuarto Informe de Gobierno 1986, Estadístico (anexo)*, México, Presidencia de la República, 1986, p.96.

Secretaría de Programación y Presupuesto, *Presupuesto de Egresos de la Federación 1987, (proyecto)*, Talleres Gráficos de la Nación, p. 2 (anexo).



En general, este análisis nos permite enmarcar la necesidad de congruencia y precisión en los lineamientos de planeación y los de índole jurídica emanados de la Propia Constitución General.

B) LA REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTICULOS 115: ALCANCES Y LIMITACIONES.

Debido a la relación estrecha entre poder y derecho, específicamente en nuestro sistema político mexicano, el ejercicio de aquél se ha legitimado por el uso, y a veces abuso, de éste; sobre todo, se alude constantemente a que vivimos en un Estado de Derecho.

Retomando las ideas de Norberto Bobbio, debemos entender que todo detentador de poder busca asegurar una mayor duración del propio dominio con base a una legitimación. Ello deriva en la obediencia y el consenso de los gobernados; por tanto, las autoridades se atribuyen el poder de producir normas obligatorias, mismas que se manifiestan como necesarias para garantizar el orden social. "El poder tiene que ser justificado... Sólo la justificación, cualquiera que esta sea, hace del poder de mandar un derecho y de la obediencia un deber, es decir, transforma una relación de mera fuerza en una relación jurídica"<sup>(40)</sup>.

De tal forma, la legalidad y la legitimidad actúan una sobre otra; sin embargo no deben confundirse, pues la legitimidad se refiere al título del poder y la legalidad a su ejercicio.

En un modelo de poder como el nuestro, basado principalmente en el poder de las instituciones y no en el de los hombres, el papel del derecho destaca como el sostén del ejercicio político. Por tanto, legalidad y legitimidad son inseparables. Así pues, concluye Bobbio, en occidente "...un poder es legítimo en cuanto y en la medida en que es legal, y por lo tanto... la legalidad no sólo es el criterio para distinguir el buen gobierno del mal gobierno, sino también el criterio para distinguir el gobierno legítimo del gobierno ilegítimo"<sup>(41)</sup>.

"...la norma fundamental, que permite considerar todos los niveles que son ejercidos en los diversos niveles del mismo ordenamiento como poderes jurídicos, funge como criterio de legitimidad y cumple esta función en un contexto histórico en el cual el proceso de legitimación del poder estatal progresivamente se ha venido identificando con el proceso de legalización del ejercicio del poder en todos los niveles, hasta el último nivel que es el constituyente"<sup>(42)</sup>.

En el contexto legal-jurídico, así como en el del ejercicio político, el artículo 115 fue sumamente relegado pues, como señalamos en los capítulos II y III, no

(40). Bobbio, Norberto, "El poder y el derecho, en: Origen y fundamentos del poder político, México, Ed. Grijalbo, 1985, p. 29.

(41). *Ibidem.*, p. 33.

(42). *Ibidem.*, p. 35.

tuvo contenido ni consistencia real en la historia concreta, por lo cual el funcionamiento y papel de la institución municipal en las décadas posrevolucionarias fue casi nulo. Las lentas y tardías reformas y adiciones a este artículo constitucional revelan la contracorriente a que siempre fue sometido.

Las reformas a lo largo de estas décadas fueron casi, por así decirlo, carentes de trascendencia. La primera reforma se realizó en 1933, en la cual se introdujo el principio de no reelección en el gobierno municipal; dicha reforma fue promovida por el Partido Nacional Revolucionario <sup>(43)</sup>. La siguiente, realizada en 1946, otorga a las mujeres el derecho de votar en las elecciones municipales; pero dicha fracción fue suprimida el 17 de octubre de 1953 cuando se otorgó a la mujer el derecho de votar a nivel nacional.

Una tercera reforma se realizó en 1976, derivada de la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos, en la cual se confiere a los gobiernos locales facultades reglamentarias para ordenar el crecimiento urbano de las localidades y zonas urbanas.

Por su parte, la Reforma Política de 1977 introduce por primera vez el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos, pero sólo para poblaciones de más de 300 mil habitantes. Pero, como ya analizamos en su momento, por lo menos en este último punto, los beneficios fueron sumamente restringidos y, por lo tanto, casi nulos para reactivar una adormecida vida municipal.

Pero en la transición hacia el sexenio de Miguel de la Madrid, la necesidad de legitimación, como ya hemos apuntado anteriormente, se hacía cada vez más evidente. De tal forma, retomando a Bobbio, esta legitimación requería de un ordenamiento jurídico distinto, mismo que caracterizara la "voluntad de las instituciones", en este caso la presidencial, de iniciar un proyecto de desarrollo distinto, capaz de paliar las diferencias y motivar los sectores y zonas rezagadas política y económicamente, a fin de justificar el ejercicio del poder y su efectividad. De ahí que el retorno al proyecto descentralizador fue uno de los bastiones para este proceso de legitimidad-legalidad.

Por ello es significativo que en la toma de posesión de De la Madrid éste anunciara como objetivo básico la descentralización de la vida nacional, el fortalecimiento del federalismo y el municipio libre <sup>(44)</sup>.

(43). Ver el artículo completo en: SG-CNEM, *El Municipio Mexicano*, op. cit., p.p. 124-125. Una semblanza general de esta reforma se encuentra en Massolo, Alejandra, op. cit., p. 124.

(44). Unidad de la Crónica Presidencial. Secretaría de la Presidencia, *Las razones y las obras. Primer año*, México, Ed. FCE, 1985, p. 42.

Además, a lo largo del mes de diciembre de 1982, Miguel de la Madrid mandó al Congreso de la Unión una serie de reformas constitucionales, entre los que destacan los artículos 25,26,27, 28 y 73, como una forma de asumir el gobierno presidencial un papel distinto ante la sociedad civil, pues se trató de regular la rectoría del Estado, la planeación democrática; y para la descentralización de la vida nacional, el artículo 115.

Por su parte, como todo proceso legislativo, la reforma al artículo 115 tuvo que comprender las siguientes etapas: la iniciativa presidencial, el dictámen del Senado, el dictámen de la Cámara de Diputados, aprobación de las legislaturas de los estados, la minuta de aprobación por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y su promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Después de este proceso, los nuevos principios contenidos en el artículo 115 se tenían que incorporar a las Constituciones locales, como parte de una segunda fase. La inclusión de estos nuevos principios en los ordenamientos municipales se consideró como la tercera y última fase de este proceso de cambio jurídico.

Para comprender mejor el entorno de dicha reforma constitucional, analizaremos cada una de sus etapas. La primera de ellas, la iniciativa presidencial, constó de una exposición de motivos y la exposición en sí. Cabe señalar que esta iniciativa se realizó el 6 de diciembre de 1982, es decir, a escasos días de haber iniciado el nuevo gobierno, apareciendo éste con tintes renovados de vocación municipalista.

Es interesante analizar la exposición de motivos para la reforma del artículo 115, pues aquí se plasman los criterios y justificaciones mediante los cuales el Ejecutivo pretende "convencer" al Legislativo para la realización de dicha reforma. Además, se plasman principios doctrinales e históricos que es fundamental destacar para comprender el discurso.

Primeramente, la exposición alude a los hechos históricos básicos del origen del municipio mexicano y rescata sus raíces españolas e indígenas a la vez. De éstas últimas, las raíces aborígenes que realmente están sustentadas, incluso por estudios históricos, es el del calpulli, pero en el caso de la cultura mixteco-zapoteca y la maya, son apenas suposiciones de su organización real, por lo cual aludir a una marcada influencia de estas culturas en el municipio mexicano, es más que nada un recurso sentimental que erudito.

Cuando se refiere al municipio en el siglo XIX sólo señala de paso su existencia en las etapas de la Independencia y la Reforma, y critica su minimización en el porfiriato. No olvidemos que la historia la escriben los vencedores, por lo cual

a pesar de que la institución municipal fue más severamente restringida, primero por los federalistas y luego por los liberales, tal como lo hemos expuesto en el capítulo I, la exposición sólo señala de paso esta existencia.

Después se señala que "su naturaleza de índole social y natural encontró regulación como unidad política, administrativa y territorial de nuestra vida nacional como una de las grandes conquistas de la Revolución mexicana"<sup>(45)</sup>. Sin embargo, el municipio ya estaba regulado jurídicamente desde antes del movimiento armado; sólo varió el hecho de que se elevara a rango constitucional su reconocimiento como dicha unidad. Pero en el discurso se pretendió manejar como elemento legitimador de la Revolución mexicana, cuando señala también los "apasionados debates" que se generaron al Interior del Constituyente pero, como ya señalamos en el capítulo I, la versión final se aprobó de manera irresponsable.

En segundo término, el Ejecutivo hace énfasis en la necesidad de descentralización, pues la tendencia centralizadora "ha superado ya sus posibilidades de tal manera que...se ha convertido en una grave limitante para la realización del proyecto nacional"<sup>(46)</sup>. Esta nueva tendencia hacia la descentralización retoma al municipio libre por ser, en teoría, el gobierno directo de la comunidad básica, por lo cual es el punto de apoyo para su plena realización. Así no se promoverá sólo a los municipios más depauperizados, sino también impulsar y desconcentrar a los urbano-industriales.

En tercer lugar, se pasa a proponer lo que, en una primera instancia jurídica se tiene que realizar para una profunda reforma municipal. Señala que "...el Municipio, aún cuando teóricamente constituye una fórmula de descentralización, en nuestra realidad lo es más en el sentido administrativo que en el político, por lo que como meta inmediata de la vigorización de nuestro federalismo, nos planteamos la revisión de estructuras diseñadas al amparo de la Constitución vigente a fin de instrumentar un proceso de cambio que haga efectiva en el federalismo, la célula municipal tanto en su autonomía económica como política"<sup>(47)</sup>.

Para la realización de la reforma municipal, la exposición señala que se fundamentó en la consulta popular realizada durante la campaña presidencial, con lo cual legitima aún más la reforma como un acto de concertación y consenso. Añade que se tomó en cuenta la gran diversidad de condiciones que privan en cada uno de los municipios del país.

(45). Secretaría de Gobernación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1985, p. 20. El subrayado es nuestro.

(46). *Ibidem.*, p. 20.

(47). *Ibidem.*, p. 22.

Se respetaría, además, el orden de la fórmula originaria del artículo 115, sólo reestructurándose por fracciones, a fin de que sirvan de eje para la regulación legislativa en las demás leyes federales y Constituciones locales. mismas que tendrán que ajustarse a los nuevos lineamientos del 115 reformado.

Pese a que en la exposición de motivos existen algunas definiciones intrínsecas sobre el municipio, en el texto de la iniciativa no hay ninguna referencia conceptual del mismo, salvo el calificativo de "libre", que no mucho margen para análisis <sup>(48)</sup>.

Esta carencia definitoria hace ambigua, y a veces confusa, la interpretación y aplicación de las medidas que ahí se enuncian, sobre todo en lo referente a su gobierno interno y a su hacienda.

Cierto es reconocer, que a diferencia de las anteriores reformas al artículo 115, la de 1982 pretende ser profunda y amplia, pues sólo se quedó sin reformar la parte introductoría del mismo y los dos primeros párrafos de la parte primera.

Para efectos de analizar la reforma, señalaremos cada una de sus fracciones, y profundizaremos en aquellas que, a nuestro juicio, requieren de mayor análisis.

En la fracción I la iniciativa establece los supuestos sobre la suspensión y desaparición de ayuntamientos o de alguno de sus miembros, así como supuestos de renuncias o faltas de la mayoría de sus miembros <sup>(49)</sup>. Incluso pretende implantar un principio de seguridad pública que responda a la necesidad de hacer cada vez más efectiva la autonomía del municipio, además de que recomienda la obligación de seguir un procedimiento previo con derecho de defensa para los afectados.

Sin embargo, hay una confusión de supuestos en este punto. Un estudio de doctorado realizado al respecto señala que "...se nos está presentando como igual supuestos muy distintos, de muy diferente naturaleza. Desde luego se indica que una *ley local* establecerá cuáles deban ser las causas que deban ameritar el desconocimiento de los poderes municipales o de los miembros del ayuntamiento (he aquí cómo se asemeja uno y otro supuesto)"<sup>(50)</sup>. Consideramos necesario que dichas causas deberían quedar asentadas en las propias Constituciones locales, por ser éste un asunto muy delicado pero, tal como veremos más adelante, esto no sucede.

(48) Ugarte Solís, Juan, La reforma municipal y elementos para una teoría constitucional del municipio, (tesis doctoral en Administración Pública, UAEM), Toluca, junio de 1985, (mimeo), p.p. 82-84

(49) Todo el proceso legislativo para las reformas al artículo 115 y en la cual nos hemos basado se encuentran en: De la Madrid Hurtado, Miguel, El marco legislativo para el cambio, México, Secretaría de la Presidencia, 1982, Tomo 3.

(50) Ugarte Solís, Juan, op. cit. p.p. 88-89. El subrayado es nuestro

Decimos que lo referente a la fracción I es un asunto delicado, esto es, la suspensión de ayuntamientos, por el mismo principio político-jurídico a que obedece. Un ayuntamiento encarna la voluntad de los ciudadanos municipales, pues se conforma de cargos de elección popular. Es decir, no se eliminarán o sustituirán funcionarios designados, sino *autoridades electas*. Por ello, el hecho de que ni siquiera a nivel constitucional (ni federal, mucho menos local) se enuncien las causas o se establezcan los mecanismos que involucren a quienes confirieron el mandato a dichas autoridades, esto es, los ciudadanos del municipio, representa una grave falla y "laguna" del artículo 115 pues, contrariamente a sus objetivos de mayor "consolidación de la democracia municipal", la limita severamente.

La teoría jurídica argumenta al respecto que cuando desaparecen los entes públicos por mandato legal "...desaparece el Municipio mismo y con su voluntad, que es el ayuntamiento. Esto es, no puede suspenderse la voluntad de un Municipio, que es un ayuntamiento, mientras subsista el propio Municipio"<sup>(51)</sup>.

El mismo autor señala que "ni la suspensión ni la desaparición de ayuntamientos tiene explicación. Son hechos, son prácticas que, por desgracia, cuentan con una larga historia; y son prácticas que sufren y han sufrido los propios poderes estatales. La reforma en esta materia no hace sino aplicar a los ayuntamientos lo que ya aplicaba el gobierno federal sobre los Estados"<sup>(52)</sup>.

Además, lo grave no es estipular la suspensión del ayuntamiento o de alguno de sus miembros, sino a cargo de quién se realizaría. La iniciativa presidencial propone que sean las legislaturas locales, y ya no el gobernador, quien tenía esa facultad antes de la reforma. Con esto se argumenta que hay una mayor "democratización" pues ahora no será una sola voluntad, sino un cuerpo colegiado que deliberará al respecto.

Sin embargo, la iniciativa no presenta mayores argumentos de peso para justificar que sean las legislaturas; más aún, establece como requisito mínimo que se realizará por acuerdo de las dos terceras partes de la misma para cada entidad.

Si de procesos democráticos se tratara, la iniciativa presidencial habría propuesto que esta facultad de revocación y/o suspensión debería haber quedado en los propios ciudadanos municipales, a través de ciertos mecanismos que garanticen un proceso justo, pues son ellos quienes han depositado y conferido el mandato a las autoridades municipales a través del voto<sup>(53)</sup>.

(51). *Ibidem.*, p. 90.

(52). *Ibidem.*, p. 91.

(53). Consultar también: Geraldo Venegas, Rubén, *El régimen constitucional de los municipios y el tema del juicio político a los ayuntamientos*. México, Talleres Gráficos de la Nación, 1987.

Con esta iniciativa presidencial, y su posterior aprobación en el Congreso de la Unión, lejos de fortalecer a los ayuntamientos y de "defender la autonomía local" se les perjudica, pues se realiza un mayor control estatal, por obvias razones de control político ya que, como hemos señalado en incisos anteriores, en los municipios se han generado conflictos políticos que evidencian un malestar hacia el poder central.

Así pues, cuantas veces quiera la autoridad local podrá intervenir en la política municipal "...constitucionalizando una práctica que ya se hacía sólo con los poderes estatales, sino con los propios ayuntamientos, como lo admite la propia Iniciativa. Es una puerta abierta a la arbitrariedad y al caciquismo; es una manera de burlar la voluntad o el gobierno directo de esa comunidad básica... Si ni las legislaturas, ni los gobernadores tienen ingerencia directa en los procesos democráticos para la elección de los concejales del municipio, resulta incoherente que ahora se le den facultades para invalidar tales procesos"<sup>(54)</sup>.

En suma, la inclusión de este precepto en la fracción I del nuevo artículo 115 fue contraproducente pues, lejos de abrir un espacio de autonomía y libertad municipal, se le clausura. Incluso Tena Ramírez señala que "Constitucionalizada por la reforma la práctica de que autoridades políticas dispongan de la suerte de los ayuntamientos, quedó franca la puerta para que las constituciones locales que todavía no lo habían hecho sometieran los municipios a la voluntad de los gobernadores mediante la amenaza o la efectividad de destruir a sus ayuntamientos para colocar en su sitio a agentes del gobierno"<sup>(55)</sup>.

La anterior declaración aparece confusa o contradictoria, pues señala la imposición de la voluntad del gobernador y no de las legislaturas locales, pero aclara que es necesario aceptar que "...es usual en la práctica del gobierno de nuestras entidades federativas que la decisión del gobernador del estado se imponga a la voluntad de las legislaturas y se ejerza omnímoda sobre los presidentes municipales. De tal manera, la desquiciante facultad de suspender y hacer desaparecer ayuntamientos, aunque otorgada por la reforma del 115 a cada legislatura, suele localizarse en la persona de un solo funcionario, el gobernador del estado"<sup>(56)</sup>.

La fracción alude a una personalidad jurídica del municipio y, como tal, tiene la facultad de expedir bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, cir-

(54). Ugarte Solís, Juan, op. cit., p. 95.

(55). Tena Ramírez, Felipe, "La reforma constitucional de 1983 al Artículo 115 de la Constitución considerada desde el punto de vista de la autonomía del municipio libre", en: El Municipio en México, México, El Colegio de Michoacán, 1987, p. 367.

(56). Ibidem., p. 371.

culares y disposiciones *administrativas* de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Así pues, conforme al texto constitucional, las facultades jurídicas del municipio se "amplían" en el sentido de poder emitir su propia reglamentación (para el análisis de este punto nos remitiremos al capítulo II de este trabajo, en el inciso 1 correspondiente a las facultades jurídicas del municipio).

La fracción III esclarece cuáles deberán ser los servicios públicos de los que se hará cargo el municipio, a saber: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito, además de las que las legislaturas locales determinen conforme a las necesidades y capacidad de los mismos.

Es importante destacar que esta fracción se incluye íntegramente como una nueva facultad y obligación municipal, pues no existía antes de la reforma. Consideramos que dicha inclusión responde a la necesidad de descentralización del poder central, descentralización que, obviamente, es más administrativa que política. Además, el Estado central tiende a "descargar" en las localidades aquellas tareas que, precisamente por la crisis y su consecuente política de austeridad a seguir, ya no puede continuar realizando, tal y como lo hemos argumentado en incisos anteriores.

La fracción IV, referente a la hacienda municipal, es considerada como uno de los puntos claves y el "platillo fuerte" de la reforma, tal y como fue en los debates del Constituyente de 1917. Sin embargo, según nuestro criterio, adolece aún de verdaderos elementos que garanticen la tan anhelada y pregonada libertad municipal basada en su capacidad financiera solvente.

La Iniciativa se proponía una reforma económica que erradicara o, por lo menos, ayudara a evitar los graves problemas de una debilidad hacendaria municipal. Para ello, le "otorga" la plena libertad de su administración, esto es, de las percepciones de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, así como de los rendimientos provenientes de los servicios públicos municipales, los impuestos y las tasas adicionales que las legislaturas locales establezcan sobre la propiedad raíz dentro del territorio municipal, las participaciones del gobierno federal y "otros ingresos" que las legislaturas establezcan a su favor.

Para analizar la reforma en este punto, intentaremos retomar someramente cada rubro de la hacienda municipal:



A) IMPUESTOS MUNICIPALES. En éstos se incluye sólo sobre la propiedad raíz, así como su fraccionamiento, división, consolidación traslación y mejora. Ahora bien, el texto de la Iniciativa dice erróneamente "los Estados", al señalar quién establecerá las tasas adicionales que deberán cobrar los municipios. De tal forma no se clarifica si será el Ejecutivo o la legislatura local, o ambos, o los dos más el acuerdo de los municipios. Lo único que queda en claro es que al municipio sólo se le reserva la tarea doméstica de cobrar, mas no de determinar dichas tasas conforme a sus necesidades de planeación urbana y/o de redistribución socioeconómica que la aplicación del impuesto predial conlleva. Este impuesto podría ser un arma estratégica en manos del municipio, pero el texto no es muy explícito o clarificador al respecto.

En especial, Ugarte Solís hace un señalamiento de la diferencia habida en la Iniciativa y el texto constitucional definitivo "...la Iniciativa usa indistintamente los términos de 'impuestos o contribuciones' mientras que el texto aprobado nada más habla de contribuciones. Los términos en cuestión son diferentes: la expresión de la Iniciativa justamente podría dar pie para una interpretación menos favorable, ya que alguna legislatura podría cumplir con el precepto constitucional, con señalar algunas contribuciones, pero no los impuestos y al revés. En cambio, la versión final podría tomarse en el sentido de que los municipios nada más percibirán contribuciones, pero no impuestos"<sup>(57)</sup>.

B) BIENES PROPIOS. En realidad, pese a que se incluye esta fuente de ingresos dentro de la hacienda municipal, la gran mayoría de los municipios mexicanos, salve excepciones, no cuentan con dichos bienes. Históricamente se puede comprobar pues, como señalamos en el capítulo I, se les despojó de ellos cuando se aplicó la Ley de Desamortización de 1856. Aunque el Constituyente de 1917 anuló dicha Ley, jamás se le restituyeron dichos bienes a los municipios; además, muchos de estos bienes, por razones de "política nacional", son propiedad federal o estatal y éstos, según señala la propia fracción IV, están exentos de dichas contribuciones, por ser bienes de dominio público.

C) INGRESOS DERIVADOS DE LA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS. Si bien la intención de la Iniciativa es favorable en este sentido, pues son una fuente de ingresos muy importante, justo es señalar la realidad de gran parte de los municipios del país. Cuando en un municipio ya existe la infraestructura elemental para la prestación de estos servicios básicos a la población, los ingresos por su uso y aplicación son un buen monto para la hacienda municipal; pero sí, por el contrario, apenas se está en el proceso de crear esta infraestructura o se carece total-

(57). Ugarte Solís, op. cit., p. 111.

mente de ella, esta fuente de ingresos, lejos de fortalecer la capacidad financiera del municipio, no existe y es contraproducente, ya que ahora se constituye como una obligación municipal su prestación, aún cuando no esté apto para esta tarea.

D) PARTICIPACIONES FEDERALES. En este rubro es necesario hacer una aclaración en dos sentidos. En primer lugar, el texto constitucional tiene una falla no sólo terminológica, sino también conceptual, pues la fracción IV, inciso c), dice: "Las participaciones federales, que serán cubiertas por la *Federación* a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determinen las legislaturas de los Estados". El texto señala "*Federación*" en lugar de "gobierno federal"; esto implica que no hay una clara concepción de *Federación*, pues tantos años de política y cultura centralizadora han igualado ambos términos como si uno fuera lo otro.

En segundo lugar, el hecho de dejar a las legislaturas de los estados los montos y plazos de dichas participaciones plantea un problema clave. Debido a que este rubro es uno de los más importantes, si no es que el único con que muchos municipios cuentan, el papel de las legislaturas es predominante, pues de ellos depende el establecimiento adecuado de los montos y plazos, mismos que deben atender a las necesidades de los municipios de la entidad. Por ello, implica una parcial clausura de la autonomía municipal y la "libertad hacendaria" se plantea como un mero supuesto.

Por otra parte, como nos lo plantea el cuadro 12 del inciso anterior, el presupuesto federal al respecto ha restringido mucho este fortalecimiento hacendario al que alude el artículo 115.

Más aún, el propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (del cual trataremos más adelante) orienta mayores participaciones a municipios con recursos mineros, petroleros o de otra índole semejante. De tal forma, no hay criterios de equidad, pues sólo unos cuantos municipios se benefician de la explotación de dichos recursos que, incluso por precepto constitucional, son propiedad de la Nación.

Un punto a destacar de la fracción IV es el que señala que las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. He aquí una fuerte ingerencia del ámbito estatal y una restricción de la autonomía municipal, pues se separan tajantemente los criterios de ingresos y egresos. En cambio, para lo único que queda facultado el ayuntamiento es para aprobar su presupuesto de egresos, mismos que se realizarán

con base a sus ingresos disponibles, los cuales no son otros que los aprobados por las propias legislaturas locales.

En general, en materia hacendaria municipal hay graves restricciones y limitantes por parte de las legislaturas locales, clausurando y limitando el principio de libertad hacendaria, base de la libertad municipal, del Municipio libre, según argumentos del propio Constituyente de 1917.

La fracción V se refiere a la facultad de los municipios para realizar sus planes de desarrollo urbano, lo cual ya hemos analizado y criticado ampliamente en el Inciso anterior.

La fracción IX, estrictamente del ámbito municipal, se refiere a las relaciones de trabajo de los empleados municipales, mismas que se regirán, de nueva cuenta, por las leyes que emitan las legislaturas de los estados. En este punto existió una grave omisión en el texto definitivo, pues la Iniciativa presidencial enunciaba la conveniencia de Implantar el servicio público de carrera estatal y municipal, lo cual hubiese sido un avance significativo en esta materia.

En suma, la Iniciativa presidencial estableció como estrategia de fortalecimiento municipal, partiendo del precepto constitucional, una ingerencia de los Congresos locales muy fuerte. Nuestra crítica al respecto la remitiremos directamente a lo expresado por el propio autor de esta Iniciativa de reforma:

"Enormidad de las facultades legislativas y político-administrativas de Intervención estadual. En las constituciones locales, se da a los gobernadores de la entidad un amplio margen para que tomen participación en el gobierno de los municipios; al mismo tiempo, a las legislaturas locales se les conceden facultades enormes para dictar reglas para el funcionamiento de los mismos, cosa que revela claramente una limitación a la ya relativa autonomía de la que, en principio, gozan los ayuntamientos.

"En algunas constituciones locales, no conforme con las facultades de Intervención que se otorgan a los poderes locales en los municipios, establecen la desaparición de los poderes municipales, arma política que arbitrariamente pueden esgrimir estos poderes locales, cuando determinado cabildo municipal no sea de su agrado. A esto se agrega que el gobernador, en principio, es el líder político de la entidad, y por lo mismo, a él se encuentran subordinados los presidentes municipales, no habiendo, por consiguiente, una verdadera democratización del municipio en nuestro país"<sup>(58)</sup>.

Evidentemente que en esta aseveración se muestra la problemática más profunda de la sumisión municipal y con la que coincidimos totalmente. En lo que

(58). De la Madrid Hurtado, Miguel, Elementos de Derecho Constitucional, México, 1982, p. 368. Citado en: Tena Ramírez, op. cit., p. 372.

diferimos es que esta preocupación académica al respecto no se haya plasmado, llegado su momento, en una preocupación política por combatir estas limitantes; más aún, como ya señalamos, se han intensificado, según los lineamientos del nuevo artículo 115 Constitucional, pues estas atribuciones ya no se admiten como una usurpación, sino como propias a las legislaturas locales.

En la fase del Dictamen del Senado, realizado el 23 de diciembre de 1982, se afirma que éste hace suya la Iniciativa presidencial, en los términos que expresa <sup>(59)</sup>. Así pues, la débil discusión sobre la Iniciativa presidencial dejó pasar los graves defectos que el reformado artículo 115 iba a encarnar. Por tanto, si el Dictamen no portó nada nuevo, la discusión fue aún más llana y con poca seriedad, al punto que en el transcurso de ella se dijo: "Los señores senadores que hicieron su exposición por estar atendiendo un dictamen que posteriormente debería presentar éste, están ausentes"<sup>(60)</sup>. Tal parece que la historia se repite, pues la misma situación imperó, como ya señalamos, en el Constituyente de 1917.

El Dictamen de la Cámara de Diputados fue similar al anterior. El debate fue un poco más profundo, debido a los puntos de vista de otros partidos políticos. Sin embargo, el número de Intervenciones fue reducido, pues participaron sólo ocho diputados: uno por el PSUM, dos por el PAN, uno por el PPS, uno por el PST, uno por el PDM y dos por el PRI <sup>(61)</sup>.

El PSUM se declaró contra el Dictamen, pues se argumentó estar en desacuerdo con los lineamientos en materia laboral a nivel municipal, pues consideraron que los trabajadores carecían de protección jurídica suficiente. Asimismo, precisaba que deberían ser los ayuntamientos quienes calificaran sus propias elecciones.

Por su parte, el PAN acepta en general toda la Iniciativa, pues consideró que se llenaban los requerimientos del municipio.

Los argumentos más críticos provinieron del PPS, ya que su orador dijo que no se contribuyó a la ampliación del régimen democrático, porque restringe aún más la vida municipal, pues no hay libertad económica ni política; por tanto, existe una incapacidad de los municipios para resolver los problemas fundamentales de su población. Sobre todo, hace énfasis en la intervención indebida de las legislaturas locales en los aspectos principales del municipio. Incluso enu-

(59). De la Madrid Hurtado, Miguel, El marco legislativo..., op. cit., p. 37.

(60). Ibidem., p. 48.

(61). El texto completo de la discusión en la Cámara de Diputados, se encuentra en: SG-CNEN, Estudios Municipales, num. 4, México, Talleres Gráficos de la Nación, julio-agosto de 1985, p.p. 109-143.

meró las facultades que los Congresos estatales tienen a partir de esta Iniciativa: "1. Suspender ayuntamientos. 2. Declarar que han desaparecido Ayuntamientos. 3. Suspender o revocar el mandato de algún miembro del Ayuntamiento. 4. Designar Consejos Municipales, en su caso. 5. Expedir leyes de acuerdo con las cuales los municipios manejarán su patrimonio. 6. Los Ayuntamientos, por acuerdo de las bases normativas que expidan las legislaturas, expedirán sus bandos municipales, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas. 7. Las leyes expedidas por las legislaturas locales determinarán qué servicios podrán prestar en el futuro. 8. La hacienda municipal sólo podrá obtener las contribuciones que establezcan las legislaturas. 9. Las legislaturas aprobarán las leyes de Ingresos municipales y revisarán las cuentas públicas de los Ayuntamientos. 10. Las legislaturas expedirán las leyes que rijan las relaciones entre los municipios y los trabajadores"<sup>(62)</sup>.

El PST, el PDM y el PRI aceptaron íntegramente la Iniciativa.

En la fase de Consulta a las legislaturas locales, la mayoría contestó con voto aprobatorio, por lo cual el 10. de febrero de 1983 se declaró procedente la reforma y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 3 d febrero de 1983.

En dicha publicación aparece un artículo transitorio que ordena expresamente al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados para reformar y adicionar, en el plazo de un año, las leyes federales y las constituciones locales, para realizar de manera congruente las tareas descentralizadoras propuestas para ese gobierno.

Jacinto Faya Viesca señala que del cumplimiento estricto de este artículo transitorio depende el éxito de la aplicación efectiva y práctica del pretendido fortalecimiento municipal plasmado en el artículo 115. El mismo autor señala que "de la lectura del Artículo 115 observamos la dependencia de su vigencia ante el Congreso de la Unión y de la Legislatura de los Estados. A excepción de las fracciones VII y VIII, las ocho restantes se remiten a leyes locales y federales, para el ejercicio de las potestades públicas municipales. Esto significa, que la plena aplicación efectiva y real de la riqueza del Artículo 115 depende en su origen y en su fondo no de los propios municipios ni de las Autoridades Administrativas de los estados y de la Federación, sino del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados, quienes están obligados a proveer en forma congruente, real y programática, las bases que en una descentralización y acción de fortalecimiento municipal se encuentran contenidas en el Artículo 115"<sup>(63)</sup>.

(62). *Ibidem.*, p. 119.

(63). Faya Viesca, Jacinto, "El artículo 115 constitucional y la responsabilidad del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados, impuestas por el Poder Constituyente Permanente", en: *Estadística Municipal*, núm. 5, México, Talleres Gráficos de la Nación, septiembre-octubre 1985, p. 98.

Así pues, reiteramos que si ciertamente se da una redistribución de poder hacia la periferia, ésta se queda en gran medida "atorada" en las legislaturas locales, obstruyendo su paso hacia los ayuntamientos.

"Es una realidad que el Artículo 115 amplió sustancialmente el ámbito de competencia a favor de los municipios. El aumento en calidad y en cantidad de esta esfera competencial se ve claramente en las nuevas atribuciones otorgadas a estas personas jurídicas de Derecho Público que son los municipios. Solamente que existe un problema para el completo desarrollo, perfección y ejecución de estas atribuciones: el hecho de que en gran medida estas atribuciones dependen de la adecuación que se haga a las constituciones locales de los estados, y de las reformas y promulgación de nuevas leyes federales, todo ello en perfecta congruencia con el espíritu y finalidad última de la voluntad del Constituyente Permanente al reformar y adicionar el Artículo 115 Constitucional.

"...Si la legislación y reformas a las Constituciones locales y leyes federales a que obliga el Artículo 115 no se cumplen, se incumple y viola el espíritu político y la voluntad constitucional del Constituyente Permanente, órgano político superior de la expresión de la soberanía popular"<sup>(64)</sup>.

Al abundar sobre la materia legislativa de la reforma municipal, queremos señalar que el problema no es constitucional, sino estrictamente político, pues no se "suelta" el poder a los municipios.

Además, el papel del Congreso local no debe consistir en las meras adecuaciones a la constitución correspondiente; es decir, no sólo con la interpretación declarativa del artículo 115, sino la interpretación integrativa, destinada a subsanar las deficiencias de los textos legales a aplicar.

Así pues, en el plazo del año convenido se realizaron consultas para la reforma municipal, para orientar a las diferentes entidades federativas en la realización de sus adecuaciones legislativas. Los temas fueron cuatro: bases constitucionales para la organización municipal; mecanismos para democratizar la vida pública; bases de coordinación entre los gobiernos municipal, estatal y federal; y estructura y fortalecimiento del municipio.

De estas consultas surgieron 3 517 ponencias. Todas ellas coincidieron en la necesidad de crear un sistema municipal flexible, que pudiera conjugar la gran heterogeneidad que caracteriza al país, esto es, las zonas atrasadas con las más modernizadas. Así pues, la reforma se debía aplicar con "unidad de principio pero con diferencia de modalidades"<sup>(65)</sup>.

(64). *Ibidem.*, p.p. 98-99.

(65). Beltrán, Ulises, y Portilla, Santiago, "El proyecto de descentralización del gobierno mexicano (1983-1984)", en: *Descentralización y democracia en México*, op. cit., p. 91.

Una vez concluido el proceso de consulta, la Secretaría de Gobernación intergó el material resultante y lo entregó a cada una de las legislaturas locales, como una forma de orientación en el proceso final de adecuación de las constituciones y leyes estatales.

Así pues, la reforma a las constituciones estatales debe considerarse como segunda fase en la cual el precepto constitucional se adecúa a las condiciones locales. Sin embargo, pese al papel tan fundamental que juegan las legislaturas de cada una de las entidades federativas, éstas no adoptaron la postura que su actividad legisladora requería.

En el caso de la mayoría de los estados hubo una muy deficiente adecuación del artículo 115 de la Constitución General, cuando no sólo se trató de una mera transcripción o de omisiones graves, llegando incluso a que en algunos estados se hizo más patente el poder e influencia del Ejecutivo local.

Faya Vlesca señala que "si repasamos las reformas que se han hecho a las constituciones de los Estados y la legislación que se ha producido por parte de los Congresos Locales, veremos también que estas legislaciones, salvo contadísimas excepciones, y en casos muy concretos, no han interpretado con solidez municipalista y federalista del Constituyente Permanente, cuando ese poder tomó la decisión de reformar y adicionar el Artículo 115 Constitucional"<sup>(65)</sup>.

Para evaluar el avance legislativo sobre la reforma municipal, revisamos las reformas constitucionales de cada una de las entidades federativas. En general, pudimos observar lo siguiente:

En la gran mayoría de los casos, las legislaturas locales se dedicaron a transcribir el artículo 115, remontándolo a distintos artículos de sus respectivas constituciones, con una ligera variación en la redacción, pero que no conlleva diferencias o especificaciones sustanciales. En este caso se encuentran las constituciones de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chihuahua, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Guerrero, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, San Luis Potosí, Tlaxcala y Yucatán. En algunas constituciones incluso hubo omisiones, como en el caso de Baja California, que no habla de planeación urbana; Campeche, que no legisla sobre servicios públicos municipales; y Chihuahua, que no menciona ninguno de los dos rubros.

Respecto a la adecuación sobre la suspensión de ayuntamientos, en algunas constituciones, lejos de manifestar como una facultad de la legislatura local, hizo mayor énfasis en el poder e influencia "indirectos" del gobernador del estado. Tal es el caso de las constituciones de Baja California, que señala como facultad de éste "designar entre los vecinos, a *propuesta del Gobernador del Estado*, los Concejales Municipales en los términos de esta constitución y las leyes respecti-

(65). Faya Vlesca, Jacinto. op. cit., p. 102.

vas"<sup>(67)</sup>; en la de Baja California Sur se señala lo mismo que en la anterior,<sup>(68)</sup> en la de Chiapas se señala que cuando el Congreso declare suspendido un ayuntamiento, el Concejo de gobierno municipal lo ejercerán las personas "propuestas" por el gobernador del estado <sup>(69)</sup>; en la de Chihuahua es el mismo caso que en la anterior, con la variante que será "una terna propuesta por el gobernador"<sup>(70)</sup>; en la de Guerrero se señala que la suspensión de ayuntamientos será por acuerdo de las dos terceras partes del Congreso local "oyendo al Ejecutivo del Estado"<sup>(71)</sup>; y, por último, en la de Querétaro se estipula que el Congreso puede "designar de entre los vecinos a los Concejos Municipales, a propuesta del Ejecutivo, a efecto de que éstos concluyan los periodos constitucionales respectivos..."<sup>(72)</sup>.

Por otra parte, destacan las adecuaciones a las constituciones de Veracruz y Tamaulipas, pues no contemplan el espíritu y esencia del nuevo 115. En el primer caso, no incluye ninguna de las nuevas disposiciones de este artículo; en el segundo, sólo menciona la composición de los ayuntos de la entidad, sin hacer ningún señalamiento más.

En el caso contrario, es decir, donde se hicieron ciertas adecuaciones, aunque sean mínimas, se encuentran varias constituciones. En primer término están las de Aguascalientes y Chihuahua, pues hacen mayor énfasis en lo hacendarlo; así, en la primera se señala con mayor especificidad, en su artículo 27, el procedimiento para la presentación de cuentas municipales; en la segunda, especifica y desglosa, en su artículo 132, la fuente de los ingresos municipales.

En segundo término, en sólo dos estados, Durango y Zacatecas, señalan la inclusión de un servicio civil de carrera para los servidores públicos municipales <sup>(73)</sup>.

En tercer término, sólo en los casos de Coahuila, Zacatecas y Sonora se menciona la necesidad de impulsar un sector paramunicipal para el apoyo de las iniciativas del ayuntamiento <sup>(74)</sup>.

(67). SG-CNEM, *Democratización integral: reforma municipal*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1984, Serie Documentos IV, p. 74. Artículo 27, fracción XXX de la Constitución local, proceso que reitera en el artículo 84 de la misma. El subrayado es nuestro.

(68). Constitución Política del Estado de Baja California Sur, artículo 61, fracción XXXVIII.

(69) Constitución Política del Estado de Chiapas, artículo 60, tercer párrafo.

(70). Constitución Política del Estado de Chihuahua, artículo 47, fracción XXVI, segundo párrafo.

(71). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, artículo 47, fracción XXVI, segundo párrafo.

(72). SG-CNEM, *Democratización...*, op. cit., p. 365. Artículo 63, fracción XI de la Constitución local.

(73). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, artículo 113 y Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, artículo 47, fracción XXVI.

(74). Artículo 67, fracción XIV y artículo 131, fracción XVI; artículo 85 y 86; artículo 136, fracción I de las Constituciones locales respectivas.



Destacan las constituciones de Sonora y Tabasco pues señalan más elementos que le puedan dar vigencia y mayor dinámica a la vida municipal. En el caso de Tabasco se contempla la planeación para el desarrollo municipal integral pues enuncia que "los planes municipales de desarrollo precisarán los objetivos generales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del municipio...determinarán los instrumentos y responsables de su ejecución; establecerán los lineamientos de política de carácter global, sectorial y de servicios municipales. Sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social..."<sup>(75)</sup>.

La constitución de Sonora abarca también el aspecto de la planeación integral <sup>(76)</sup>, además de que estipula como facultades del ayuntamiento impulsar al municipio en todos sus rubros económicos y sociales; proteger a los grupos étnicos (facultad no estipulada en ninguna otra constitución local, pese a su necesidad), e impulsar la participación comunitaria.

En la constitución de Puebla sólo se hace un mayor énfasis en la facultad de los ayuntamientos en los procesos legislativos, sobre todo en la expedición de sus bandos de policía y buen gobierno y circulares y disposiciones de observancia general<sup>(77)</sup>.

Las constituciones más sobresalientes son las de Michoacán y Morelos pues le dejan un papel más autónomo y relevante al ayuntamiento.

En la primera se señalan varias facultades del ayuntamiento, entre las que destacan: vigilar las escuelas públicas y particulares; vigilar las tierras y aguas necesarias para el patrimonio de las comunidades; repoblación y conservación de los bosques; difundir y propagar la agricultura e industria rurales, entre otros.

En la segunda se hace un mayor énfasis en las relaciones y condiciones de trabajo de los servidores públicos municipales, pues establece la jornada máxima, el derecho de huelga, las prestaciones sociales, la capacitación, entre otros. Asimismo, señala detenidamente las causas por las que un ayuntamiento puede ser revocado o suspendido <sup>(78)</sup>.

Podemos observar que, en general, las adecuaciones del artículo 115 de la Constitución General dependen, en gran medida, de los Congresos estatales; por tanto, de ello se deriva un mayor o menor fortalecimiento de los municipios además de que, como ya lo mencionamos en su momento, la fuente misma de esas adecuaciones le confiere un poder muy amplio y una capacidad de ingerencia mucho mayor.

"Estamos, pues, ante el dramático caso de que la futura solidez y pleno desarrollo de la Institución del Municipio Libre está en manos fundamentalmente de

(75). SG-CNEM, Democratización..., op. cit., p. 448. Artículo 65, fracción III, segundo párrafo.

(76). Constitución Política del Estado de Sonora, artículo 136, fracción VII.

(77). Constitución Política del Estado de Puebla, artículo 105, fracción III.

(78). Constitución Política del Estado de Morelos, artículo 40, fracción XX, y artículo 41, fracciones I, II y III.

dos poderes constituidos: el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados. El fiel cumplimiento y observancia a las reformas y adiciones al Artículo 115 constitucional está dependiendo de estos dos poderes. Por ello, advertimos que esta legislación habilitante tendrá que producirse...con una clara determinación de producir una legislación valiente, avanzada y con la firme decisión de adentrarse en el reparto real del Poder dentro de los mismos límites que el propio Artículo 115 señala.

"De no legislarse así, o simplemente de no legislarse en ningún sentido, no solamente se menguaría la fuerza y alcance del Artículo 115, sino que además se estaría poniendo en duda el valor de la Constitución, y se estaría optando por rechazar la soberanía popular..."<sup>(79)</sup>.

Después de las modificaciones a las constituciones locales, las leyes estatales fueron adaptadas a los nuevos preceptos del artículo 115. En algunos estados las reformas legislativas incluyeron ordenamientos diversos encaminados a fortalecer en cierta medida al municipio, pero los ejemplos positivos son aún escasos. Tal es el caso de Tabasco donde se promulgó una Ley Estatal de Planeación; o el de Aguascalientes, donde se promulgaron reglamentos internos de administración municipal; asimismo en Zacatecas se expidió una Ley de Coordinación Estado-Municipios para regular la distribución de las participaciones fiscales<sup>(80)</sup>.

Todavía en julio de 1985 quedaba pendiente la adecuación de los ordenamientos y reglamentos municipales a las constituciones estatales y federales ya reformadas.

En suma, "con la adopción del nuevo mandato constitucional en todos los estados, la reforma municipal dio a partir de 1984 nuevos y muy sustantivos ingresos a la mayoría de sus municipios, aunque fue evidente el diverso grado de compromiso político con que los estados emprendieron la reforma. Mientras que en algunos de ellos se asumió con entusiasmo el espíritu de la reforma y se modernizó su legislación relativa a los municipios, en otros las modificaciones legales se limitaron a adecuar las constituciones locales al principio general. Tres años después de reformado el artículo 115, la reforma municipal apenas iniciaba su camino"<sup>(81)</sup>.

(79). Faya Viesca, op. cit., p.p. 101-102.

(80). Secretaría de la Presidencia, Unidad de la Crónica Presidencial, *Las razones y las obras*. Segundo año, op. cit., p. 232.

(81). Secretaría de la Presidencia, Unidad de la Crónica Presidencial, *Las razones y las obras*. Cuarto año, México, Ed. FCE, 1987, p. 49.

## CAPITULO V. INSTRUMENTACION DE LA REFORMA MUNICIPAL:

### ACCIONES Y RESULTADOS.

"Para el desempeño de más amplias funciones es necesario que los municipios dispongan de *facultades legales* y de *solvencia financiera*. La capacitación administrativa de los funcionarios municipales en el marco de un *servicio civil de carrera* es la piedra de toque para romper el círculo de la ineficiencia que agobia a nuestros ayuntamientos."

Miguel de la Madrid. *"Descentralización de la vida nacional"*, discurso de campaña.

Como ya hemos señalado, las reformas al artículo 115 ampliaron en cierto sentido la capacidad de acción de los ayuntamientos, aunque se observan serias deficiencias que limitan y obstruyen los ámbitos de acción deseables y necesarios para un cabal fortalecimiento municipal.

Ciertamente retomar al municipio como pieza fundamental para establecer diferentes estrategias de desarrollo presentan un proyecto alternativo, viable y necesario en una coyuntura de crisis, como la que estamos atravesando.

Así pues, el fortalecimiento municipal debe ser considerado como una de las políticas prioritarias no sólo en el sexenio de Miguel de la Madrid, sino en periodos subsecuentes, a fin de que se erija y consolide como un verdadero proyecto de desarrollo alternativo y viable, acorde con las necesidades y características de un país tan heterogéneo como el nuestro, y con la fisonomía económica y social que tienen las distintas regiones del país, y que ya hemos apuntado anteriormente.

Sólo de esta manera se puede realizar un nivel de desarrollo como el que hemos señalado y que según nuestra concepción, es aquel que logre el bienestar de la comunidad con base en sus necesidades y las potencialidades que le permiten su medio ambiente.

Un nivel de desarrollo o subdesarrollo sólo se dará en la medida en que una comunidad aproveche o no las riquezas potenciales que su medio le proporcione; esto es, tanto de organización social como de riquezas naturales, y no del grado de urbanización de dichas comunidades.

Debido al mosaico nacional prevaleciente, en el cual existe desde grandes concentraciones urbanas hasta dispersiones demográficas en un vasto territorio,

consideramos que no se pueden aplicar políticas homogéneas desde un centro de poder, sino que, dadas las diversas problemáticas y especificidades de cada región y de cada localidad, la opción municipal es la más viable para subsanar las graves deficiencias que a través de tantos años de inercia centralizadora se han generado, y que se han acentuado severamente en las últimas décadas.

Como ya hemos apuntado, la reforma constitucional sobre la vida municipal ha tenido serias deficiencias y contiene aún grandes limitantes y control político para dejar a los ayuntamientos manifestar y realizar sus tareas esenciales de promoción del desarrollo integral de sus comunidades. De ahí que sólo se les ha concedido un nuevo poder mínimo, el cual es factible de ampliar y aprovechar en su máximo.

Por ello, consideramos dos puntos fundamentales que no serán, por mucho, los únicos instrumentos para la realización inicial de un proceso de fortalecimiento municipal que se consolide y se prolongue a mediano y largo plazos, pero que les consideramos como pieza clave para un impulso primario. En esencia, estos puntos son el fomento económico, a través del fortalecimiento municipal que los consideramos como pieza clave para un impulso primario. En esencia, estos puntos son el fomento económico, a través del fortalecimiento de la hacienda municipal y la consolidación de un sector paramunicipal con el apoyo en la creación de empresas de este tipo y el servicio civil de carrera.

Para poder proponer las modalidades que a nuestro criterio deberán seguirse para consolidar al municipio como una alternativa viable del proyecto de desarrollo nacional, señalaremos primeramente las acciones que en este sentido se han realizado, así como su análisis y crítica. Pero consideramos que es fundamental que, a partir de las deficiencias detectadas, se propongan ciertas líneas de acción para consolidar el proyecto municipal, a fin de que no quede como una moda sexenal, sino como un verdadero proyecto de desarrollo integral.

#### 1. FOMENTO ECONOMICO.

Uno de los problemas a que siempre se ha enfrentado el municipio es a una penuria económica severa, y que incluso es la parte más preocupante de los miembros de los ayuntamientos, pues es aquí donde se evidencia de manera más clara la debilidad y el abandono municipal.

Ya hemos señalado la centralización de los recursos económicos en determinados polos de "desarrollo" del país, lo que ha traído en contraparte un despojo e insolvencia financiera de la gran mayoría de los municipios del país. Por lo mismo, analizaremos los nuevos lineamientos que sobre fomento económico se han generado a partir del nuevo artículo 115 constitucional, así como la configuración y consoli-

dación de empresas públicas municipales que orienten y satisfagan las necesidades financieras de la comunidad municipal, pero que también repercutan en otros aspectos que tiendan a elevar tanto el nivel económico como el bienestar social de dichas comunidades.

#### A) HACIENDA MUNICIPAL.

En los últimos años el creciente descenso de los ingresos municipales se fue haciendo más evidente. Los sistemas de distribución de la recaudación de los tres niveles de gobierno se fueron deteriorando y las haciendas disminuyeron su capacidad económica para satisfacer las demandas de la población municipal.

Debido a este grave problema, uno de los aspectos que mayor importancia cobró dentro de la reforma constitucional sobre el municipio, contenida en la fracción IV, fue la pretendida ampliación de ingresos para la hacienda local, a través de las participaciones, los impuestos, derechos y aprovechamientos. Para efectos de exposición, analizaremos cada uno de ellos.

#### -Participaciones federales.

Debido a las deficiencias de las haciendas locales, el gobierno federal y los gobiernos locales hablan asumido políticas de transferencias y subsidios a los municipios, además de tomar como actividad propia la prestación de los servicios básicos, que en teoría correspondían al gobierno municipal.

Como se ha visto, el gobierno de López Portillo empezó a implantar algunos mecanismos que apoyaran la descentralización que en esos momentos se imponía ya como una necesidad apremiante. La Ley de Coordinación Fiscal de 1978 contempló el apoyo a los municipios por medio de participaciones en la recaudación de los ingresos federales. De acuerdo a esta Ley, la Federación y los Estados pudieron celebrar convenios, mediante los cuales éstos se integraron al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Con el auge petrolero, se pensó en esta materia prima como generadora del bienestar social. Así pues, el 1 por ciento del impuesto general derivado de la exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados se dedicó a constituir el Fondo General y Fondo Complementario de Participaciones. En 1982 esta recaudación fue de 2,055 millones de pesos, de los cuales la mitad se entregó directamente a los municipios con aduanas fronterizas y la otra mitad para conformar el Fondo de Fomento Municipal.

En 1983 y 1984 los porcentajes fueron de 30 por ciento para los municipios exportadores y 70 por ciento para el Fondo de Fomento Municipal. Las propor-

ciones iban cambiando conforme se requería avanzar en la reforma municipal ya iniciada para esos años, pues en 1985 la proporción fue del 10 y el 90 por ciento respectivamente.

En general, los montos nominales totales de participaciones a los municipios fueron los siguientes: "en 1979 las participaciones federales que recibieron los municipios ascendieron a 6,993 millones de pesos; en 1980, a 17,338 millones de pesos; en 1983, a 99,910 millones y para 1984 se calcula que fueron 152,485 millones de pesos" <sup>(1)</sup>.

Así pues, la dependencia de una materia prima tan oscilante el mercado mundial trajo primeramente una bonanza y recursos para los municipios, a través de esta vía, sumamente importante. Pero, como sucedió pocos años después, la baja de los precios del petróleo trajo severas consecuencias para los ingresos municipales, y que determinan la solvencia e insolvencia financiera de los mismos, tal como señalaremos más adelante.

En efecto, la Coordinación Fiscal que se estableció a partir de 1978 pretendió evitar la concurrencia impositiva de Federación, estados y municipios, así como la doble o múltiple tributación. De tal forma, la recaudación se centra en sólo cinco fuentes: la renta, el valor agregado, la producción y el consumo de determinados bienes, el comercio exterior y el petróleo.

La Ley de Coordinación Fiscal se enfoca a la distribución de los Fondos siguientes: 13 por ciento de los ingresos totales anuales que obtenga la federación por concepto de los derechos e impuestos sobre la extracción de petróleo crudo y gas natural, y los de minería, los cuales constituyen el Fondo General de Participaciones. De estos ingresos, los Estados que están adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participan adicionalmente del 80 por ciento de la recaudación que se obtenga en su territorio del impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos. De esta participación, a los municipios de cada entidad corresponde como mínimo el 20 por ciento, el cual se le distribuirá conforme señalen sus legislaturas respectivas.

El Fondo Financiero Complementario se conforma, según la Ley, con el 0.50 por ciento de los ingresos totales anuales que obtenga la federación por los derechos e impuestos sobre petróleo, gas natural y minería, ya mencionados, más el 3 por ciento del Fondo General de Participaciones.

(1). Secretaría de Programación y Presupuesto, Fortalecimiento y Desarrollo municipal, num. 21, enero de 1985, p. II (anexo).

De estos fondos, se orienta una proporción para la creación del Fondo de Fomento Municipal que distribuya las participaciones a los municipios no fronterizos, no marítimos o no petroleros <sup>(2)</sup>.

Así pues, aproximadamente el 20 por ciento de la recaudación federal total se transfiere a los estados a través de los Fondos antes mencionados. En tal medida, los municipios deben recibir cuando menos el 20 por ciento de los Fondos Generales y Financiero Complementario, y el 100 por ciento del Fomento Municipal. La legislatura local debe señalar anualmente la proporción correspondiente a cada municipio.

Los estados se encuentran adheridos "voluntariamente" a dicho sistema; si quisieran separarse, recuperarían la capacidad de percibir las contribuciones estatales y municipales sin más limitantes que las derivadas de la Constitución, pero dejarían de percibir gran parte de las participaciones federales, que son los ingresos más fuertes que tienen. Por ello la "descoordinación" es más una posibilidad teórica que práctica. <sup>(3)</sup>

Pese al nuevo mecanismo planteado, tendiente al fortalecimiento de las ya muy depauperizadas haciendas locales, se han incurrido en desequilibrio y desigualdades muy marcadas en la distribución de los Fondos señalados. "Las disparidades que mostraron las entidades estatales al incorporarse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no sólo se mantuvieron, sino que se magnificaron en el transcurso del tiempo. De hecho la etapa conyuntural de carácter recesivo que afecta a la economía nacional, lastima en mayor medida a los estados que se iniciaron con desventajas comparativas, derivadas de montos de participación menores a su potencial y beneficia a los estados que se incorporaron al sistema en épocas de bonanza, particularmente aquellos que poseen recursos petroleros.

"Esta disparidad se ve acompañada por una disminución continua de los ingresos fiscales, ya que el ritmo creciente del proceso inflacionario superó con mucho el aumento normal de las participaciones, de donde se infiere que, salvo algunos estados privilegiados, la inmensa mayoría de las entidades se enfrentan a exigencias de presupuestos cada vez mayores, necesarios para hacerle frente a las demandas de servicio público y gasto corriente"<sup>(4)</sup>.

(2). "Ley de Coordinación Fiscal", en: *Código Fiscal de la Federación*, México, Ed. Porrúa, 1985.

(3). Hoyo d'Addona, Roberto, "Panorama General del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal", Reunión sobre Apoyos Fiscales a la descentralización y desconcentración hacendaria, IEPES-Subdirección de Estudios de Descentralización, 17 de mayo de 1988.

(4). Saracho Vallo, Alberto, "Los efectos de la política de Coordinación Fiscal sobre la descentralización", *ibidem.*, 17 de mayo de 1988.

Así pues, la distribución de las participaciones son muy subjetivas y erróneas para tratar de fomentar e impulsar el desarrollo regional, pues se requiere de un criterio "equilibrador" que dista mucho del que se ha venido realizando. El criterio tradicional aún prevaleciente ha consistido en distribuir participaciones en función de la generación de impuestos federales en las diversas entidades. Ello ha llevado ciertamente a ahondar las brechas de desarrollo regional, pues se han proporcionado más participaciones a las Entidades en que más se obtienen impuestos federales, las que obviamente son las de mayor desarrollo relativo. El sistema actual de coordinación fiscal ha pretendido superar esta deficiencia asignando recursos adicionales a las Entidades menos favorecidas en la distribución del Fondo principal, el General de Participaciones.

Ello ha ayudado en forma importante a varios Estados y Municipios: pero el monto modesto de tales recursos (los del Fondo Financiero Complementario) no ha permitido el funcionamiento de un sistema compensatorio.

Esta inequidad en la distribución de tales fondos es sumamente importante, ya que repercute fuertemente en las haciendas municipales, pues este es el principal rubro, cuando no el único, para dicha hacienda. Esta irregular distribución puede evidenciarse con los datos siguientes: en 1983 el monto total de las participaciones ascendió a 90,281 millones de pesos, de los cuales el Estado de México absorbió el 11.17% ; Veracruz, 8.53%; Tabasco, 7.59%; Jalisco, 6.51% y Nuevo León, 6.22%. Esto es, en sólo 5 estados se concentró el 40.02% de estas participaciones. En cambio, hubieron estados que apenas alcanzaron el 1.02%, como Baja California Sur; el 1.17% como Morelos, o el 1.28% como Querétaro.<sup>(5)</sup>

Aunado a lo anterior, ciertamente las participaciones han aumentado global y nominalmente, pero en términos reales existe un serio déficit al respecto. "Se estima que las participaciones aumentaron en un 476 por ciento en el periodo de 1980 a 1984. Sin embargo, este incremento es sólo en términos nominales. Si comparamos el crecimiento de 476 por ciento de las participaciones con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, observamos que el aumento de este último fue de 679.2 por ciento en el mismo periodo. Ello significa que el aumento de las participaciones no sólo queda anulado sino que incluso sufre una disminución."<sup>(6)</sup>

No sólo el fenómeno inflacionario determina significativamente la capacidad financiera de los municipios vía participaciones sino, como señalamos anterior-

(5). Hoyo d'Addona, Roberto, op. cit., 17 de mayo de 1988. Consultar además datos presentados en: Hoyo d'Addona, Roberto, "La hacienda pública municipal", en: Estudios Municipales, num. 1, México, Talleres Gráficos de la Nación, enero-febrero 1985, p. 17.

(6). Velázquez Carranza, Yolanda, "La hacienda municipal", ibidem., p. 79.



mente, los ingresos derivados de la venta de petróleo. La dependencia del monto de las participaciones hacia los precios del petróleo en el mercado internacional son un factor que condiciona fuertemente la solvencia y capacidad hacendaria local. El año más significativo al respecto fue el de 1986, cuando bajaron los precios del petróleo hasta 13 dólares el barril, lo cual significó una reducción de recursos destinados al gasto público municipal entre 4 y 5 mil millones de pesos (7); incluso, en el año de 1988 se calcula una reducción de las participaciones del 11 por ciento, debido al recorte presupuestal (8).

En general, los factores que agobian a la economía nacional se recrudecen y adquieren matices de mayor penuria en los municipios del país, tal como lo hemos apuntado aquí. Pero justo es resaltar que existen también otros factores, tal vez más locales y de corte político, que ahondan aún más la inequitativa distribución y la injusta asignación de participaciones al interior de cada una de la entidades federativas.

Es así que "...la reforma establece que la federación pagará a los municipios las participaciones federales. Sin embargo, la Ley de Coordinación Fiscal establece que las participaciones se entregaron a los municipios por conducto de los Estados (señalado en su artículo sexto), lo cual va en contra del espíritu de la reforma, que pretende dar mayor autonomía financiera al municipio, y de discutible constitucionalidad".

Además, el hecho de que las legislaturas locales establezcan las bases, montos y plazos de estas participaciones para los municipios "...permite que el estado tenga un control sobre el municipio, de tal forma que las cosas permanecen como estaban antes de la reforma. Es decir, que las legislaturas son quienes deciden la manera de participación de cada Municipio".

Por tanto, existen limitantes tanto en autonomía financiera como política, pues "también se puede presentar en la práctica el problema de que si el ayuntamiento no es de la simpatía de los poderes estatales, habrá problemas en la determinación y en la entrega de las participaciones" (9).

Sumados estos factores vemos que, si bien por una parte se pretendió subsanar las serias deficiencias que el sistema tributario federal traía para las haciendas locales y municipales, por la otra se desarrolló con los mismos criterios

(7). Discurso pronunciado por Alfredo Baranda, secretario de Finanzas del Gobierno del Estado de México, en la apertura de la Segunda Reunión Anual de Apoyo a la Administración Hacendaria Municipal, Toluca, 6 de marzo de 1986.

(8). Datos tomados de la sesión de preguntas y respuestas en la Reunión de Fortalecimiento Municipal, IEPES, 24 de mayo de 1988.

(9). Sepúlveda Amor, Alejandro, "Reforma Fiscal Municipal", en: Estudios Municipales, num. 1, op. cit., p. 63.

centralizadores que han generado el desequilibrio regional que ya hemos tenido oportunidad de tratar. Aunado a esto, la crisis actual ha incidido negativamente en los montos de estos recursos que pretenden paliar la insolvencia financiera.

Por ello, "...la política fiscal es el punto más vulnerable del proceso descentralizador. El perfil de nuestro sistema fiscal no ha cambiado sustancialmente; el gobierno federal centraliza aún la captación de los mayores recursos provenientes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

"En efecto, la Ley de Coordinación Fiscal Federal establece una distribución del ingreso impositivo nacional a los estados de un 17% aproximadamente; este porcentaje dividido entre 32 entidades, incluyendo al Distrito Federal, arroja un promedio de 0.54% para cada estado. De ese 17% la Ley citada dispone que cuando menos el 20% se entregue a los municipios como participaciones federales. Así, del total del ingreso nacional impositivo, sólo el 3.4% se distribuye entre los 2,378 municipios del país.

"La precariedad es más que significativa: los municipios reciben en promedio el 0.0131%, sin tomar en cuenta las reglas de distribución que acentúan las disparidades entre los municipios. No dejan de alarmarnos estas cifras, sobre todo si consideramos que estos ingresos fiscales representan para los municipios entre el 30% y el 50% de sus ingresos totales "(10).

La situación es aún más crítica que la expresada anteriormente, pues en algunos estados la dependencia de las haciendas municipales hacia las participaciones federales son aún mayores que las señaladas (ver cuadros 13, 14 y 15\*). Como se puede apreciar, en algunos estados y municipios el factor de dependencia sobre los ingresos brutos municipales oscila entre el 80 y el 90 por ciento, siendo más evidente en los municipios rurales y pobres que en los urbanos y "ricos" (en términos relativos).

Así pues, la autonomía financiera ha sido sólo un intento fallido en los últimos años, porque si bien el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal les ha pretendido orientar mayores recursos este se ha revertido en dos problemáticas graves. Por un lado, la dependencia de este rubro para la capacidad de acción de las haciendas municipales ha sido cada vez mayor, tal y como nos lo muestran los cuadros en los dos años señalados comparativamente. Incluso a nivel nacional, las participaciones pasaron de 17,338 millones de pesos a 246,173, incrementándose en un 1,420 por ciento, en tanto, los otros ingresos municipales sólo aumentaron de 11,132 millones a 66,904 millones, que significó un incre-

(10). Pavón, Laura, "Efectos de la política de Coordinación Fiscal en la descentralización: perspectiva municipal", Reunión sobre apoyos fiscales..., op. cit., 17 de mayo de 1983.

\* Se presentan los datos de los estados de Durango, Tlaxcala y Zacatecas por las mismas razones señaladas en la nota de la página 100.

CUADRO 13. DURANGO: PARTICIPACIONES FEDERALES, 1980 Y 1984

MUNICIPIO	1980	1984
	PARTICIPACIONES COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS BRUTOS	PARTICIPACIONES COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS BRUTOS
TOTAL	18.02	72.92
Canatlán	21.60	80.51
Canelas	-	99.20
Coneto de Comonfort	66.45	31.55
Cuencamé	10.20	-
Durango	41.67	71.13
General Simón Bolívar	1.38	92.50
Gómez Palacio	0.76	59.00
Guadalupe Victoria	21.61	84.29
Guanaceví	25.64	28.17
Hidalgo	2.14	95.37
Indé	51.16	84.31
Lerdo	4.78	92.99
Mapimí	22.51	28.14
Mezquital	7.39	97.70
Nazas	1.53	89.64
Nombre de Dios	85.75	96.52
Ocampo	2.06	92.04
El Oro	33.85	75.80
Otáez	1.27	88.88
Pánuco de Coronado	-	93.34
Peñón de Blanco	2.15	87.66
Poanas	21.12	87.11
Pueblo Nuevo	2.21	94.76
Rodeo	-	93.82
San Bernardo	1.09	95.59
San Dimas	87.78	91.62
San Juan de Guadalupe	2.38	84.46
San Juan del Río	18.62	75.92
San Luis del Cordero	1.41	99.17
San Pedro del Gallo	-	95.83
Santa Clara	1.31	96.08
Santiago Papasquiaro	41.70	86.90
Súchil	-	19.51
Tamazula	-	90.47
Tepehuanes	11.06	95.18
Tlahualillo	2.50	85.36
Topila	16.61	94.34
Vicente Guerrero	-	55.07

Fuente: INEGI, *Cuaderno de Información para la planeación. Durango*. México, Talleres del INEGI, 1986, p.p. 214 y 215.

## CUADRO 14. TLAXCALA: PARTICIPACIONES FEDERALES, 1980 Y 1984

MUNICIPIO	1980 PARTICIPACIONES COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS BRUTOS	1984 PARTICIPACIONES COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS BRUTOS
TOTAL	3.51	82.30
Amaxac de Guerrero	1.62	95.14
Antonio Carbajal	1.09	68.93
Apizaco	0.46	79.15
Allangatepec	-	89.29
Allzayanca	-	72.03
Calpulalpan	0.93	50.04
El Carmen	-	84.85
Cuapiaxtla	84.32	88.67
Cuaxomulco	84.23	94.19
Chiautempan	-	84.11
Domingo Arenas	-	89.41
Españita	2.00	58.57
Huamantla	0.36	71.24
Hueyotlipan	1.28	81.39
Ixtacuixtla	10.07	96.58
Ixtenco	-	86.11
José María Morelos	0.72	86.48
Juan Cuamatzi	1.33	86.74
Lardizábal	3.79	95.38
Lázaro Cárdenas	3.07	91.01
Mariano Arista	26.11	83.12
Miguel Hidalgo	5.90	98.27
Nativitas	1.83	88.75
Panotla	-	81.31
San Pablo del Monte	1.14	89.39
Santa Cruz Tlaxcala	81.14	95.63
Tenancingo	0.79	80.83
Teolochohco	-	92.35
Tepoyanco	-	88.72
Terrenate	3.66	97.70
Tetla	7.28	85.94
Tetlatlahuca	1.67	94.32
Tlaxcala	-	78.45
Tlaxco	1.36	81.98
Tocatlán	1.81	70.59
Totolac	-	94.61
Trinidad Sánchez Santos	0.80	95.46
Tzompantepec	4.08	96.28
Xaloztoc	0.58	81.79
Xaltocan	1.30	89.22
Xicohténcatl	0.82	88.23
Xicohtzínco	-	87.54
Yauhquemehcan	5.09	88.97
Zacatelco	-	81.48

Fuente: INEGI, Cuaderno de Información para la planeación, Tlaxcala, México, Talleres del INEGI, 1986, p.p. 238 y 239.

## CUADRO 15. ZACATECAS: PARTICIPACIONES FEDERALES, 1980 Y 1984.

MUNICIPIO	1980 PARTICIPACIONES COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS BRUTOS	1984 PARTICIPACIONES COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS BRUTOS
Apozol	45.69	83.47
Apulco	76.73	95.31
Atolinga	39.16	78.05
Benito Juárez	43.16	74.97
Calera	56.77	81.08
Cañitas de F. Pescador	-	65.91
Concepción del Oro	78.67	75.11
Cauhtémoc	41.88	91.69
Chalchihuites	59.35	96.43
Fresnillo	48.51	81.80
García de la Cadena	57.04	54.03
Genaro Codina	69.64	94.34
Gral. E. Estrada	50.16	51.20
Gral. Fco. Murguía	72.25	78.12
Gral. Joaquín Amaro	62.29	98.64
Gral. Pánfilo Natera	78.76	93.24
Guadalupe	62.75	87.87
Huanusco	22.90	90.80
Jalpa	33.31	79.71
Jerez	31.04	64.85
Jiménez de Téul	73.78	91.69
Juan Aldama	63.25	85.78
Juchipila	39.61	60.10
Loreto	58.35	68.85
Luis Moya	58.05	60.10
Mazapil	87.60	79.03
Melchor Ocampo	95.66	83.72
Mezquital del Oro	68.84	69.58
Miguel Auza	47.11	96.73
Momax	43.65	78.69
Monte Escobedo	-	77.42
Morelos	44.26	75.50
Moyahua de Estrada	51.38	55.87
Nochistlán de Mejía	39.20	75.61
Noria de Angeles	91.11	95.68
Ojocaliente	31.85	37.70
Pánuco	51.37	88.76
Pinos	68.89	73.99
Río Grande	66.45	83.52
Saln Alto	71.01	91.78
El Salvador	70.73	88.08
Sombrerete	59.97	85.73
Susticacán	63.03	93.41
Tabasco	79.54	74.33
Tepechitlán	36.23	84.25
Tepetongo	28.20	67.06
Téul de Glz. Ortega	45.03	71.08
Tlaltenango de Sánchez Roman	35.47	76.94
Valparaiso	40.86	84.08
Vetagrande	68.60	97.91
Villa de Cos	70.19	91.89
Villa de García	86.67	72.91
Villa de Glz. Ortega	85.22	87.80
Villa Hidalgo	68.35	97.18
Villanueva	58.28	90.53
Zacatecas	40.97	75.36

Fuente: INEGI, Cuaderno de Información para la planeación, Zacatecas, México, Talleres del INEGI, 1980 y 1984.

mento de sólo el 6.01 por ciento <sup>(11)</sup>. Por otra parte, en términos relativos, el rubro de participaciones en el país ha representado un peso cada vez mayor en las haciendas locales, pues mientras que en 1979 dichas participaciones representaban sólo el 38.6 por ciento de los ingresos brutos municipales, en 1985 representaron el 79 por ciento <sup>(12)</sup>.

Para poder hacer más ilustrativos este problema, presentamos casos concretos de los años recientes, tanto a nivel estatal como municipal:

El primero de ellos es el del Estado de México, el cual nos muestra la gran dependencia de recursos externos. Por ejemplo, en 1986 el presupuesto de todos sus municipios ascendió a 316 mil 299 millones de pesos, de los cuales sólo el 16.91 por ciento provino de impuestos a nivel municipal; 16.45, de financiamiento (esto significa endeudamiento); y 66.64, de participaciones federales <sup>(13)</sup>.

En el segundo caso, se evidencia no sólo la dependencia hacia las participaciones, sino su inequitativa distribución entre los municipios de la entidad. Así pues, en Veracruz durante el año de 1988 sus ingresos estaban constituidos en gran parte por participaciones en impuestos federales, que suma el 81.6 por ciento; los ingresos estatales, sólo representan el 12.7; la aportación federal al CUD, 3.3 por ciento; y del Convenio "Educación para Todos", 2.4 por ciento. En tanto, la clasificación por objeto del gasto señala graves desfases en la orientación de los recursos, pues mientras que el estado absorbe gran parte de las participaciones, dentro del gasto sólo se destina el 15.6 por ciento a participaciones municipales, 23.9 por ciento a gastos de capital y el grueso del 44 por ciento para gastos corrientes, lo cual evidencia que gran porción de estas participaciones se estancan en el gobierno estatal y que en gran medida se orientan para gasto corriente, más que para obras productivas o de beneficio municipal. <sup>(14)</sup>

El siguiente caso nos muestra que los criterios para la determinación del monto de las participaciones y de su asignación entre estados y municipios no son estables ni precisos. Incluso no se puede hablar de la cantidad de habitantes como criterio básico, pues el ejemplo de Guerrero es muy ilustrativo. "En el estado de Guerrero el municipio depende de las participaciones federales en un 56 por ciento de sus ingresos, de los impuestos en un 20 por ciento, de los derechos en un 15 por ciento, de los productos en un 4 por ciento y de los aprovechamientos en un 5 por ciento.

(11). Beyer de Roalandini, Carmen, "La legislación hacendaria municipal y la Coordinación Fiscal", en: Estudios Municipales, num. 1, op. cit., p. 27.

(12). Ibidem., ver cuadro p. 36.

(13). Datos obtenidos de la ponencia presentada por el Lic. David Garay, procurador fiscal de la Secretaría de Finanzas del Estado de México, en la Segunda Reunión Anual..., op. cit., 6 de marzo de 1986.

(14). Desarrollo Regional, El Financiero, México, D.F., miércoles 25 de mayo de 1988, p. 60.

"...en cifras absolutas, durante 1984, los ingresos totales de los 75 municipios de la entidad sumaron 3 mil 653 millones de pesos, que divididos entre la población ( 2 millones 382 mil habitantes ) arroja una cifra de 1 mil 533 pesos por persona, contra más de 100 mil pesos por persona de la federación.

"Pero si se toma en cuenta sólo la suma de los impuestos, derechos y aprovechamientos (1 mil 596 millones) la cifra per cápita desciende a 670 pesos por habitante. En el caso del municipio de Acapulco, los ingresos totales del mismo año (2 millones 459 mil pesos) entre su población (1 mil 3 millones de pesos), descienden los recursos a 1 mil 387 pesos per cápita al año"<sup>(15)</sup>.

Por último, en el caso de un municipio rural la dependencia hacia las participaciones son aún más notables y, por tanto, la situación de sus finanzas públicas es más preocupante. Por ejemplo, en el municipio de Tepehuanes, Durango, el Segundo Informe del Ayuntamiento señaló que en 1985, de su presupuesto total que ascendió a 59 millones 348 mil 232 pesos, las participaciones federales representaron el 86 por ciento, sus ingresos propios sólo el 5.85 por ciento y el saldo a favor del ejercicio anterior el 8.15 por ciento.

En suma, las limitaciones y los obstáculos que representa una dependencia creciente de las participaciones federales, así como su irregular distribución y la afectación y disminución relativa que sufre respecto a la inflación, en lugar de fortalecer la capacidad financiera de los municipios en muchas ocasiones la obstruye y la condiciona. Por tanto, este sistema ideado desde el centro del país, con la intención de paliar la problemática hacendaria local, lejos de beneficiar a los municipios les crea otros problemas, como los ya señalados aquí.

Por tanto, pretendemos enunciar no sólo la problemática, sino algunas alternativas que consideramos viables y que se encuentran al final del inciso.

#### Impuestos.

Conforme a la reforma al artículo 115, y previa demanda generalizada durante la consulta popular de la campaña presidencial de De la Madrid, el impuesto principal que el municipio podía aplicar es sobre la propiedad inmobiliaria. Así pues, se señaló esta fuente tributaria como el eje y motor de los ingresos propios municipales.

En la fracción IV se señala que percibirán las contribuciones que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, con-

(15). Alarcón Robledo, Sabás, "Alternativas de financiamiento municipal con recursos propios", en: Estudios Municipales, num. 9, México, Talleres Gráficos de la Nación, mayo-junio 1986, p.p. 64-65.

solidación, traslación y mejora. Asimismo, afirma que sólo los bienes del dominio público de la federación, estados o municipios estarán exentos de este impuesto.

Ambos señalamientos traen repercusiones muy graves sobre el municipio por razones específicas cada uno. En primer lugar, la exención de impuestos a los bienes de dominio público de la federación, estados y municipios sobre contribuciones a la propiedad inmobiliaria derivadas de la prestación de servicios públicos a cargo del municipio, han ocasionado serias limitaciones para la hacienda municipal.

Ante esta situación, organismos tales como Pemex, CFE, IMSS, entre otros, no pagan algunos impuestos importantes al municipio, con lo cual se contradice la reforma constitucional en el sentido de que, lejos de fortalecerlo financieramente, le absorben recursos que deberían orientarse para su propio desarrollo.

"Ejemplos de lo anterior los tenemos en los estados de Campeche y Tabasco, donde el auge petrolero mermó los recursos municipales, ya que el ayuntamiento funge como prestador de servicios, sin recibir contraprestación por los mismos."<sup>(16)</sup>

Por otra parte, el establecimiento del cobro y administración del impuesto predial por parte del ayuntamiento, trae consigo aparentes ventajas pero que, debido a varios factores que aquí enumeraremos, se traducen en desventajas.

"Se considera que el impuesto predial debe estar operado y administrado por el gobierno municipal, siendo esto lo más justo, en virtud de que la gran mayoría de servicios que proporcionan los ayuntamientos benefician directamente a las propiedades, como es el caso de la policía, drenaje, alumbrado público, agua potable, pavimentado de calles, recolección de basura, etc. Por otra parte, existen otros servicios que son proporcionados por el gobierno federal, como la educación y la conservación de la salud que no tiene relación directa con el valor de los bienes inmuebles"<sup>(17)</sup>.

El cobro del impuesto predial por la autoridad municipal fue un reclamo general para que se incluyera en el nuevo artículo 115, sobre todo por su repercusión extrafiscal, ya que el catastro "...no tiene como función exclusiva la valorización de inmuebles para fines de impuesto predial, sino que realiza otras funciones para fines diversos como son la identificación y medición de precios para propósitos de establecer el aprovechamiento óptimo del suelo, para fines de desarrollo urbano, etcetera; a ello se agrega la consideración práctica que los ser-

(16). Sepúlveda Amor, Alejandro, op. cit., p. 64:

(17). Villalobos López, José A., *Finanzas y empresas públicas municipales*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1987, p. 70.



vicios catastrales son altamente tecnicizados y costosos por lo que, en general, los estados se limitan a conservarlos como servicios propios y no transferirlos a los municipios<sup>(18)</sup>.

Pese a la importancia de este impuesto, sus características propias tales como la infraestructura necesaria para aplicarlo y, más aún, para actualizarlo enfrenta una problemática doble.

Por un lado, dicho impuesto sólo es factible de aplicarse siempre y cuando exista estabilidad económica, pues así el predial puede producir ingresos estables, puesto que el valor de los bienes inmuebles, por lo menos para fines fiscales, no varían en tanta proporción como los ciclos económicos. Esto se convierte en desventaja en periodos inflacionarios, que harán perder ingresos a los ayuntamientos si no cuentan con catastros en constante actualización. Lo anterior continúa siendo una de las limitantes más severas del fortalecimiento de la hacienda local, pese al avance de la reforma municipal.

Elo se deriva fundamentalmente del hecho de que "el municipio no cuenta con registros de contribuyentes depurados y actualizados. Las bases para la determinación de impuestos y derechos se encuentran subvaluadas desde hace muchos años y a veces décadas; no se emplea el procedimiento de control de obligaciones al contribuyente moroso; el procedimiento administrativo de ejecución se encuentra en el olvido y no produce los efectos para los que se estableció. La tesorería municipal no proporciona servicios de orientación y asistencia al contribuyente; las liquidaciones de impuestos se elaboran al margen de las disposiciones tributarias y se hacen efectivas con la amenaza de clausura; y no se da el trámite formal a los recursos administrativos de la ciudadanía"<sup>(19)</sup>.

Dadas las complicadas estructuras y sistemas que se requieren para el cobro y administración del impuesto predial, gran parte de los municipios rurales, esto es el 90 por ciento del total del país, no reciben las "bondades" de esta nueva facultad constitucional. Además, no sólo la estructura administrativa es una limitante, sino la naturaleza misma de la base gravable, es decir, más que nada se refiere a propiedad inmobiliaria, la cual abunda en los municipios urbanos. Así, se fortalece a los de por sí ya fuertes, y se abandona a los que no cuentan con estas bases de carácter urbano.

Por ello, "con excepción de algunos municipios donde se asientan las grandes ciudades de la República, es prácticamente imposible que sea factible establecer oficinas catastrales en los mismos, por el personal técnicamente calificado y por el costo que éste representa, por lo que será necesario la celebración

(18). Hoyo d'Addona, Roberto, op. cit., p. 10.

(19). Narcón Pabedo, Sabás, op. cit., p. 75-76. Para ampliar el conocimiento sobre el tema, consultar además: INAP-BANCOFAS, Manual de catastro municipal, México, INAP-BANCOFAS, 1982.

de convenios con los estados para que éstos queden a cargo de esta función; por lo que nuevamente quedarán supeditados los ayuntamientos al control y decisiones del gobierno federal y estatal para administrar el Impuesto predial, y prácticamente se tendrán que concretar a la actividad que actualmente realizan las recaudaciones de renta de los estados en los municipios del país"<sup>(20)</sup>.

El precepto constitucional no ha podido llevarse a cabo, precisamente por las razones señaladas, pues los municipios no cuentan con esta Infraestructura administrativa básica para hacerse cargo del cobro de este impuesto. Los municipios de diversas entidades federativas han firmado convenios con los gobiernos estatales para que éstos se hagan cargo de la administración del mismo, cuyos costos de administración ascienden hasta 75 por ciento del monto total de recaudación.

Tal es el caso del Estado de México, en donde se ha establecido un convenio estado-municipios a fin de que aquél les administre dicho impuesto, el cual señala en su cláusula cuarta que: "En materia de recaudación, notificación y cobranza, el 'Estado' ejercerá respecto al Impuesto predial, las siguientes atribuciones de 'El Municipio':

"I.- Expedir, recibir y en su caso exigir las declaraciones, boletas, avisos y demás documentación a que obligan las disposiciones fiscales y recaudar los ingresos respectivos.

"II.- Asignar los valores catastrales o fiscales base del impuesto, y en su caso, determinar y exigir el pago de diferencias que resulten..."<sup>(21)</sup>.

Además, el gobierno estatal tiene la facultad de mantener al corriente el catastro de los inmuebles ubicados dentro de la jurisdicción territorial. Por ello, en la cláusula décimo cuarta se señala que 'El Municipio' cubrirá a 'el Estado' por las actividades de colaboración administrativa que realice con motivo del presente convenio, el 8.7% de los ingresos que recaude 'el Estado' por concepto del Impuesto predial, recargos y multas en la jurisdicción territorial de 'el Municipio'.

"'El Estado' tendrá derecho de percibir la totalidad de los gastos de ejecución que cobre, así como el 100% de la indemnización por cheques recibidos por las Autoridades Fiscales que hubieran sido presentados en tiempo y no pagados,

(20). Rodríguez Muro, Jesús, "Implicaciones de la reforma al artículo 115 Constitucional y sus efectos sobre las actividades económicas y financieras de los ayuntamientos", en: *Estudios Municipales*, núm. 1, op. cit., p. 20.

(21). "Convenio de Administración de Contribuciones entre el Gobierno del Estado y el Municipio", en: *Reunión de Fortalecimiento a la Federación*, México, 1924, Toluca, Gobierno del Estado de México, 1993, o.p. 224-226.

relacionados ambos casos con los ingresos que recauden por el impuesto predial y accesorios legales señalados en la cláusula primera de este convenio (multas y recargos) dentro del territorio del Municipio<sup>(22)</sup>.

Con la necesidad de la realización de este convenio, podemos apreciar que las modificaciones al artículo 115 trajeron, en lo referente a la hacienda municipal, mayores facultades pero también mayores problemas y responsabilidades. De ahí que ante su incapacidad de asumirlos se ha tenido que recurrir al gobierno estatal a fin de que continúe asumiendo estas actividades. Por ejemplo, en el Estado de México, al municipio le costaría 4 pesos de gastos de administración para recaudar un peso de impuesto, debido a que la infraestructura técnica y administrativa para realizar este proyecto es muy cara<sup>(23)</sup>.

Por tanto, el gobierno estatal cobra el 8.7 por ciento sobre el monto recaudado por el servicio que presta a los municipios (cabe resaltar que el Estado de México es la entidad de menos cobran por este servicio, ya que estados como Chihuahua y Morelos cobran por la recaudación de dicho impuesto el 80 y el 20 por ciento respectivamente).

Así podemos apreciar que los municipios, lejos de beneficiarse cabalmente con este nuevo ingreso, pierde en gran medida la potencialidad que este rubro representa para el fortalecimiento de su hacienda.

La administración de este impuesto, por lo menos en el caso del Estado de México, tiene dos aspectos a resaltar. Por una parte, se erige como arma de control político pues, de los 121 municipios mexiquenses, sólo 117 establecieron el convenio, pues los 4 restantes eran gobernados por ayuntamientos de oposición; lo anterior representa una presión política por parte del gobierno estatal pues se carece de solvencia tanto para captar como para administrar este recurso.

Por otra parte, el predial sirve como un instrumento para realizar estrategias de control del crecimiento urbano, a través de su aliento o desaliento vía los montos de este impuesto. Así, en la entidad se conformaron tres zonas: la de control, la de impulso y la de desarrollo normal.

Sólo a través de la administración estatal, en 1984 este impuesto constituyó el 45.1 por ciento de los ingresos ordinarios de los municipios mexiquenses<sup>(24)</sup>.

(22). *Ibidem.*, p. 226.

(23). Entrevista realizada con el CP Uriel Vélez, jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo de la Secretaría de Finanzas del Estado de México, 9 de enero de 1986.

(24). Presencia e implicaciones del sector finanzas del Estado de México en el quehacer de las haciendas públicas municipales, Toluca, marzo de 1986, s/e, s/p.

Pese a que se considera como unos de los bastiones de los ingresos propios municipales, el impuesto predial aún atraviesa serias limitaciones. Específicamente, en 1986 todavía el 40 por ciento del padrón catastral de los municipios mexiquenses estaba desactualizado<sup>(25)</sup>; esto es, a pesar de que la administración de este impuesto todavía está altamente centralizada, el gobierno estatal no ha podido garantizar el cobro adecuado del mismo, que fue uno de los obstáculos y "pretextos" para que asumiera esta facultad que le era conferida al municipio.

La ventaja relativa de este impuesto para el fortalecimiento municipal nos lo reflejan las cifras siguientes: "para 1983... el 9.7 por ciento de los estados participaron a sus municipios el 100 por ciento de las percepciones por concepto de predial (se trata de Baja California, Campeche y Tabasco, este último sólo participó por concepto de predial urbano). El 51.6 por ciento de las entidades federativas otorgó participaciones a sus municipios que oscilaron entre el 16.7 por ciento y el 80 por ciento. El 38.7 por ciento no otorgó participaciones"<sup>(26)</sup>.

Ante la insuficiencia de este impuesto para fortalecer la hacienda pública municipal, es necesario reflexionar sobre la conveniencia de establecer otros impuestos que graven la actividad propiamente municipal, a la vez que no requiera de una infraestructura tan costosa como la del predial ni complicados procesos administrativos para su cobro.

Algunos estudiosos del tema han señalado que "...es lamentable que continúen fuera su ámbito los impuestos que tradicionalmente gravaba la producción derivada de la actividad agropecuaria, que para muchos de los ayuntamientos del país significaban su principal ingreso; estos gravámenes solidarizaban a todos los productores en el sostenimiento de las autoridades municipales, permitiéndoles tener el derecho de participar y exigir la solución de los problemas que directamente les afectaban.

"Si bien es cierto que la reforma reconoce el derecho de la autoridad municipal para gravar a propiedad inmobiliaria y sus cambios, aspecto de suma importancia para los municipios en los que existen grandes o medianos centros de población, y que a la vez presentan un desarrollo de crecimiento sostenido, es lamentable que esta se refiera básicamente *al acervo de capital que representa la propiedad y no a lo que produce*, fuente tributaria importante en el pasado inmediato y aún en el presente en algunos municipios del norte de la República son los gravámenes sobre la producción agropecuaria, misma que al parecer, con un criterio de apoyo a las labores agropecuarias, se dejan sin impuesto al-

(25). Datos presentados en la ponencia del Arq. Nieto, director de Catastro de la Secretaría de Finanzas del Estado de México, en la Segunda Reunión Anual..., op. cit., 6 de marzo de 1986.

(26). Velázquez Cerranza, Yolanda, op. cit., p. p. 75-76.

guno a favor de las haciendas municipales del territorio donde se producen, y solamente quedará en algunos casos, la participación del Impuesto sobre la Renta que llegasen a pagar los productores <sup>(27)</sup>.

Así pues, la gran mayoría de los municipios del país no cuentan con fuentes tributarias suficientes pues la base gravable, por lo menos del predial, beneficia más a los municipios urbanos que sí cuentan con ella, que a los rurales que carecen de predios urbanos y de una infraestructura administrativa suficiente y capaz para hacer efectivo el cobro de este impuesto. Así se beneficia a los de por sí más desarrollados e imposibilita a los que están rezagados y tienen mayor cantidad de población campesina.

#### -Derechos.

Esta fuente de ingresos es la que se deriva principalmente de las contraprestaciones que recibe el ayuntamiento en pago de los servicios administrativos que presta.

Estas contraprestaciones se refieren primordialmente a los trámites administrativos que, por su naturaleza, no repercuten en gran medida en el fortalecimiento de la hacienda municipal, por lo cual no profundizaremos al respecto.

En lo referente a la prestación de los servicios municipales, el rubro de derechos adquiere una importancia significativa para el aporte de beneficios para las finanzas locales. Sin embargo, para recibir estos beneficios es necesario que se construya, mantenga y/o consolide una infraestructura básica y suficiente de servicios públicos a la comunidad.

Por lo anterior, para los municipios rurales y atrasados, pese a las nuevas atribuciones, es muy difícil allegarse de dichos recursos en la misma medida en que podrán hacerlo los municipios urbanos que, de una u otra manera, ya cuentan con dicha infraestructura.

Por otra parte, los servicios públicos que presta el municipio deben ser sufragados a su costo real por el usuario, a través de los derechos. Hasta el momento, quien determina el monto de los derechos que puede cobrar el ayuntamiento es la Legislatura local, lo cual provoca que se establezcan sin considerar los factores y particularidades propios del municipio y, en la mayoría de los casos, se fijan por debajo de los costos, lo cual perjudica y limita el fortalecimiento hacendario por esta vía.

De tal forma, deberá ser el municipio quien determine las cuotas correspondientes, con la coordinación de los demás municipios y el gobierno estatal, a fin de concertar acuerdos y no asumir imposiciones.

(27). Rodríguez Muro, Jesús, op. cit., p. 97.

Así pues, ésta sería una opción para fortalecer las finanzas municipales con ingresos propios, además de promover las contribuciones de mejoras, mismas que cobran y sufragan los costos de las obras municipales existentes y otras necesarias <sup>(28)</sup>.

Un ejemplo de la limitación de las haciendas municipales es la referente a la determinación del gobierno estatal de los derechos que pueden o no cobrar los municipios, así como de los montos de los mismos, lo cual señalamos en su momento. En el caso del Estado de México, pese a que el artículo 115 de la Constitución General no señala excepciones, se delimitan los derechos que no pueden cobrar éstos: a) expedición de licencias; b) permisos y autorizaciones; c) registros; d) uso de la vía pública o tenencia de bienes sobre la misma; e) uso y tenencia de anuncios; f) actos de inspección y vigilancia <sup>(29)</sup>.

Aunque no representa un rubro significativo dentro de la hacienda municipal, por lo menos con respecto a los dos anteriores, los derechos serían factibles de realizar un mejor papel de apoyo sino existieran estas limitaciones que, como en los anteriores casos, provienen de las legislaturas locales, por lo cual existen también una fuerte injerencia de éstas sobre la autonomía financiera de los municipios.

#### -Productos.

Dentro de la hacienda pública, "los productos generan un manantial considerable de ingresos para el gobierno federal y en menor medida para los gobiernos estatales. En el campo de los ingresos municipales, el renglón de los productos había sido descuidado, y este es originado porque la participación del gobierno municipal es casi nula" <sup>(30)</sup>.

Esta situación se deriva fundamentalmente de que el ayuntamiento aún no ha podido erigirse en un empresario, capaz de explotar los bienes que integran el patrimonio municipal, de los cuales provendrían semejantes ingresos. Esto es, dado que de la falta de explotación que generen bienes y servicios que beneficien a la comunidad municipal, la hacienda deja de percibir estos importantes ingresos que se revertirían en un fomento e impulso a las actividades productivas del municipio.

Para ello, ha faltado la iniciativa de los ayuntamientos, así como la apertura de los gobiernos estatales para que se consolide un sector paramunicipal que apoye, por un lado, a las haciendas locales y, por otro, a la actividad económica y los niveles de bienestar social del municipio. Al respecto se ahondará más en

(28). Alarcón Robledo, Sabás, op. cit., p.p. 67-68.

(29). Gobierno del Estado de México, Secretaría de Finanzas, (folleto mecanografiado), 1963.

(30). Villalobos López, José, op. cit., p. 82.

el inciso correspondiente a las empresas paramunicipales, que tiene que ver directamente con el fortalecimiento e incremento sustancial de este rubro de las finanzas públicas municipales

-Presupuesto.

El problema fundamental de los egresos del municipio se deriva del hecho de que los ingresos son insuficientes. Ciertamente es que la reforma al artículo 115 le otorga al ayuntamiento la elaboración de su presupuesto, lo cual se considera un avance sustancial, pero en el fondo existen serios rezagos en el sentido que los ingresos dependen directamente de las disposiciones del Congreso local.

Uno de los grandes problemas que ha tenido que enfrentar el municipio en el presente sexenio es la falta de recursos, tal y como lo hemos visto. Uno de los elementos demagógicos del sexenio ha sido el aumento *nominal* de las participaciones federales (que se constituyen en el principal ingreso de las haciendas locales).

Efectivamente, este rubro ha tenido una mayor importancia en el presente sexenio, pero el aumento, como ya expresamos, ha sido principalmente nominal y no real. Más aún, la carga que representa la deuda pública de los gobiernos federales y estatales nos permite apreciar que es a este rubro al que se le ha dado prioridad, en detrimento de otros, entre los cuales se encuentran las participaciones federales.

Dentro del presupuesto federal, esta situación se ha desarrollado de la manera siguiente: mientras que en 1984 las participaciones a estados y municipios representó el 7.0 por ciento del presupuesto federal, en 1987 lo fue del 5.0 por ciento. Sin embargo estas cifras programadas estuvieron por arriba de lo ejercido, con lo cual la baja real fue aún más sustancial (ver cuadro 12).

En el caso del Estado de México (el cual hemos retomado por ser la entidad que más ha absorbido participaciones), la situación es la siguiente: "Se calculó que para el ejercicio fiscal de 1986 los municipios del Estado de México percibirían un total de ingresos ordinarios por 78,909 millones de pesos, lo que significó un incremento del 62.1% con respecto a los obtenidos en 1985. De estos, los rubros autónomos incrementaron en 63.6% y las participaciones 60.7%<sup>(31)</sup>.

Los informes se jactan de los incrementos nominales en cuanto a recursos financieros, pero la situación no fue tan favorable; si vemos, en términos reales, los aumentos no fueron tan sustanciales debido a la inflación. En 1985 se preveía una inflación del 35% y la real fue de 63.7%; en 1986 la previsión era de 45 a

(31). Consultar: Gobierno del Estado de México, Secretaría de Finanzas, Comparecencia del Lic. Alfredo Sarandá García, Toluca, diciembre de 1985, p.p. 12-21.

50% y el resultado fue de 102 a 105% <sup>(32)</sup>. De tal forma, más dinero no permitió mayores rendimientos.

Por otra parte, la deuda pública del gobierno estatal tiene un peso muy fuerte sobre el ejercicio de su gasto, pues casi el 40 por ciento del mismo se destina a este rubro. Más específicamente se señala el ejercicio del presupuesto de la manera siguiente: 131 mil millones de pesos, para gastos corrientes; 97 mil millones, para inversiones; 38 mil millones, para participaciones municipales; y 77 mil millones, para el servicio de su deuda <sup>(33)</sup>.

Es decir, mientras que para participaciones a los municipios se destinó el 11.07 por ciento del presupuesto estatal, para el servicio de su deuda pública se orientó el 22.45 por ciento. Es así que el peso de la deuda pública hace que se desvíen recursos que originalmente deberían tender al fortalecimiento municipal.

Si esta situación impera a nivel estatal, y sobre todo en uno de los estados más prósperos del país, la situación a nivel municipal es más desalentadora. En el caso del municipio de Zacatecas, la deuda y la inflación son factores que también se conjugaron para debilitar el fortalecimiento municipal. Según su primer informe de actividades de 1986, se señala que se incrementaron en gran medida la captación de ingresos propios, tales como los impuestos, que aumentaron en 20 por ciento; productos, 10 por ciento; derechos, 635 por ciento; recuperaciones, 100 por ciento; créditos, 100 por ciento; y en aprovechamientos, 1649 por ciento.

Sin embargo, las participaciones municipales y la deuda pública son las principales fuentes de ingresos del municipio de Zacatecas, pues constituyeron el 54 y el 20 por ciento del presupuesto municipal, respectivamente.

Si a esto conjugamos el problema inflacionario, podemos observar los obstáculos a que se enfrenta la hacienda pública municipal. Por ejemplo, en ese año se otorgaron alzas salariales del 124 por ciento y hubo aumentos de las tarifas eléctricas del 71 por ciento; de costos de materiales para construcción, 200 por ciento; y de insumos en general 125 por ciento. El círculo vicioso inflación-endeudamiento provocó que para subsanar el déficit se recurriera al crédito externo, lo cual obstaculiza la realización de obras de beneficio social para el municipio, pues para el mismo año se orientó el 22 por ciento de gasto para atender deudas contraídas anteriormente <sup>(34)</sup>.

En suma, el presupuesto municipal adolece de un verdadero potencial de ingresos autónomos, dadas las razones que ya hemos mencionado rubro por rubro.

(32). "Más inflación, más desempleo y menos gasto, amenazas para 1987", PUNTO, México, D.F., 5 al 11 de enero de 1987, p. 8.

(33). Baranda García, Alfredo, *Segundo informe de Gobierno*, Toluca, 5 de septiembre de 1987.

(34). Bolívar Meza, Laura, "Con incremento a los impuestos se agudiza su crisis económica el Ayuntamiento de Zacatecas", *El Financiero*, jueves 19 de mayo de 1983, p. 50.



bro; además, se enfrenta esta hacienda, tanto a nivel nacional y, obviamente re-  
cruceado a nivel municipal, al círculo vicioso generado por la inflación y el en-  
deudamiento, lo cual ha minado el desarrollo autónomo de las finanzas municipa-  
les, limitando en gran medida la creación y consolidación de obras públicas  
municipales que promuevan su desarrollo socioeconómico.

#### -Propuestas.

El señalamiento de los distintos obstáculos y limitaciones a que se ha enfrenta-  
do la hacienda municipal, nos ha permitido el análisis de esta problemática, de  
la cual se derivan las propuestas que creemos más adecuadas y necesarias en  
un primer momento.

Consideramos que, por una parte, se deben incrementar las participaciones  
federales tanto en términos nominales como en términos reales, ya que si un al-  
to porcentaje de los ingresos provienen de estas participaciones, y si además  
observamos que cada vez se están descentralizando al municipio servicios co-  
mo los de educación y los de salud, es necesario que este incremento apoye es-  
te proceso descentralizador.

La tendencia reciente era una redistribución del monto de las participaciones,  
tal y como se puede observar en los cuadros 13, 14 y 15, los cuales expresan la  
situación en los estados de Durango, Tlaxcala y Zacatecas.

No se trata de redistribuir la escasez al interior de cada entidad; es decir, no  
es darle más a los municipios más atrasados, en detrimento de los "avanza-  
dos", pues estos centros de población reciben fuertes presiones ante la disminu-  
ción de su presupuesto. Lo óptimo es aumentar las participaciones federales es-  
tipuladas dentro de la Ley de Coordinación Fiscal, a fin de fortalecer las hacien-  
das municipales.

El criterio de distribución debe desligarse de la generación de impuestos fe-  
derales, y deben tomarse en cuenta las aportaciones de un estado a la produc-  
ción nacional, aún cuando sus actividades no generen tributación, tales como la  
agricultura, ganadería y pesca. Asimismo, el criterio debe orientarse con base en  
la población, las necesidades sociales, el potencial de desarrollo y los apoyos  
requeridos, entre otros aspectos.

Algunos funcionarios de hacienda pública estatal y municipal han visto la ne-  
cesidad de establecer determinados mecanismos tendientes a fortalecer el papel  
del municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, como son los si-  
guientes: hay una falta de representación institucional de los municipios en el  
órgano de coordinación fiscal, por lo cual el municipio deberá tener voz y voto  
dentro del Sistema, pues ellos se encuentran adheridos obligada y no voluntaria-

mente, por el sólo hecho de que su entidad se ha comprometido. Si así sucediera, el municipio podrá contar con la información oportuna sobre proyección de ingresos para poder elaborar sus presupuestos, a fin de optimizar la planeación del egreso en gasto corriente o inversión. También podrá revisar a fondo la distribución de los recursos fiscales entre federación, estados y municipios para encontrar una relación más equitativa entre los tres ámbitos de gobierno, tomando en cuenta que se trata de una bolsa común de contribuciones compartidas<sup>(35)</sup>.

Como hemos visto, en promedio las participaciones federales a los municipios representan entre el 85 y el 90 por ciento de los ingresos municipales; por tanto, este alto grado de dependencia de recursos externos a la gestión propia del ayuntamiento, cuestiona en gran medida la autonomía municipal. Por ello, se deben ampliar las fuentes y los ingresos propios del municipio, a fin de revertir poco a poco la fuerte tendencia dependiente que aún predomina.

Así pues, una opción sería la mayor participación de los municipios en la recaudación y administración de aquellos gravámenes de orden federal, que por su contacto más directo con los contribuyentes reduzca costos y mejore rendimientos. Por ejemplo, causantes menores, derechos de suelo en zonas federales, entre otros. Ello obliga al municipio a mejorar su eficiencia al asumir mayores responsabilidades.

Además, la recaudación es más efectiva debido a la facilidad de detección, cobro y administración de los impuestos, además de que fortalece la hacienda local.

Una propuesta que nos parece totalmente innovadora, y que está a consideración, será la tarea del ayuntamiento en el cobro de nuevos impuestos. Para el logro de una más equitativa distribución de la actividad impositiva es necesario equilibrar el gravamen sobre el trabajo y sobre el capital. Incluso, el error de la política fiscal ha radicado, a nuestro entender, en la mayor gravación del primero, en lugar que del segundo; es decir, se gravan los ingresos de los trabajadores (impuesto a valor agregado), en una mayor proporción de lo que se grava al capital.

Una alternativa viable para este equilibrio y un consecuente impulso a la actividad productiva, es incrementar el impuesto sobre el patrimonio ya que, al ser alto a gravamen, el contribuyente preferirá invertir en bienes de capital o en inversiones bancarias, en lugar de pagar por un bien de su propiedad que no le daría ningún beneficio.

(35). Propuestas retomadas de: Delgado Navarro, Juan, "Fortalecimiento de la hacienda municipal", ponencia presentada en la Reunión de Fortalecimiento Municipal, op. cit., 24 de mayo de 1988.

Aunque en la actualidad en México no existe impuesto sobre el patrimonio, esta medida fiscal podrá generar más y mejores recursos para el señalamiento público en pro del desarrollo regional.

Dadas las ventajas que traería consigo elevar el impuesto sobre el patrimonio, ya que fomenta la inversión, podrá constituir una herramienta de la administración municipal para el desarrollo de su comunidad.

Para aplicar dicho impuesto debe entenderse que la base gravable será el valor neto de los bienes de una persona; para su cobro se deberá hacer un inventario y una tasación de los mismos; los sujetos pasivos serán personas individuales, cuya identificación es muy precisa; el sujeto activo será el gobierno municipal, el cual puede identificar claramente a la población cautiva y definir adecuadamente la distribución de la riqueza que se realizará en su municipio. Pero, a la par, impulsa la inversión ya que se orienta a gravar bienes y medios de producción ociosos.

Por otra parte, una de las formas de fortalecer la hacienda pública municipal y optimizar los recursos con que cuenta es la realización y construcción de obras públicas, encomendadas por los gobiernos estatal y federal, de acuerdo a su capacidad técnica y administrativa, pues los recursos financieros podrán rendir más si los ejerce el ayuntamiento, debido a que conoce más la problemática de su comunidad y, obviamente, las alternativas de solución acorde a sus necesidades.

Aún con todos estos ingresos propios señalados como alternativa viable debe considerarse la necesidad del crédito para financiar la actividad pública municipal. Por ello, es necesario que se apoye al municipio con crédito, dentro de una política prioritaria de la banca nacionalizada, que aún no ha ofrecido su apoyo crediticio a los municipios; es necesario que se le amplíe la capacidad al municipio para considerarlo sujeto de crédito por la banca múltiple.

El municipio deberá aprovechar la facultad que tiene para aprobar su presupuesto de egresos, lo cual puede revertirse en un beneficio económico, y a la vez político. Esto es, ya que el ayuntamiento puede asignar partidas presupuestales dependiendo de las necesidades de la comunidad, estos se pueden optimizar si la elaboración presupuesto de egresos se realizara en sesiones de cabildo abierto, donde la comunidad exprese sus demandas y se orienten los recursos a las necesidades más apremiantes. Así, se involucra también a la población en la forma de instrumentar las políticas de fortalecimiento municipal a través de la participación comunitaria para la ejecución de obras.

En suma, "el municipio para desarrollarse necesita de estímulos económicos, técnicos y financieros; requiere de mayor participación en los programas de inversión estatal y federal para ensanchar sus espacios dentro de los Convenios Unicos de Desarrollo y dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de transferir mayores facultades, responsabilidades y recursos de la Federación, a través de los estados a las comunidades municipales. De esta manera, el municipio además de responder a su función... de dar servicios a la comunidad, promoverá la actividad productiva y a su vez estimulará la inversión privada y social"<sup>(36)</sup>.

Para que los recursos de la hacienda municipal se multipliquen y rindan sus mejores frutos, se requiere de la colaboración, participación de la comunidad organizada, el apoyo de los programas de obras y servicios públicos municipales, sobre todo consolidados en los Consejos de Colaboración Municipal, conformados de acuerdo a las características propias de cada región y de cada entidad. La experiencia indica que cuando se promueva, se interesa y se motiva a la comunidad, surgen diversas formas o maneras de contar con su valiosa colaboración y participación; lo cual hace que además de realizar más con menos recursos económicos a través de su racionalización y optimización, se multiplican esfuerzos y se alcanzan formas de organización comunitaria con ciertos tintes democráticos.

Ejemplos de estas formas de organización tendientes a optimizar los recursos del municipio hay muchos en el país. Sin embargo, las maneras y los métodos varían dependiendo de las características del municipio. Uno de ellos están desarrollándose en el municipio de Cuernavaca, donde se han conformado diversos Consejos de Colaboración Municipal, que incluso están reglamentados por el propio ayuntamiento. Derivados principalmente de la problemática que plantea el constante crecimiento urbano y la gran proporción de población flotante, aproximadamente 200 mil personas, cada fin de semana, dichos Consejos tienen como tarea central la de buscar e instrumentar mecanismos de racionalización de los recursos municipales, sobre todo de sus servicios públicos, así como de la concientización de esta población flotante. "Todo ello trae consigo un arraigo en el municipio, ya que los logros obtenidos han obligado a la gente a invertir tiempo y trabajo, de donde se deriva una mayor responsabilidad, sobre todo en lo que se refiere a la prestación de los servicios públicos. Asimismo, la población establecida en el municipio busca concientizar e integrar a la población flotante para el mejoramiento de nivel de vida de la comunidad"<sup>(37)</sup>.

(36). Ibidem.

(37). Santoyo, Roberto, "Los Consejos de Colaboración Municipal de Cuernavaca, una eficaz solución co-munitaria", *El Financiero*, México, D.F., jueves 31 de diciembre de 1987, p. 40.

Otro ejemplo lo encontramos en el municipio de Tepehuanes, Durango, en donde el ayuntamiento ha promovido y motivado a la participación de los habitantes para realizar las obras materiales necesarias para tener una infraestructura suficiente que retenga a la población en su lugar de origen, ya que este municipio presenta uno de los índices de emigración más alto de la entidad.

Debido a que las participaciones que recibe el municipio son insuficientes para realizar estas obras públicas y que los impuestos a los que está facultado el ayuntamiento son muy bajos por sus características rurales y la insuficiente infraestructura administrativa para cobrarlos. Sin embargo, en 1987 Tepehuanes ocupó el primer lugar estatal en obras realizadas con recursos del ayuntamiento. "Se invirtieron 4 veces más del presupuesto que recibimos, es decir, se nos asignaron 160 millones de pesos en 1987 y las inversiones en obras fueron de cerca de 700 millones de pesos. Los recursos no presupuestarios provinieron de actividades y apoyo de los vecinos. En general, hay buena disposición de la ciudadanía y el interés va en aumento"<sup>(38)</sup>.

Así pues, se pueden realizar más obras por la colaboración ciudadana que por el presupuesto; además, el beneficio no es sólo de índole económica o de servicios, sino social y político.

#### B) EMPRESAS PARAMUNICIPALES.

La centralización económica a que hemos aludido anteriormente ha revestido serias tendencias centralizadoras, copiando modelos extranjeros poco acordes con las necesidades y potencialidades de las diversas regiones del país.

El Estado mexicano ha asumido el papel de protector e impulsor de esta industrialización, cuyo patrón deformado se ha desfasado de las necesidades locales y nacionales.

Una de las vías de solución al problema generado sería el impulso a la tecnología, pero no en el entendido de la técnica que usan los países más avanzados, sino que la alcanzada por la región y la rama productiva propia de la misma, acorde con las necesidades sociales que se pretende satisfacer. Por ello, el Estado es quien debe regular e impulsar la tecnología y los medios para elevar la productividad.

(38) Entrevista realizada con el presidente municipal de Tepehuanes, Durango, prof. Víctor Manuel Morales, 10 de abril de 1988.

"Hasta ahora la innovación tecnológica y la productividad ha favorecido a la centralización..., con su contraparte de abandono y miseria en la periferia. Una política de descentralización de la vida nacional requiere.. que el Estado descentralice la innovación tecnológica y los medios para elevar la productividad. Querer descentralizar sin cumplir este requisito sólo conducirá al desencanto"<sup>(39)</sup>.

Por ello, es necesario que la tecnología pase a manos del Estado y no meramente adquirir empresas en quiebra u otorgar subsidios. "Asumir la tarea de impulsar, coordinar, redistribuir, regular la tecnología es atacar las causas mismas de la centralización" <sup>(40)</sup>. Lo importante es desencadenar la iniciativa adormecida, la creatividad avasallada por la tecnología extranjera. Por ello, la descentralización debe buscar las posibilidades reales de expresar esta capacidad creadora, para impulsar las potencialidades nacionales, sin tener que depender tanto del extranjero.

En este contexto se ubica la necesidad de la consolidación de un sector paramunicipal, que subsane la insuficiencia de las empresas privadas para satisfacer las necesidades locales, pues su interés primordial radica en la orientación de su producción hacia un mercado más rentable, en términos económicos, descuidando el desarrollo de las zonas rezagadas, sin ningún criterio de rentabilidad social.

En el contexto de la actual crisis, el gobierno de De la Madrid enmarca la necesidad de esta nueva estrategia de desarrollo empresarial, ya que éste señala que "los gobiernos de los municipios no pueden ya quedar reducidos a la prestación de servicios tradicionales... Deben, en la escala que les corresponda, involucrarse más ampliamente en las tareas del desarrollo o en los problemas cotidianos de tipo económico, social, político y cultural"<sup>(41)</sup>.

Por todo lo anterior, una opción para reactivar la vida municipal es la empresa pública municipal, diseñada para contrarrestar, en un primer momento, las deficiencias habidas en el sector productivo y, posteriormente, impulsar y promover el desarrollo del municipio.

"El municipio apenas empieza a cobrar fuerza y tomar conciencia de sus verdaderas potencialidades para influir directamente en su propio desarrollo

(39). Olmedo, Raúl, México: economía de la ficción, México, Ed. Grijalbo, 1983, p.p. 190-191.

(40). *Ibidem.*, p. 192.

(41). Costermale, Ernesto, "Responder a los intereses nacionales", en: Momento del Foro de Consulta para la planeación de la empresa pública, México, NAP, 1983, p. 483.

económico. Sin embargo, aún persisten insuficiencias, entre las que destacan la capacidad limitada que tiene el ayuntamiento en el proceso de inversión municipal para generar todos los proyectos necesarios que impulsen su desarrollo. Esta insuficiencia es particularmente notoria cuando el desarrollo socioeconómico del país enfrenta cambios de importancia, derivados de la política de ajuste planificado de programas y de profundización de la democracia, mediante mecanismos de participación popular. Los ayuntamientos al corregir esta insuficiencia e intervenir sobre el proceso de inversión local, pueden encontrar en la empresa paramunicipal un excelente instrumento para promover proyectos de inversión necesarios para el desarrollo municipal<sup>(42)</sup>.

Es necesario destacar que la empresa paramunicipal surge en la realidad nacional como un instrumento de fortalecimiento del municipio, y lo hace en momentos de crisis. Evidentemente no son las mejores condiciones para alentar y promover la figura de las paramunicipales; sin embargo, el país vive un proceso de descentralización que hemos señalado, proceso que tiene por objetivo el desarrollo de las regiones y los estados, y es aquí donde la paramunicipal cobra importancia como elemento dinamizador del desarrollo estatal.

Los objetivos principales de estas empresas deben contemplar el empleo de la fuerza de trabajo local, la orientación de la producción de bienes y servicios conforme a las demandas de la población, su ubicación estratégica en zonas más depauperizadas para el logro de mejores condiciones financieras y sociales del lugar.

Una empresa paramunicipal debe readecuar el proceso de toma de decisiones de los ayuntamientos, en función de un plan trianual; aceptación de su rentabilidad y de su competitividad en los mercados locales, nacionales e internacionales; así como de la autonomía de gestión y manejo administrativo. Sólo así la empresa paramunicipal puede considerarse como un instrumento de política económica y agente del desarrollo local.

Pese a la relevancia y el papel tan fundamental que una empresa de este tipo juega en el contexto de un verdadero proyecto de desarrollo y fortalecimiento municipal, los supuestos teóricos aquí vertidos no han sido claramente señalados en un marco jurídico municipal. Más aún, ni el artículo 115, ni las leyes y reglamentos locales aluden a la figura de la paramunicipal, salvo casos muy concretos y con referencias aisladas y poco completas.

(42). INAP-BANOBRAS, Manual de empresas paramunicipales, México, INAP-BANOBRAS, 1987, p. 16.

Una grave omisión del artículo 115 Constitucional es la referente a las empresas paramunicipales, ya que no se contempla en ninguna de sus fracciones el carácter y ámbito de acción de este fundamental instrumento de desarrollo socioeconómico.

Para definir la normatividad o marco jurídico de estas empresas la única opción es remitirse a instrumentos que indirectamente tienen que ver con ellas y que, de una u otra forma, hacen referencia implícita a ellas, pero sólo en el ámbito federal y estatal.

Entre las primeras se puede remitir a la Constitución, la Ley de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo y los Convenios Unicos de Desarrollo. Entre los segundos se encuentran las Constituciones estatales, la Ley de Planeación Estatal, los COPLADE, las Leyes Orgánicas Municipales, entre otros.

La grave omisión constitucional hace que se apliquen diversos criterios, y aún contradictorios, en las diversas entidades federativas, pues no hay un criterio unificador para la creación, operación y permanencia de estas empresas.

Con ello no queremos decir que las paramunicipales se deberán ajustar a un modelo único, sino que existen lineamientos generales; a partir de ellos los municipios adoptarán y adaptarán las formas que sus condiciones y necesidades requieran.

Las únicas referencias jurídicas que existen sobre paramunicipales se encuentran sólo en algunas constituciones locales y leyes orgánicas municipales de algunos estados.

Dentro de las primeras, en general hay un papel predominante del Congreso local tanto para la creación de las paramunicipales, como en la aprobación de financiamientos y contratación de empréstitos; además, se acepta que estas empresas se deberán orientar a la prestación de servicios públicos y a la promoción del desarrollo socioeconómico local.

Dentro de la primera concepción se enmarcan las constituciones de los estados de Coahuila, Puebla y México (en el caso de esta entidad no se establece si las entidades descentralizadas serán estatales o municipales)<sup>(43)</sup>.

(43). Artículo 67, fracción IX; artículo 105; artículo 70, fracción XXXIX de las constituciones locales respectivas.



En la segunda concepción se ubican los estados de Quintana Roo, Sonora y Tamaulipas, en donde el Congreso local autorizará el financiamiento de estas empresas <sup>(44)</sup>.

Sólo destaca el caso de Guanajuato en el que se señala como facultad del ayuntamiento la creación de empresas mixtas para la prestación de servicios públicos municipales, que deberemos entender como su concepto de paramunicipal <sup>(45)</sup>.

En las leyes orgánicas municipales se encuentran otras consideraciones. En la de los estados de Sonora y Tamaulipas se establece como facultad de los ayuntamientos la creación de paramunicipales, previa autorización del Congreso <sup>(46)</sup>. En tanto, los ayuntamientos podrán crear sus empresas paramunicipales en el estado de Tabasco por iniciativa propia; en Oaxaca se contempla un fortalecimiento de la hacienda municipal por la aportación de las utilidades de dichas empresas; y en el Estado de México se señala sólo la facultad de los ayuntamientos para participar en estas empresas <sup>(47)</sup>.

Destacan los casos de Colima y Chihuahua por representar polos opuestos. En el primero, se tienen en funcionamiento algunas empresas paramunicipales, aunque se carece de un marco jurídico para ello. En cambio, en Chihuahua se cuenta con un amplio ordenamiento local, en el que se señala la facultad del ayuntamiento de crear dichas empresas, previa aprobación del Congreso local, siempre y cuando se cumpla con los requisitos enunciados en su Ley Orgánica Municipal, tales como la conformación de su patrimonio y las finalidades que persiga (por ejemplo, la prestación de servicios públicos, explotación de bienes propiedad de municipio, la investigación científica y su aplicación en el logro de la asistencia y seguridad social). Además, señala las diferentes modalidades que pueden adoptar dichas empresas, es decir, de participación mayoritaria o minoritaria, así como su organización interna respectivamente <sup>(48)</sup>.

(44). Artículo 75, fracción XXV; artículo 64, fracción XXV; y artículo 55, fracción VI de las constituciones locales respectivas.

(45). Artículo 117, fracción IX de la constitución local.

(46). Artículo 37, fracción XV; y artículo 43, fracción XV de las leyes orgánicas municipales respectivas.

(47). Artículo 53 y 76; artículo 76, fracción VI; y artículo 42, fracción XXG de las leyes orgánicas municipales respectivas.

(48). Artículo 25, 66, 65 y 67 de la Ley Orgánica Municipal local. Para mayor análisis consultar cuadros comparativos en: INAP-BANDESA, op. cit., p.p. 65-65 y 68-69.

El marco jurídico, como hemos visto, aún presenta lagunas y vacíos, así como una falta de homogeneización nacional y aún estatal de los lineamientos teóricos y jurídicos para iniciar esta estrategia alternativa de desarrollo municipal.

Para comprender las impresiones, así como analizar algunas experiencias, retomaremos la del Estado de México, misma que ha sido, hasta el momento, el más notable esfuerzo para iniciar la operación de estas empresas.

#### -EMPRESAS PARAMUNICIPALES EN EL ESTADO DE MÉXICO.

En 1981 el gobernador entrante, Alfredo del Mazo, manifestó la conveniencia de implantar una estrategia encaminada al fortalecimiento municipal con base en la promoción del desarrollo regional. En su plan de gobierno, Del Mazo define esta estrategia de regionalización que se concretiza en el sentido de territorialidad, las características específicas de la población y sus actividades, así como de los recursos materiales, infraestructura, agroindustria, comercio y demás factores que orientan el desarrollo económico de una región determinada.

Al mismo tiempo, esta estrategia contempla el fortalecimiento municipal con base en la participación de la población en las decisiones económicas al seno de su territorio, permitiéndole tener un papel activo en la promoción de sus actividades en cuanto a la organización de la producción, participación de los grupos organizados del sector social, creación de empleos y optimización del aprovechamiento de la riqueza natural de la localidad.

Esta concepción de la descentralización de la producción, que encierra un criterio económico y político-social fundamental para el impulso del fortalecimiento municipal, permitió la implantación de la empresa entendida como una unidad productiva orientada a fortalecer la capacidad rectora de los municipios a fin de incrementar el ingreso real de las comunidades a través del fortalecimiento de la capacidad productiva del municipio.

Para iniciar la estrategia planteada, el Estado de México se dividió en ocho regiones que administrarían cada una el proyecto de empresa paramunicipal, a través de ocho fondos de fomento económico regional. Estos, denominados Fondos de Fomento Económico (FOMECE), cuentan con recursos económicos para asociarse y apoyar a los productores, ayuntamientos y sector social de la economía.

Estos fondos tienen dos vertientes principales: la creación de unidades de producción en asociación con los municipios (empresas paramunicipales) y la creación de empresas productivas con el apoyo de estas en asociación con los

productores. La participación del Estado en el impulso de estas empresas es fundamental, ya que los productores individuales se encuentran con graves obstáculos, tales como la carencia de créditos o las altas tasas de interés que se proporcionan, a pesar de tener un proyecto, estudios de preinversión y análisis operacionales.

Ubicados en la figura jurídica-administrativa del fideicomiso, las funciones básicas de estos fondos son: "a) Identificación de oportunidades de inversión; b) Promoción de nuevas empresas o sistemas productivos, de comercialización o servicios diferentes de los públicos o ampliación de los ya existentes; c) Otorgar garantías y apoyos financieros con sus propios recursos o con recursos ajenos; d) Participar con capital de riesgo en los proyectos a promover, en modalidades convertibles o no convertibles; e) Obtener y administrar recursos financieros para sus propios fines; f) Dar asesoría financiera, técnica o administrativa directamente o mediante la contratación de estos servicios; y g) Dar apoyos de gestión inherentes a los proyectos a promover en los aspectos financieros, fiscales, de licencias, permisos, etc."<sup>(49)</sup>.

El campo de acción de estos fondos son las actividades del sector agropecuario, industrial, comercial, turístico y el de otros servicios diferentes a los públicos, en los que puedan involucrarse el sector social, el gobierno municipal y el estatal.

Para llevar a cabo las funciones encomendadas, estos fondos cuentan con aportaciones del gobierno del estado de acuerdo a su carácter de fideicomitentes; además, pueden financiarse con préstamos, líneas de crédito y redescuento del sistema financiero del país.

En concreto, el objetivo de la empresa paramunicipal es proporcionar a los municipios ingresos adicionales a los presupuestarios, incrementar la oferta de mano de obra y de bienes de consumo popular y fomentar la participación activa de los ciudadanos.

#### Esquema administrativo:

Los FOMECE dependen, para fines de coordinación, de la Dirección de Desarrollo Regional de la Secretaría de Desarrollo Económico del Estado de México. De los FOMECE dependen las empresas paramunicipales que se establezcan en cada una de las ocho regiones en que se ha dividido el estado.

Las paramunicipales se forman con aportaciones de capital del estado, municipios y particulares, en porcentajes variables pero con los siguientes límites: el

(49) SG-CNEM, *Democratización Integral: consulta popular para la reforma municipal*, Tomo XIII, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1982, p. 253.

estado aporta 25% mínimo; el municipio 20% mínimo y los particulares tienen el porcentaje de inversión abierto.

Las características más sobresalientes de estas empresas son:

-Empresas medianas o pequeñas creadas a iniciativa del gobierno estatal para apoyar a los municipios.

-Son unidades de capacidad jurídica propia para atender los compromisos legales que les conciernen.

-La composición de su capital es mixto.

Los FOMECS se integran de un Comité Técnico y cuatro áreas de responsabilidad que son: Planeación y Proyectos de Inversión; Administración; Jurídica; de Operación, Control y Evaluación de empresas paramunicipales.

El Comité Técnico se compone de un presidente y vocales que designa el gobierno estatal, y se encarga de autorizar las operaciones que les sean presentadas por la Dirección del Fidelcomiso, así como de apoyar los financiamientos que se requieran. El Director coordina y vigila la ejecución de los acuerdos del Comité Técnico.

El Área de Planeación y Proyectos de Inversión recibe las opiniones de los municipios sobre la viabilidad de crear algunas empresas paramunicipales en su circunscripción territorial, para lo cual recopila datos para realizar el estudio de factibilidad.

El Área de Administración gestiona los fondos a los diversos proyectos de inversión aprobados por el Comité Técnico.

El Área Jurídica formaliza legalmente la constitución de las empresas de acuerdo con el Código Mercantil y legislación vigente.

El Área de Operación, Control y Evaluación de empresas paramunicipales vigila y evalúa el funcionamiento de estas empresas para reportar al Comité Técnico sus resultados.

Así pues, este modelo de paramunicipales responde a modelos de administración privada o comercial, regida por el derecho mercantil, lo cual lo diferencia profundamente del carácter de la organización de una paraestatal.

Las fases de instauración de estas empresas son: 1) concepción de la idea, naturaleza y ubicación de la empresa; 2) deliberación y elaboración del proyecto

de inversión; 3) decisión y aprobación del proyecto; 4) ejecución y constitución de la empresa.

La idea de creación proviene generalmente del municipio interesado y excepcionalmente se formula por parte del sector social y privado de la economía. Estos posibles beneficiarios comunican su idea a FOMECA para que realice el estudio de viabilidad.

La rentabilidad ocupa el primer lugar como factor determinante en la formación ulterior y configuración de una empresa paramunicipal, unida a la satisfacción de las necesidades específicas de la población que se verá directamente beneficiada. Esto es, se pretende fijar un equilibrio entre lo social y el sentido de la rentabilidad, dado que su concepción es para que sean empresas eficientes y autofinanciables, que lleguen a generar ingresos y no sean una carga para el presupuesto del municipio. En la entidad los municipios no pueden mantener pérdidas, la idea es que en el momento en que la empresa empiece a tener pérdidas en el municipio, se retira de ella o la liquida<sup>(50)</sup>.

Mediante el conocimiento del funcionamiento de las empresas paramunicipales podemos apreciar que "es evidente que esta forma particular de apoyo estatal al desarrollo económico no beneficia en forma directa al municipio como institución, pues no se revela como un instrumento de grandes posibilidades para coadyuvar al mejoramiento del nivel de vida de su población"<sup>(51)</sup>.

#### Análisis y evaluación:

Esta concepción de empresa paramunicipal como herramienta para el fortalecimiento municipal es de gran relevancia para el logro de este objetivo. El primer paso se ha dado en el sentido de darle un impulso institucional y una conformación organizacional dependientes del gobierno del estado.

Se pudo comprobar que a pesar de no haber una jerarquía de dependencia entre los directivos de las paramunicipales y los funcionarios de los FOMECA, aquéllos adoptan una actitud de dependencia, delegando su capacidad de decisión y dirección sobre los destinos y manejos de la unidad productiva de su localidad. Así pues, "a pesar de este esquema organizativo, muchas empresas no han entendido esta división del trabajo, ya que muchos gerentes ven en los FOMECA a un organismo superior y adoptan papeles equivocados de subordinación administrativa. El resultado es que los directores de los FOMECA no pueden ma-

(50). Para mayor información de los estados financieros de estas empresas consultar: Villalobos López, José A., op. cit.

(51). SG-CNEM, Democratización..., op. cit., p. 339.

nejar eficaz y eficientemente a todas las empresas creadas; además, esta situación va en contra de la idea original"<sup>(52)</sup>.

A pesar de la definición de estas empresas ubicadas dentro de un sector "paramunicipal", la participación de los ayuntamientos en el capital de las empresas es inferior al de las otras partes. Por ejemplo, en 1983 el capital total fue de 3 mil 553 millones de pesos, de los cuales 49.62 por ciento aportó FOMECA; 19.53, el sector privado; 17.77, el sector social; y sólo el 13.68, los ayuntamientos. En ese mismo año, según datos de la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Estado de México, hubo 181 empresas en operación, mismas que generaron 3 mil 266 empleos.

En 1985 las proporciones fueron semejantes, pues la inversión total alcanzó los 7 mil 716 millones de pesos, en la que los FOMECA participaron con 36.8 por ciento; 21.6, el sector privado; 6.5, los ayuntamientos; y 5.3, el sector social; el restante 29.8 por ciento provino de créditos otorgados por FOMECA y otras fuentes complementarias.

No obstante, los datos son inciertos y contradictorios, pues no se puede co-tejar perfectamente el número de empresas municipales existentes anualmente. Según el Quinto Informe de Gobierno de Alfredo del Mazo, en 1984 operaron 167 empresas y en 1985 lo hicieron 187. Sin embargo, en el Informe de 1986 se puede notar una drástica baja en el número de estas unidades productivas, ya que en ese año se contó con 105 empresas paramunicipales, cuya composición se constituyó en un 37 por ciento de los FOMECA y el resto se integró por la participación de las otras partes. Según el Informe, estas empresas sólo dan ocupación a mil 800 trabajadores en 78 municipios, contra 3 mil 226 declarados en 1983.

Conforme a la composición del capital, se puede apreciar que los beneficios van encaminados a la creación de empleos y la obtención de ingresos principalmente para el sector privado, mas no para la hacienda municipal. Así pues, no se puede hablar de un sector paramunicipal como tal, sino de empresas de beneficio municipal, ya que están regidas, además, por una legislación mercantil privada<sup>(53)</sup>.

En suma, este es un modelo primario de empresa de tipo paramunicipal, pero que en la realidad no ha funcionado conforme a los lineamientos y necesidades que aquí hemos planteado. Por ello, consideramos fundamental hacer una

(52). Entrevista con el Lic. Leobardo Ruiz Anaña, director del Centro de Estudios de Administración Pública del Estado de México, 30 de octubre de 1986.

(53). Bolívar Meza; Laura, "Impulsa el Estado de México la instalación de paramunicipales y profundiza la autogestión", El Financiero, México, D.F., miércoles 3 de febrero de 1988, p. 47.

serie de propuestas con base en las potencialidades, las características y las metas de fortalecimiento municipal que proponemos.

#### -Propuestas.

La empresa paramunicipal debe plantearse como "la descentralización industrial [que] puede tener diferentes fines: descongestionar la actividad económica, disminuir la contaminación ambiental, promover el desarrollo regional, fortalecer a los municipios, disminuir costos, promover exportaciones, distribuir empleos, mejorar la calidad de vida de los empleados y trabajadores, desarrollar nuestros puertos y fronteras, reorientar nuestra estructura industrial, aprovechar nuestros recursos naturales, etc., es decir, se debe tener en claro cuáles son los objetivos que se persiguen al llevar a cabo estas acciones para así poder evaluar el costo y el beneficio"<sup>(54)</sup>.

Para iniciar esta estrategia de desarrollo descentralizador se necesita clasificar a los municipios con el propósito de identificar sus diversas características, evaluar sus alternativas de desenvolvimiento económico, social y cultural y en lo referente a sus recursos naturales, financieros y técnicos, todas ellas tareas de las autoridades municipales y de la comunidad conjuntamente.

Es decir, la descentralización debe estar orientada no sólo a la creación de condiciones óptimas para el desarrollo socioeconómico de los municipios, sino de alentar la participación organizada de la comunidad, que fortalezca su capacidad política y administrativa para el aprovechamiento de todos los recursos y potencialidades del municipio.

Un desarrollo de la vida colectiva del municipio debe sustentarse en la capacidad de autogobierno para resolver las necesidades locales con recursos propios, por lo que el gobierno municipal debe emprender acciones orientadas a generar riqueza para la comunidad e ingresos para la administración.

Para realizar la inversión en los proyectos en los que deberá intervenir la paramunicipal, se tiene una limitación en materia hacendaria, ya que inicialmente el ayuntamiento no tendrá la solvencia financiera suficiente para ello. Por tanto, deberá buscar mecanismos de concertación con el sector privado y social a fin de que participen, con la dirección del ayuntamiento, en el proceso de preinversión y de inversión para la creación de dichas empresas; esto implicaría la creación de un inventario de recursos naturales, así como los mecanismos de su utilización y explotación acordes a las necesidades municipales.

(54). Gasca Neri, Rogelio, "Que el gobierno descentralice sus funciones", en Foro..., op. cit., p. 500.

"Los ayuntamientos al ampliar su capacidad empresarial para actuar con una visión más global de los problemas locales y de sus probables soluciones, permiten una nueva actitud para influir directamente en el proceso de desarrollo económico municipal. La búsqueda de una combinación adecuada de los factores de producción (trabajo, tierra, capital y organización) en el nivel local, exige concentrar la atención en el proceso de inversión y en la conciliación de intereses del sector público, privado y social. Esta capacidad de conciliar para mantener un consenso o estabilidad en el nivel local, exige de un conocimiento profundo de la realidad y una racionalidad política para equilibrar, en determinadas situaciones, lo económico con lo social"<sup>(55)</sup>.

Este equilibrio se realizará a través de la formulación y ejecución de programas y proyectos de empresas paramunicipales, cuyo objetivo es una adecuada utilización de los recursos naturales, trabajo y capacidad de gestión, conforme a tecnologías propias y que, en conjunto, generen empleos acordes con la disponibilidad de recursos humanos accesibles en cada localidad del municipio. Todo este patrón de desarrollo municipal se puede lograr sólo si se motiva con la visión empresarial del ayuntamiento, a partir de su visión de política económica y social.

Es bajo estos criterios que se debe regir la empresa pública de beneficio municipal, con el propósito de optimizar el aprovechamiento de los recursos de su región para producir bienes y servicios de mayor demanda comercial, tanto local, nacional e, incluso, internacional.

El objetivo primordial de este tipo de empresa deberá ser la generación de empleos y no la simple rentabilidad, pues debe buscar primeramente la satisfacción de las necesidades colectivas y, si hay un excedente en la producción, pasar a la comercialización posteriormente. Esta satisfacción de las necesidades provocará un arraigo de la población en su lugar de origen, además de lograr una distribución regional del ingreso más equitativa.

Las distintas alternativas para la creación de empresas paramunicipales podrían contemplar los siguientes aspectos:

"Deberán ser unidades productivas, concebidas como sociedades mercantiles u otro tipo de agrupación legal que, con la participación de los gobiernos estatal y federal, sean administrados por los ayuntamientos y fortalezcan al sector social de la economía.

(55). INAP-BANOBRAS, op. cit., p. 19.



"Cumplir con programas y prioridades específicas derivadas de las demandas populares de los habitantes de los municipios y de los requerimientos para el desarrollo de los planes de gobierno federal y estatal.

"Evaluar la viabilidad económica, política y social del proyecto, para asegurar una rentabilidad permanente que beneficie a la población al margen del proceso... de cambio de poderes municipales. Por ello deberá concertarse la asistencia técnica en la administración y operación de la empresa por parte del gobierno estatal y federal.

"Promover la participación financiera de los ayuntamientos y los sectores social y privado, mediante la aportación de recursos en efectivo o en especie, para formar el capital social de la empresa, en el esquema de una administración por parte de los propios ayuntamientos, que asegure los rendimientos generados por las unidades productivas, sean destinados al beneficio de la comunidad"<sup>(56)</sup>.

Además, los requisitos que deberán contemplar dichas empresas contemplarán la evaluación de formas de gestión que promuevan la concurrencia de ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y cooperativas; así como la creación de fondos que cuenten con recursos económicos federales y estatales para asociar ayuntamientos y sector social de la economía, para el desarrollo de proyectos agropecuarios, pesqueros, silvícolas, industriales, turísticos, comerciales y de servicios.

Pueden conformarse diversas modalidades de empresas paramunicipales, como son los siguientes:

1. Organismos descentralizados municipales. Aquellos que nacen por acuerdo del cabildo, siendo su característica principal que el 100% de su capital sea de propiedad municipal; por tanto, el ayuntamiento tiene control absoluto sobre las políticas de la empresa.

2. Empresas de participación mayoritaria municipal. Son en las que el ayuntamiento participa con más del 50% del capital social y nombra a la mayoría de los miembros del consejo de administración o cuerpo directivo.

3. Empresas intermunicipales. Se presentan cuando varios ayuntamientos se asocian para la prestación de servicios públicos y se crea un ente de derecho público y/o privado para tal fin, en las cuales la mayoría del capital social lo tienen los gobiernos municipales.

(56). Fernández Vertii, Néstor, "La empresa paramunicipal", en: *Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal*, nums. 16-17, México, INAP, octubre-diciembre de 1984, p.p. 216-217.

4. Fideicomiso municipal. Se conforma cuando el ayuntamiento destina ciertos bienes y encarga a una sociedad de crédito el cumplimiento de un bien lícito y determinado, como puede ser la prestación de un servicio o la realización de una obra pública <sup>(57)</sup>.

Las formas de gestión municipal pueden ser varias, entre las cuales destacan:

a) Gestión directa, la cual dependerá directamente del ayuntamiento y serán determinadas comisiones las encargadas de la gestión. El financiamiento dependerá el presupuesto municipal, pues el capital será exclusivamente municipal y estatal.

b) Gestión indirecta, que se realizará por concesión, arrendamiento o concertación. Se conformará por capital privado o público, o ambos, a través de un acuerdo o contrato.

c) Gestión mixta, ejercida por una sociedad mercantil cuyo capital se formará por aportaciones del sector privado, social y público del municipio. <sup>(58)</sup>

La desconcentración y descentralización de la producción repercutirá en la creación de centros regionales de suministro y capacitación técnicos, adecuados a las necesidades de producción de cada municipio o región. A su vez, esto repercutirá en un equilibrio de la producción agrícola e industrial, buscando de manera más directa y controlada la satisfacción y autosuficiencia alimentaria de la población, mejorando la dieta tradicional de las comunidades.

Asimismo, los costos de las mercancías bajarían debido a que la transportación de las mismas desde su lugar de producción al mercado no requeriría de grandes inversiones por la disminución de distancias para tal efecto; de esta forma serán los productores directos quienes comercialicen sus productos, eliminándose los intermediarios, todo ello encaminado al mejoramiento del nivel de vida de la población.

Dentro de los proyectos de empresas paramunicipales debe imperar la visión de lograr desarrollos pequeños, pero eficaces, y no promover empresas especulativas que sólo gasten importantes recursos y esfuerzos y sus resultados no sean tan sólidos y concretos, en el marco de una política económica local.

Así pues, la producción industrial no requerirá de la utilización de maquinaria compleja y costosa, sino de la recuperación de los saberes tradicionales (oficios

(57). Villalobos López, José; op. cit., p.p. 198-199.

(58). INAP-BANOBRAS, op. cit., p. 26 (cuadro comparativo).

y artesanías) en la fabricación de herramientas y cierto tipo de maquinaria destinada a la producción agrícola. Todo esto logrará un aumento real del empleo, que a su vez incrementará la capacidad de compra de amplios sectores de la población antes marginados y el aumento del nivel de vida de los mismos.

Para implantar empresas que repercutan de esta manera en la economía local, y en su conjunto en la nacional, no se requiere de grandes industrias. Al decir empresa, hacemos referencia a una unidad productiva impulsada por la comunidad organizada para la satisfacción de sus necesidades, no para el lucro y la ganancia exclusivamente. Lo grande y lo pesado no son sinónimos de productividad, de tecnología avanzada y costosa. En realidad, "la tecnología, lejos de ser un misterio, es el conjunto de conocimientos del que echa mano una empresa para producir un bien o un servicio. En este sentido, toda empresa posee tecnología. Este conocimiento no es gratuito, sino resultado de la capacidad de obreros, técnicos, directivos y empresarios. Por ello, la cuestión de la tecnología está directamente ligada a la cuestión educativa. La tecnología requiere de personas adiestradas para la aplicación de sus conocimientos"<sup>(59)</sup>.

Esto es, la tecnología no es un conglomerado de maquinarias y herramientas complejas y pesadas, sino de la capacidad de manejo de las herramientas que el momento histórico y las necesidades de producción regionales requieren; la tecnología no puede divorciarse del ambiente social y de las necesidades que en él se manifiestan al sólo perseguir los fines de rentabilidad y no los de satisfacción.

La satisfacción de estas necesidades requiere de una planeación adecuada y racional. Esto es, si nos dirigimos a la empresa como sinónimo de industria o sector secundario caemos en un grave error al descuidar nuevamente al sector primario de la producción. Hay que tener en cuenta que gran parte de la población habita y trabaja en las áreas rurales; por tanto, las empresas municipales deben orientarse al impulso de las actividades agrícolas, que no sólo crea empleos sino que también genera alimentos, punto de partida para el modelo de desarrollo que nos hemos planteado en este trabajo. Así pues, el fortalecimiento municipal tendrá que ver también con una diversificación de la actividad empresarial en los diferentes sectores que tengan potencialidades productivas del municipio, tales como la agrícola, ganadera, forestal, pesquera, minera e incluso turística. Esto requiere de un pleno conocimiento de los recursos naturales, las características de la población, así como en aspecto social, económico y cultural del municipio.

(59). Olmedo, Raúl, *Iniciación a la economía mexicana. Descentralización, principios teóricos y ejemplos históricos*, México, Ed. Grijalbo, 1984, p. 55.

Para plantear una estrategia de descentralización y fortalecimiento real "debemos combinar Estado y pequeña comunidad, industria y agricultura, co-mida y bienestar, inteligencia y táctica, inteligencia y realismo. Frente a las transnacionales sólo puede ser operante una estrategia de dispersión organizada, o mejor dicho, de organización de lo disperso. Semejante política equivaldría a: 1) desarrollar la estrategia de la comunidad agroindustrial, combinando Iniciativa pública, social y privada; 2) ir configurando el modelo industrial de acuerdo con la tecnología intermedia que aproveche al máximo equipo-trabajo, energía natural y recursos propios..."<sup>(60)</sup>.

En síntesis, este es el contexto apto para fortalecer al municipio a partir de una herramienta de índole económica que es la empresa paramunicipal. Es necesario aclarar que, como se ha venido desarrollando, esta herramienta no sólo influye en la economía municipal, sino que estimula la organización de la comunidad y aumenta los niveles de vida de la misma, por lo que sus repercusiones también se dan en el ámbito político y social.

"Las paramunicipales pueden constituirse en un vehículo concreto para revertir los procesos de descapitalización en zonas rurales deprimidas, para ir liberando estas áreas atrasadas de la subordinación que les impone el proceso de crecimiento urbano industrial, para así inagurar la forma de compensación y vigorización del desarrollo local mediante la mediana, pequeña y microempresas paramunicipales.

"En la coyuntura actual, la paramunicipal puede ser una útil herramienta para los ayuntamientos, especialmente para instrumentar una nueva combinación de factores económicos y políticos, que poco a poco tiene que ver directamente con la magnitud de los volúmenes de alimentos y materias primas necesarias para satisfacer la demanda interna y crear condiciones para la autosuficiencia alimentaria; esto implica comprometer a los ayuntamientos en una acción gradual y sostenida para cambiar la forma en que el país se ha integrado a la dinámica del mercado internacional y lo que esto significa como reconversión de la base productiva nacional"<sup>(61)</sup>.

## 2. SERVICIO CIVIL DE CARRERA Y CAPACITACION MUNICIPAL.

Oiertamente, con la reforma al artículo 115 Constitucional se han ampliado las facultades para los ayuntamientos, salvo las limitantes que ya hemos señalado. Esta nueva capacidad de acción permite, por un lado, aprovechar el "nuevo poder mínimo" del municipio para regular y fortalecer su vida local. Pero, por

(60) González Pedrero, Enrique. *La riqueza de la pobreza*, México, SEP-Lecturas Mexicanas, 1985, p. 127.

(61). INAP-BANCOBRAS, op. cit., p.p. 43-44.

otra parte, de nada sirve que en el papel se dispongan dichas facultades si no existe una verdadera capacitación y un seguimiento de la acción pública municipal.

Hemos retomado la capacitación y el servicio civil de carrera municipal porque consideramos que es la pieza clave para el verdadero logro, no digamos de un total fortalecimiento municipal, sino por lo menos un "despegue" inicial para la realización de un proyecto de desarrollo local.

"Por todo ello, es menester comentar que la transformación de los ayuntamientos del país, de acuerdo a lo señalado en la reforma, sólo se logrará con un cambio de mentalidad de los futuros dirigentes municipales, ya que la sola ley no garantiza el cumplimiento de sus postulados. Asimismo es necesaria la capacitación para evitar el abuso del poder, no solamente el señalamiento legal de la limitación, sino la respectiva interacción para lograr el equilibrio de poder entre los mismos detentadores. Este cambio de mentalidad será con base en una capacitación que, a diferentes niveles, se realice dentro de los principios fundamentales de la administración pública, en un plan conjunto de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como de los partidos políticos"<sup>(62)</sup>.

Así pues, el hecho de que el municipio haya recibido mayores atribuciones y facultades no garantiza que el ayuntamiento pueda asumirlas plenamente, sobre todo, debido a la complejidad y heterogeneidad de los diversos municipios del país, es difícil determinar un sistema de capacitación homogéneo en todos los estados.

Sin embargo, no debemos caer en el supuesto de que la capacitación deberá realizarse de forma aislada y desarticulada. Por el contrario, es necesario que se establezcan lineamientos generales que permitan hacer más óptima y racional la función pública municipal, de la cual se adecuará conforme a las necesidades y características de cada localidad.

Un problema fundamental al que se enfrentan tanto las autoridades como los funcionarios municipales es la corta duración de su encargo, lo cual ocasiona que, en general, los proyectos y obras realizados durante un trienio en el ayuntamiento en turno frecuentemente no tengan un seguimiento y conclusión en el siguiente. De ahí la afirmación en el sentido que la reforma municipal tiene como una grave limitante este aspecto.

Por lo tanto, consideramos necesario señalar a quiénes corresponde la capacitación y a quiénes el servicio civil de carrera. La primera deberá enfocarse prin-

(62). Calzada Padrón, Feliciano, "La realidad política y el nuevo municipio", en: *Estudios Municipales*, num. 4, México, Talleres Gráficos de la Nación, julio-agosto 1985, p.p. 76-77.

cialmente hacia las autoridades municipales, esto es, a aquellos miembros del ayuntamiento que fueron electos por votación y que son principalmente el presidente municipal, los regidores y los síndicos. En tanto, para la permanencia y continuidad de la gestión pública será necesario aplicar el servicio civil de carrera a los funcionarios y empleados municipales en general, como son el secretario, el director de obras públicas, el oficial mayor, el tesorero, entre otros.

Los pasos deben ser continuos para el logro de estas dos fases fundamentales, ya que "...el mayor reconocimiento a la capacitación se obtendrá cuando las administraciones municipales la tomen en cuenta para el reclutamiento y para la promoción de su personal, estará entonces en vías de constituirse el servicio civil de carrera municipal que dará solidez y continuidad a las estructuras administrativas y a las acciones del gobierno"<sup>(63)</sup>.

#### A) CAPACITACION MUNICIPAL.

La capacitación que se ha realizado para los miembros del ayuntamiento se ha conformado de pequeñas guías técnicas o cursillos menores, que si bien en un primer momento orientan a las autoridades municipales, estos necesitan de mayor solidez y consistencia como dirigentes de su comunidad.

Aún no existe una plena conciencia del papel que adoptan frente a la población, tanto las autoridades como los funcionarios que acceden "...a desempeñar un puesto directivo a nivel de la administración municipal, pareciera que les resulta indiferente tanto a ellos como a los que los designan, la especialidad en que se ubiquen, ya que lo mismo desarrollan funciones especializadas como la de un tesorería municipal o como la de obras públicas, prestación de servicios, inspección, administración de mercados, etcétera, sin que las más de las veces se tenga una experiencia o una formación en la materia, es decir, que la asignación de personas sigue un criterio predominantemente político, dejando de lado elementos tan importantes como la idoneidad profesional y la necesaria adecuación de las capacidades personales con la necesidad que el puesto plantea; en este sentido se podría decir que los políticos a nivel municipal son verdaderos 'mil usos', cuyo objetivo es 'estar dentro' con independencia del lugar en que esto ocurra"<sup>(64)</sup>.

Este problema se deriva fundamentalmente de la falta o poca preparación académica que la mayoría de los miembros de ayuntamientos del país, así como

(63). Olmedo, Raúl, "La reglamentación y la capacitación, instrumentos para consolidar la reforma municipal", *Estudios Municipales*, num. 8. México, Talleres Gráficos de la Nación, marzo-abril 1986, p. 25.

(64). Zarzoza Escobedo, José Antonio, "Capacitación municipal. ¿Una tarea imposible?", *Estudios Municipales*, num. 2. México, Talleres Gráficos de la Nación, marzo-abril 1985, p.p. 41-42.

deficiente instrucción elemental; así como su lejanía geográfica de los centros de capacitación locales.

Pero consideramos que el origen de estas deficiencias proviene de las instituciones que se encargan de dar capacitación municipal. Primeramente no existe un sistema coordinado y continuado de capacitación constante y, además, los actos que se realizan son esporádicos y no concuerdan con las necesidades de los miembros de los ayuntamientos al inicio de su gestión

"En vez de plantearse la realización de programas y eventos particulares de capacitación específica y teniendo en mente un programa de mediano y largo plazo, se haya enfocada la actitud hacia la realización de seminarios de carácter político y a los que se hace asistir a las autoridades municipales, quienes estoiicamente soportan la luz de los redentores que les vienen a hablar de grandes estrategias nacionales, de políticas globales y de multitud de cosas ajenas a su vivencia y a su realidad, y de cosas que están en incapacidad, ya no digamos de aprovechar sino de entender en su significado y trascendencia; ello pone en evidencia que no es adecuada la manera de plantear y de llevar a cabo esta tarea tan trascendente, que debe tener como premisa la necesidad de acercarse una realidad.<sup>(65)</sup>

En suma, consideramos que aún no existen sistemas de capacitación sólidos y homogéneos que acerquen a las autoridades municipales el conocimiento apto y acorde a sus necesidades. Por ello establecemos una serie de propuestas generales tendientes a homogeneizar y consolidar la capacitación municipal.

En primer lugar, consideramos que es fundamental realizar un diagnóstico municipal, esto es el conocimiento de las características socioeconómicas tales que permitan estructurar programas de capacitación adecuados a las circunstancias existentes.

En segundo lugar, creemos fundamental que la capacitación se dé antes y no en el momento mismo de la toma de posesión del nuevo ayuntamiento, y mucho menos después, o sea, ya entrada la gestión del mismo.

Para ello deberán tomarse dos medidas: la primera deberá ser la capacitación de "...los candidatos a cargo municipales de elección popular por sus respectivos partidos, en los principios fundamentales de la administración pública en primera instancia pero, además, ampliarlo a los militantes de partido que lo soliciten, pues es fundamental capacitar a los candidatos potenciales a ocupar

(65). Ibidem., p.p. 42-43.

cargos dentro del cabildo.<sup>(66)</sup> La segunda, si esta es insuficiente, deberá ser la capacitación antes de la toma de posesión del nuevo ayuntamiento, ya que por lo regular "los empleados y autoridades municipales que inician sus funciones a la entrada de un nuevo trienio, generalmente desconocen las normas laborales y les faltan la técnica necesaria para desempeñar sus funciones respectivas, por lo que se pierde buena parte de tiempo en tanto aprenden, casi empíricamente, lo que se requiere que realicen. Por ello es necesario que dentro del periodo comprendido entre la elección de las autoridades municipales y su toma de posesión, se les deberá capacitar, a fin de evitar improvisaciones en tanto que la ciudadanía está demandando los servicios básicos"<sup>(67)</sup>.

Esta capacitación no deberá ser global o meramente de filosofía jurídica, como se ha realizado en muchas ocasiones, sino tenderá a mostrar las herramientas técnicas más adecuadas para el desempeño de la administración municipal. En esta tarea deberá tomar un papel activo los gobiernos de los estados a fin de adecuar esta capacitación, ya sea a través de normas, reglamentos y manuales de operación acorde a las necesidades de la localidad.

Por otro lado, esta capacitación no deberá centrarse únicamente en las autoridades de la cabecera municipal, ya que esto fomentaría el centralismo, sino deberá proporcionarse también a los delegados municipales, a fin de que estos sepan conducir de la manera más adecuada a la comunidad a la que representan, así como a los comisarios y agentes del ayuntamiento que radican en zonas alejadas de dicha cabecera municipal.

En suma, la capacitación es uno de los bastiones para que el municipio pueda aprovechar y optimizar sus recursos y potencialidades, además de convertirse en un agente de su propio desarrollo.

#### B) Servicio Civil de Carrera Municipal.

El complemento para la realización de esta estrategia de continuidad y solidez de la administración municipal. Esto permitirá dar mayor estabilidad al personal para el desempeño responsable y continuo de su labor pública en el municipio.

"La capacitación más efectiva es la que se realiza en el servicio; no es posible continuar reclutando precipitadamente nuevo personal improvisado, la carrera del servicio civil municipal requiere que el entrenamiento sea una actividad permanente. Habrá municipios que lo puedan efectuar con sus propios medios, pero la mayoría dependerá de los órganos de apoyo municipal de los estados"<sup>(68)</sup>.

(66). Calzada Padrón, Feliciano, op. cit., p. 77.

(67). Entrevista con el presidente municipal de San Miguel de Allende, Guanajuato, Dr. Ernesto Vilagómez Salazar, 19 de junio de 1986.

(68). Martínez Cabañas, Gustavo, "Capacitación y asistencia técnica municipal", en: Estudios Municipales, num. 2, op. cit., p. 16.



La carrera administrativa deberá observar los siguientes lineamientos: a) igualdad de oportunidades y valoración exclusiva del mérito y la capacidad técnica del aspirante y del funcionario; b) existencia de un sistema de ingresos y ascensos en el servicio público; c) profesionalización del ejercicio de las funciones administrativas; y d) garantía de estabilidad en el cargo.

Con todo ello, los empleados y funcionarios municipales podrán tener una estabilidad en el trabajo, así como una acumulación del conocimiento para resolver la problemática municipal. Por ello serán un recurso invaluable para las autoridades que cada trienio empezarán a realizar las administraciones locales.

Aunque aún no existe en México la carrera administrativa municipal, ésta se puede ir desarrollando si se pugna para que las legislaturas locales, en este caso las facultades para expedir las leyes para los trabajadores del ayuntamiento según el nuevo artículo 115, incluyan las normas y los medios necesarios para su realización.

Para la configuración de esta carrera administrativa se deberán tomar en cuenta elementos tales como el ingreso al servicio público, los nombramientos, los salarios, la capacitación, el escalafón y la estabilidad de los trabajadores<sup>(69)</sup>.

En general, este mecanismo deberá consolidarse mediante el apoyo de las instituciones públicas y las de educación media, a fin de crear cuadros técnicos que se formen con miras al desempeño de la actividad pública municipal. Esto es, se pueden coordinar programas educativos cuyos planes de estudio incluyan materias de corte municipal, a fin de que, al término de las carreras correspondientes, estos se puedan integrar al campo de trabajo de la administración municipal.

Otra medida es que, tanto estudiantes de los niveles medios superior y superior realicen ya sea su servicio social o una especialización referente a la administración municipal, ya sea como apoyo de las mismas como participantes activos, ya sea como capacitadores o como asesores de los miembros del ayuntamiento.

Es así que planteamos la necesidad del establecimiento de una verdadera carrera administrativa municipal, de la cual estamos viendo los primeros frutos, pero que aún falta mayor coordinación y sistematización tanto a nivel estatal como federal.

(69). Martínez Cabañas, Gustavo, "La carrera administrativa municipal en México", en: Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, num. 14-15, México, INAP, abril-septiembre de 1984, p.p. 33-38.

## CONCLUSIONES.

Conforme a una panorámica general aquí plasmada mostramos que el municipio es factible de retomarse como eje y vértice de un proyecto de desarrollo alternativo, mismo que le devuelva al país su raíz histórica y su dinámica propia.

Históricamente hemos comprobado que la organización vecinal o comunal, llámese calpulli o villas y comunidades, ha tenido hondas raíces en el devenir del tiempo. La institución municipal, lejos del olvido en que lo sumió la historia, siempre fue testigo presencial y agente activo de los procesos y cambios que sufrió la nación.

Cuando predominó por largos períodos un proyecto de desarrollo que respondía a la lógica del mercado externo y a la sujeción política hacia potencias extranjeras, se tendió a una centralización férrea que repercutió principalmente en el municipio. Así fue cómo los procesos fueron similares en la Colonia, en el porfiriato y en el periodo posrevolucionario.

Pero, llegado el momento en que esos modelos centralizadores entraron en crisis, tanto económica como políticamente, los promotores del cambio retoman la bandera municipalista para reivindicar y promover un nuevo proyecto de desarrollo que rescate las libertades locales e impulsen las zonas atrasadas. Esto es, cuando se advirtió la necesidad de un "desarrollo hacia adentro", es que se retomó a la región, a la comunidad y al municipio. Aquí demostramos de qué manera se aludió al municipio en estos momentos de cambio, tales como la independencia y la revolución.

Por ello, la importancia de rescatar una historia municipalista, que es a su vez nacionalista, misma que nos aleccione sobre el actual proyecto de fortalecimiento municipal.

Estamos nuevamente en el contexto de una crisis de centralización, tal vez más polarizada y acentuada que las que se nos mostraron en la historia anteriormente. Lejos de caer en una dinámica centralizadora de nuevo, la actual opción municipal abre mínimos espacios que son factibles de maximizarlos.

Si bien es cierto, el centralismo económico y político-administrativo característico de la etapa posrevolucionaria fue necesario en su momento, su aplicación "hasta las últimas consecuencias" provocó que este modelo de desarrollo se orientara, por sus propias tendencias, a una etapa de severa crisis.

En la fase inicial de construcción de un sistema político distinto, mismo que garantizara la aplicación de un modelo de desarrollo capitalista en México, se requería de una figura presidencial fuerte, que aglutinara a los sectores y a las regiones ya que, hasta ese momento, se presentaba una marcada dispersión, acentuada por el poder de los caciques locales.

Esta centralización se realizó principalmente por la intervención del Estado en las diferentes esferas de la economía. Debido a que uno de sus principales objetivos fue el impulso de una burguesía nacional, la participación estatal se orientó más a proporcionarle la infraestructura básica necesaria para promover la actividad productiva. Por ello, sus criterios fueron más de rentabilidad económica que social.

Así pues, se fomentaron unos cuantos polos de desarrollo industrial y comercial, abandonando el campo y la casi totalidad del territorio nacional.

Con este criterio el Estado fue uno de los principales contribuyentes para acelerar las tendencias centralizadoras de la economía y de la política, que si bien ya se habían presentado en etapas anteriores de la historia, en este siglo se acentúa en mayor medida.

Esta centralización "urbanizó", por decirlo así, los criterios de desarrollo del país; esto es, se consideró que el crecimiento económico y el bienestar social de

la población tienen que ver, necesariamente, con los rasgos que la urbanización y la industrialización dan a las regiones. Así pues, se optó por modelos lejanos a nuestra tradición histórica y a la propia identidad.

Esta tendencia, que aún se observa en una cultura centralista y predominantemente urbana, hizo olvidar que el verdadero desarrollo es aquel que se logra cuando la comunidad obtiene un bienestar económico y social conforme a las características que su propio medio ambiente le permita. No es imponerse a la naturaleza, sino aprovecharla y convivir con ella.

Así, el "proyecto de desarrollo mexicano" de las últimas cuatro décadas trató de homogeneizar bajo criterios industrializadores, pero ello sólo redundó en un abandono del municipio, que en el 90 por ciento sigue conservando características rurales.

La aparente "convivencia" de un México moderno y un México atrasado y olvidado, devino en una crisis de paulatina profundización, que evidenció las contradicciones. La intervención estatal ya no era suficiente para impulsar un proyecto de desarrollo en constante decadencia, que presentaba una doble trayectoria: por un lado el México agrícola y rural, desempleado y empobrecido, cuya población tiende a emigrar a lugares con mejores expectativas de vida; por el otro, el México industrial y urbano, con un crecimiento acelerado y desproporcionado.

La postura del Estado hacia la sociedad, y del centro hacia la periferia, era predominantemente paternalista. La iniciativa de ésta se había adormecido y, cuando no, los afinados mecanismos de control político lo impedían, tal y como lo hemos expresado en el presente trabajo.

Al hacer crisis el modelo centralista, la imagen del Estado pierde fuerza y credibilidad. Los malestares sociales se agudizan y pugnan por readecuaciones. Así

la descentralización fue, desde la década de los setenta, la principal opción para ello.

La propuesta descentralizadora implicaría dar mayor participación a los municipios y a la sociedad. Con esto, el Estado pretende reencontrar legitimidad ante la sociedad civil y los pobladores de los municipios.

En contraparte, la descentralización sirve como "descarga" para el Estado, a fin de que gran parte de las tareas que aglutinó y asumió, puedan ser retomadas por los gobiernos municipales, desviándose la responsabilidad hacia éstos de los manejos inadecuados de la administración local. Pero, ello no implica que los municipios puedan asumir la dirección y las tareas políticas estratégicas para la promoción de un verdadero desarrollo; sino, por el contrario, el Estado conserva muchas de ellas y otras las delegó en los gobiernos estatales, pero ninguna llegó hasta el municipio.

En el ideario de Miguel de la Madrid es donde mejor se plasma esta idea de la descentralización y del fortalecimiento municipal. Las reformas al artículo 115 Constitucional son más radicales y totales que las realizadas en años anteriores, tratando de imprimir una mayor libertad municipal, tanto de tipo económico-administrativo como político.

Esto sólo en apariencia, pues el precepto constitucional aún conserva mecanismos de sujeción del municipio hacia el poder estatal y el federal.

Para instrumentar la política de fortalecimiento municipal, De la Madrid plantea dos medidas principales: la primera, que el eje de su política, es la planeación; la segunda, las reformas constitucionales.

Desde la consulta popular durante la campaña presidencial, se retomó a la planeación para imprimir las características y directrices que el nuevo sexenio plantearía. Por ello el municipio, como elemento fundamental de la descentrali-

zación de la vida nacional y de la democratización integral (dos de las siete tesis rectoras de De la Madrid), está enclavado dentro de la planeación.

En los gobiernos anteriores se habían realizado intentos de planeación poco sistemáticos y coordinados entre las esferas de gobierno, conteniendo criterios eminentemente centralizadores. Cuando De la Madrid asume la presidencia, considera en una visión más global, retomando los mecanismos estatales dispersos, la realización de un Sistema Nacional de Planeación Democrática.

En cada uno de los documentos que conforman a este sistema, tales como el Plan Nacional y Planes Estatales de Desarrollo, retoman al municipio como punto clave para la planeación y realización de su desarrollo integral.

Pero este instrumento se contrapone con el otro medio aludido, esto es, con las reformas constitucionales.

A escasos días de iniciado el gobierno de De la Madrid se realiza un paquete de reformas entre las que se encuentra el artículo 115 Constitucional. En éste se retoma la problemática municipal y, como señalamos, es un cambio total en el contenido del mismo, ya que se amplían en gran medida las facultades y atribuciones de los ayuntamientos para la realización de la administración local.

Pero, a la par, este aumento de atribuciones también conlleva mayores obligaciones de las autoridades y funcionarios municipales con su comunidad.

Por otra parte, como ya hemos tratado en el presente trabajo, el análisis de cada fracción de dicho artículo nos demuestra que aún no se puede hablar de libertad municipal, pues aún se conserva una fuerte sujeción y dependencia de los ayuntamientos con los gobiernos estatales, a través de los Congresos locales, y ya en menor medida con el gobierno federal, en el aspecto político y económico principalmente.

Además, consideramos que existen graves omisiones e incongruencias tanto dentro del propio artículo 115 como con otros instrumentos.

Una de las principales incongruencias, y que consideramos clave para el impulso del desarrollo municipal, es la que existe entre los principios de planeación que señalan la atribución del municipio para impulsar su desarrollo integral y la que se señala en el artículo 115 sobre la planeación del desarrollo urbano únicamente. Así, existe una imprecisión y desorientación sobre el principio rector de una política municipal homogénea.

Por otra parte, consideramos que existen omisiones importantes dentro del artículo constitucional tales como la existencia de un servicio civil de carrera, o la implantación de organismos y/o empresas paramunicipales, mismos que le den al municipio mayores herramientas para la consolidación de un verdadero fortalecimiento municipal.

Si el artículo constitucional adolece de las precisiones necesarias, las adecuaciones a las constituciones locales han sido más deficientes, no logrando lo que de ellas se espera y se requiere para ampliar, por lo menos jurídicamente, la capacidad de acción de los municipios.

Consideramos que esta dinámica de "apoyo" al municipio no ha logrado el fin óptimo porque conlleva una tendencia centralista; esto es, lo que "suelta desde arriba" el gobierno federal es lo que toca a los municipios, agregando a ello que todavía falta pasar por el "filtro" del gobierno estatal.

El fortalecimiento municipal, en teoría, deberá romper con el paternalismo y el centralismo. Los procesos no son instantáneos, pero es necesario dar los pasos iniciales para romper dichas tendencias. Consideramos que la participación de la comunidad es la mejor opción para ello.

Con este marco, el proyecto de desarrollo alternativo que se nos presenta más viable es el fortalecimiento municipal, tratando de afinar los instrumentos hasta ahora planteados y proponer otros más que realmente lo consoliden y le den un mayor impulso para la resolución de sus propias necesidades, acorde a las potencialidades que le ofrece su medio ambiente.

Dentro de los principales rubros que se consideran básicos para el logro de tales fines se encuentra el aspecto jurídico, que implica la reglamentación de la vida municipal; el económico, a partir de las empresas paramunicipales y la hacienda pública municipal, y la capacitación.

Para el primero, creemos que la comunidad no debe esperar a que "desde arriba", esto es desde el gobierno federal, se den cambios jurídicos incluso a la misma Constitución General, lo cual sería lo óptimo, pero no lo más factible. Lo más viable es la ampliación de la participación de la comunidad a través de su capacidad de revocación, de iniciativa, de referendun y de protesta que hemos señalado en el capítulo II.

A partir de aquí podrán organizarse comisiones intermunicipales que, de manera conjunta, realicen propuestas ante los Congresos locales a fin de tener mayor capacidad de iniciativa y aportación para la formulación de las leyes y normas jurídicas, que regulan la vida municipal y de las cuales emanan los reglamentos de la misma.

Estos canales de participación implicarían una mayor participación de la comunidad del municipio o de sus autoridades para ejercer de manera más amplia sus facultades jurídicas actualmente muy restringidas.

De esta forma, gran parte de los vacíos e incongruencias, que a lo largo del trabajo hemos señalado, podrían subsanarse y corregirse, teniendo mayor aplicabilidad y vigencia dentro de la vida municipal, ya que estará más acorde con sus necesidades y requerimientos.



Dentro del aspecto económico, hemos tratado sobre dos elementos básicos como son el fortalecimiento de la hacienda, a fin de atender a la población; y las empresas paramunicipales que le impriman mayor dinámica a la adormecida actividad económica de las diversas comunidades municipales. Para la primera es fundamental incrementar los ingresos propios, tales como otros impuestos e, incluso, los productos generados por las paramunicipales, a fin de reducir el grado de dependencia financiera con los ámbitos estatal y federal. Para el segundo, involucrar y motivar a la población para que realicen las actividades económicas que las propias condiciones del lugar le permitan, aprovechando el saber tradicional de sus habitantes y los recursos naturales de la zona. Esto permite involucrar más a los municipios en el contexto del mercado interno, satisfaciendo la demanda y generando empleos. Con ello, se inserta en una dinámica de fortalecimiento de la economía regional y nacional.

Respecto al tercer rubro, es fundamental destacar que de nada servirían todas estas nuevas atribuciones y márgen de acción de los municipios si ni sus funcionarios ni sus autoridades cuentan con el conocimiento básico para aplicarlas y optimizarlas; y si también no existe un equipo sólido de administradores municipales que le den seguimiento y coherencia al paso de los diversos trienios del gobierno del ayuntamiento. De ahí que, por una parte se requiere la capacitación previa de las autoridades municipales, ya sea cuando su partido político los postule o en el período entre su elección y la toma de posición de gobierno. Por otra parte, la consolidación de un servicio civil de carrera para los funcionarios y empleados municipales, que forme cuadros administrativos para el mejor funcionamiento y fluidez de los asuntos del municipio.

De esta forma, consideramos que un proyecto de desarrollo, conforme a los criterios que respeten la heterogeneidad y las condiciones peculiares de las localidades y que aquí hemos mencionado, sólo puede darse con el fortalecimiento municipal, y en la medida en que su comunidad se organice y participe en la

resolución de sus problemas e impulso de sus actividades económicas y bienestar social. Sin embargo, este respeto a la heterogeneidad no implica una fragmentación, sino la conjugación del mosaico nacional en pro de un México rural y un México urbano, con niveles de desarrollo homogéneos en tanto que promueven su bienestar conforme a sus peculiaridades.

Sólo con la participación de los habitantes de los municipios el municipio podrá adquirir su carácter libre, ya que éste proviene del interior por derecho y no como dádiva del exterior.

## BIBLIOGRAFIA.

AGUILAR Villanueva, Luis F. *Política y racionalidad administrativa*. México, INAP, 1982. 157 pp.

ALANIS Boyso, Rodolfo. "El municipio como objeto de estudio", en: *Foro de avances y perspectivas de la reforma municipal*. Toluca, (fotocopiado), 1985.

ALMADA, Carlos F., *La administración estatal en México*. México, INAP, 1982.

ARREOLA Ayala, Alvaro. "Elecciones municipales", en: *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*. México, Ed. Siglo XXI, 1985.

BELTRAN, Ulises y Portilla, Santiago. "El proyecto de descentralización del gobierno mexicano (1983-1984)", en: *Descentralización y democracia en México*. México, El Colegio de México, 1985.

BOBBIO, Norberto. "El poder y el derecho", en: *Origen y fundamentos del poder político*. México, Ed. Grijalbo, 1985.

CORDERA, Rolando, y Tello, Carlos. *La disputa por la nación*. México, Ed. Siglo XXI, 1984.

COSTEMALLE, Ernesto. "Responder a los intereses nacionales", en: *Memoria del Foro de Consulta popular para la planeación de la empresa pública*. México, INAP, 1983.

DE LA MADRID Hurtado, Miguel. *El marco legislativo para el cambio*. México. Secretaría de la Presidencia. 1982. 3 Tomos.

DE LA MADRID Hurtado, Miguel. *Nacionalismo Revolucionario*. México, Partido Revolucionario Institucional, 1982.

FERNANDEZ, Santillán, Jose F. *Política y administración pública en México*. México, INAP, 1980.

GONZALEZ Casanova, Pablo. *La democracia en México*. México, Ed. Era, 1980.

GONZALEZ Pedrero, Enrique. *La riqueza de la pobreza*. México, SEP-Lecturas Mexicanas, 1985.

INAP-BANOBRAS. *Manual de Empresas paramunicipales*. México INAP-BANOBRAS, 1987.

LORET de Mola, Rafael. *Problemática del municipio sin recursos*. México. Impresiones Rodas, 1976.

MARRAMA, Victorio. *Política económica de los países subdesarrollados*. Madrid, Ed. Aguilar, 1962.

MARTINEZ Almazán, Raúl. *El municipio en el proceso de desarrollo regional y nacional*. México. Instituto de Desarrollo Municipal del Estado de México, 1975.

MARTINEZ Cabañas, Gustavo. *La administración estatal y municipal de México*. México, INAP, 1985.

MORENO, Toscano Alejandra. "Descentralización. México, modelo a desarmar", en: *El desafío mexicano*. México, Ed. Oceano, 1985.

OCHOA Campos, Moisés. *La reforma municipal*. México, UNAM (Tesis Lic. en Ciencias Políticas), 1955.

OCHOA Campos, Moisés. *La reforma municipal*. México, Ed. Porrúa, 1958.

OLMEDO, Raúl. *Iniciación a la economía mexicana. Descentralización, principios teóricos y ejemplos históricos*. México, Ed. Grijalbo, 1984.

OLMEDO, Raúl. *México: economía de la ficción*. México, Ed. Grijalbo, 1982.

PADILLA Aragón, Enrique. *México: desarrollo con pobreza*. México, Ed. Siglo XXI, 1983.

RAMOS, Oranday, Rogelio. "Oposición y abstencionismo en las elecciones presidenciales 1964-1982", en: *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*. México, Ed. Siglo XXI, 1985.

RENDÓN Huerta Barrera, Teresita. *Derecho Municipal*. México, Ed. Porrúa, 1985.

RETCHKIMAN, Benjamín. "Estado, federalismo y concentración", en: *El federalismo y la coordinación fiscal*. México, UNAM, 1981.

RODRIGUEZ Rodríguez, Jesús. *Historia y política del municipio de México*. México, UNAM (Tesis Lic. en Derecho), 1942.

ROLLAND, Modesto. *El desastre municipal en la República Mexicana*. México, Ed. Cultura, 1921.

SECRETARIA DE GOBERNACION-CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES (SG-CNEM). *Democratización integral: consulta popular para la reforma municipal*. México, Talleres Gráficos de la Nación, 1982. Tomo XIII.

SG-CNEM. *Democratización integral: reforma municipal*. México, Talleres Gráficos de la Nación, 1984. Serie Documentos IV.

SG-CNEM. *El desafío municipal*. México, Talleres Gráficos de la Nación, 1985.

SG-CNEM. *El municipio mexicano*. México, Talleres Gráficos de la Nación, 1985.

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA-Unidad de la Crónica Presidencial. *Las razones y las obras. Primer año.* México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1985.

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA-Unidad de la Crónica Presidencial. *Las razones y las obras. Segundo año.* México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1985.

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA-Unidad de la Crónica Presidencial. *Las razones y las obras. Tercer año.* México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1986.

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA-Unidad de la Crónica Presidencial. *Las razones y las obras. Cuarto año.* México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1987.

TENA Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano.* México, Ed. Porrúa, 1985.

TENA Ramírez, Felipe. "La reforma constitucional de 1983 al Artículo 115 de la Constitución considerada desde el punto de vista de la autonomía del municipio libre", en: *El municipio en México.* México, El Colegio de Michoacán, 1987.

UGARTE Solís, Juan. *La reforma municipal y elementos para una teoría constitucional del municipio.* México, UAEM (Tesis de Dr. en Administración Pública), junio de 1985.

VILLALOBOS López, José Antonio. *Finanzas y empresas públicas municipales.* México, Talleres Gráficos de la Nación, 1987.

#### **PUBLICACIONES PERIODICAS.**

ALARCON Robledo, Sabás. "Alternativas de financiamiento municipal con recursos propios", en: *Estudios Municipales*, no. 9. México, Talleres Gráficos de la Nación, mayo-junio 1986.

BEYER de Roalandini, Carmen. "La legislación hacendaria municipal y la Coordinación Fiscal", en: *Estudios Municipales*, no. 1. México, Talleres Gráficos de la Nación, enero-febrero 1985.

BOLIVAR Meza, Laura. "Impulsa el Estado de México la instalación de paramunicipales y profundiza la autogestión", en: *El Financiero.* México, D.F., miércoles 3 de febrero de 1988.

BOLIVAR Meza, Laura. "Con incremento a los impuestos soluciona su crisis económica el Ayuntamiento de Zacatecas", en: *El Financiero.* México, D.F., jueves 19 de mayo de 1988.

CALZADA Padrón, Feliciano. "La realidad política y el nuevo municipio", en: *Estudios Municipales*, no. 4. México, Talleres Gráficos de la Nación, julio-agosto 1985.

CHEVALIER, Francois. "El nacimiento municipal", en: *Nexos* 99. México, marzo de 1986.

FAYA Viesca, Jacinto. "El artículo 115 Constitucional y la responsabilidad del Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, impuestos por el Poder Constituyente Permanente", en: *Estudios Municipales*, no.5. México, Talleres Gráficos de la Nación, septiembre-octubre, 1985.

FERNANDEZ Vertti, Néstor. "La empresa paramunicipal", en: *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, no. 16-17. México, INAP, octubre-diciembre 1984.

HOYO d'Addona, Roberto. "La hacienda pública municipal", en: *Estudios Municipales*, no. 1. México, Talleres Gráficos de la Nación, enero-febrero 1985.

LERNER de Sheinbaum, Bertha. "1983: la ruptura frente al populismo", en: *Revista Mexicana de Sociología*, no. 2. México, UNAM, abril-junio 1983.

MARTINEZ Assad, Carlos. "La problemática regional en México", en: *Revista Mexicana de Sociología*, no. 1. México, UNAM, enero-marzo de 1983.

MARTINEZ Cabañas, Gustavo. "Capacitación y asistencia técnica municipal", en: *Estudios Municipales*, no. 2. México, Talleres Gráficos de la Nación, marzo-abril 1985.

MARTINEZ Cabañas, Gustavo. "La carrera administrativa municipal en México", en: *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, no. 14-15. México, INAP, abril-septiembre 1984.

MASSOLO, Alejandra. "La corriente hacia abajo: descentralización y municipio", en: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, no. 128. México, UNAM, abril-junio 1987.

MORENO Toscano, Alejandra. "La raíz colonial", en: *Nexos* 99. México, marzo de 1986.

MORI, Antonio. "¿Quién mató al federalismo? Municipios fantasmas", en: *Nexos* 35. México, noviembre de 1980.

OLMEDO, Raúl. "Nacimiento, desarrollo y estancamiento de un modelo centralizador", en: *Revista Hoy*. México, 6 de septiembre de 1982.

RODRIGUEZ Muro, Jesús. "Implicaciones de la reforma al artículo 115 Constitucional y sus efectos sobre las actividades económicas y financieras de los ayuntamientos", en: *Estudios Municipales*, no. 1, México, Talleres Gráficos de la Nación: enero-febrero 1985.

SANTOYO, Roberto. "Los Consejos de Colaboración Municipal de Cuernavaca, una eficaz solución comunitaria", en: *El Financiero*. México, D.F., Jueves 31 de diciembre de 1987.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. *Fortalecimiento y desarrollo municipal*, no. 21. México, enero de 1985.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. "1925-1980. Experiencias de planeación regional", en: *Planeación Democrática*, no. 5. México, SPP, julio de 1983.

SEPULVEDA Amor, Alejandro. "Reforma fiscal municipal", en: *Estudios Municipales*, no. 1. México, Talleres Gráficos de la Nación, enero-febrero de 1985.

VELAZQUEZ Carranza, Yolanda. "La hacienda municipal", en: *Estudios Municipales*, no. 1. México, Talleres Gráficos de la Nación, enero-febrero de 1985.

ZARZOZA Escobedo, José Antonio. "Capacitación municipal. ¿Una tarea imposible?", en: *Estudios Municipales*, no. 2. México, Talleres Gráficos de la Nación, marzo-abril de 1985.

---. "Criterios Generales de Política para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente a 1987", *La Jornada (suplemento)*. México, D.F., 16 de noviembre de 1986.

---. "Más inflación, más desempleo y menos gasto, amenazas para 1987", en: *PUNTO (semanario)*. México, D.F., del 5 al 11 de enero de 1987.

#### DOCUMENTOS.

---. "Ley de Coordinación Fiscal", en: *Código Fiscal de la Federación*. México, Ed. Porrúa, 1985.

---. "Convenio de Administración de Contribuciones entre el Gobierno del Estado y el Municipio", en: *Reunión de Fortalecimiento Estado-Municipios 1984*. Toluca, Gobierno del Estado de México, 1985.

Gobierno del Estado de México, Secretaría de Finanzas. *Comparecencia del Lic. Alfredo Baranda García*. Toluca, diciembre de 1985.

BARANDA García, Alfredo. *Segundo Informe de Gobierno*. Toluca, 5 de septiembre de 1987.

DE LA MADRID Hurtado, Miguel. *Cuarto Informe de Gobierno 1986. Anexo Estadístico*. México, Secretaría de la Presidencia, 1986.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, GEOGRAFIA E INFORMATICA (INEGI). *Cuaderno de Información oportuna regional*. México, SPP, 1984.

INEGI. *Cuaderno de información para la planeación*. (uno por cada entidad federativa). México, Talleres Gráficos del INEGI, 1986.

INEGI. *Estructura económica del Estado de ...*(un documento por cada entidad federativa). México, Talleres Gráficos del INEGI, 1986.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. "*Convenio Unico de Desarrollo*", en: *Antología de la Planeación en México 1917-1985. Tomo 17*. México, FCE-SPP, 1986.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. "*Lineamientos para la planeación estatal*", en: *Antología de la Planeación en México 1917-1985. Tomo 17*. México, FCE-SPP, 1986.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. "*Plan Básico de Gobierno 1976-1982*", en: *Antología de la Planeación en México 1917-1985. Tomo 6*. México, FCE-SPP, 1986.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. "*Plan Global de Desarrollo 1980-1982*", en: *Antología de la Planeación en México 1917-1985. Tomo 9*. México, FCE-SPP, 1986.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. "*Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*". México, SPP, 1983.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. "*Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución 1983*". México, SPP, 1984.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. "*Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución 1984*". México, SPP, 1985.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. "*Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución 1985*". México, SPP, 1986.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. "*Programa Nacional Fronterizo*", en: *Antología de la Planeación en México 1917-1985. Tomo 3*. México, FCE-SPP, 1986.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. "*Sistema Nacional de Planeación Democrática*", en: *Antología de la Planeación en México 1917-1985. Tomo 17*. México, FCE-SPP, 1986.

SECRETARIA DE GOBERNACION. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Talleres Gráficos de la Nación, 1985.



## PONENCIAS

DELGADO Navarro, Juan. "Fortalecimiento de la Hacienda Municipal". Ponencia presentada en la Reunión de Fortalecimiento Municipal. Comité de Modernización Jurídica para la Descentralización. PRI-IEPES, 24 de mayo de 1988.

HOYO d' Addona, Roberto. "Panorama General del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal". Reunión sobre Apoyos Fiscales a la Descentralización y Desconcentración Hacendaria. IEPES-Subdirección de Estudios de Descentralización, 17 de mayo de 1988.

SARACHO Valle, Alberto. "Los efectos de la política de Coordinación Fiscal sobre la descentralización". Reunión sobre Apoyos Fiscales a la Descentralización y Desconcentración Hacendaria. IEPES-Subdirección de Estudios de Descentralización, 17 de mayo de 1988.