

EL
municipio
mexicano

EL MUNICIPIO MEXICANO

Instituto de Investigaciones Legislativas
Senado de la República



Primera edición, diciembre del año 2001

© 2001

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS
SENADO DE LA REPÚBLICA

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.



Prólogo

El Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República ha preparado un documento de investigación sobre la institución base de la vida política civilizada: el municipio. En apretada síntesis el Instituto ha logrado trazar un amplio panorama de la evolución desde sus orígenes, hasta la problemática contemporánea en nuestro país que, al igual que en muchos otros aspectos, se caracteriza por una variedad y diversidad de situaciones.

Al estudiar *El municipio mexicano*, como lo hace el Instituto, podemos ver las profundas diferencias de nivel de regional y estatal y, dentro de éstos, distinguir los distintos grados de desarrollo de los municipios, todo lo cual refleja que los esfuerzos realizados en materia de educación, salud, infraestructura y promoción económica han sido desiguales.

Además, la modernización económica y los avances tecnológicos han dejado de lado algunas actividades en las que se basaba la prosperidad de uno o varios municipios, mientras que otros han conocido desarrollos acelerados que les plantean nuevos y urgentes requerimientos. El agotamiento o descubrimiento de nuevas minas o de yacimientos petroleros; el auge y decaimiento de la demanda mundial de un cultivo como el henequén o el algodón; el establecimiento de nuevas industrias y el cierre de otras, o simplemente la construcción de una autopista han contribuido a modificar sustancialmente la importancia y riqueza de un municipio y, por consiguiente, los niveles de vida de sus habitantes.

Hoy que los procesos de producción y comercialización se vinculan, cada vez más a otras regiones y países, el municipio enfrenta nuevos retos, pero también se abren nuevas oportunidades que, para aprovecharlas cabalmente requieren de un adecuado marco jurídico, ya que las autoridades municipales, en consonancia con los tiempos que corren, tienen

que asumir un papel promotor de sus comunidades en todos los ámbitos.

Asimismo, hay que considerar que la internacionalización de la economía y la globalización de los medios masivos de comunicación aparejan la uniformidad de pautas de consumo y el desdibujamiento de algunos rasgos de la identidad y cultura nacional. Aunque resulte paradójico, en forma simultánea se ha desarrollado, al menos en Europa donde se han profundizado los procesos de vinculación económica, un resurgimiento de las identidades regionales y locales, quizá como un mecanismo de compensación. Estos procesos confieren al municipio una dimensión similar, aunque por razones distintas a las que tuvo en el pasado: ser centro de la vida política y referencia obligada de identidad cultural.

Son, por consiguiente, muchas y muy diversas las tareas que enfrenta el municipio mexicano que, en algunas regiones, tampoco escapa a los problemas de la globalización como son el narcotráfico, la migración clandestina y otras actividades del crimen organizado de nivel internacional.

Para enfrentar todos estos retos y cumplir sus obligaciones tradicionales de buen gobierno, el municipio requiere de una amplia gama de recursos y uno de ellos es tener capacidad jurídica para actuar. Corresponde al Poder Legislativo esta tarea de adecuar el marco legal del municipio mexicano a los nuevos tiempos.

De ahí la importancia de este trabajo de investigación para que los señores legisladores, los estudiosos del tema y la opinión pública cuenten con elementos que permitan al Poder Legislativo cumplir con las tareas que le asigna la Constitución.

SENADOR ENRIQUE JACKSON RAMÍREZ
Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República



Presentación

El Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN) fue creado con el objeto de apoyar, con estudios y otras investigaciones, la tarea de este cuerpo legislativo al margen de posiciones partidistas, ya que su tarea es proporcionar elementos históricos, sociales y económicos a los señores senadores, a fin de facilitar su tarea. Por lo mismo, los trabajos del Instituto adoptan diversas características, a partir del tipo de investigación de que se trate.

La elaboración del libro *El municipio mexicano* respondió a los criterios de objetividad que dicta la investigación. Son tres los capítulos del trabajo: en el primero se describe, a grandes rasgos, el surgimiento de la Institución municipal en Roma y su adaptación a la peculiar situación de la España del siglo xv que, con la llegada de Carlos V, sufrió distintas transformaciones, al igual que otros reinos de Europa, al comenzar el proceso de centralización del poder y la formación de los estados nacionales.

También se incluye, en este primer apartado, la herencia prehispánica, se menciona brevemente la época colonial y se incorpora una serie de cuadros comparativos que facilitan una rápida vista del proceso histórico y de la evolución constitucional desde la legislación promulgada por las Cortes de Cádiz, las sucesivas reformas al marco jurídico en el siglo xix hasta llegar a la Constitución de 1917. Este largo tramo es completado con las 10 reformas realizadas en el siglo xx.

El segundo capítulo del libro abre con el tema "Centralización vs. descentralización", tal como lo plantea Noberto Bobbio, quien considera que ambas tendencias, a las que considera "fórmulas que contienen principios y tendencias pero no instituciones jurídicas unívocas ni conceptos operativos", coexisten en todo Estado y responden a los requerimientos políticos de un determinado país y en un determinado perio-

do. La discusión es pertinente porque en ocasiones se plantea en términos maniqueos y se atribuye todos los males a una fórmula y todas sus virtudes a su contraria. Además el tema siempre ha acompañado los trabajos sobre el municipio, cualquiera que sea el país estudiado. Asimismo, se incluyen en este segundo capítulo las definiciones más comunes de municipio.

El capítulo tres aborda la reforma del marco jurídico del municipio realizada en la década de los ochenta, cuando se modificó la disposición de 1857 que prohibía a los municipios, al igual que otros actores colectivos, poseer y administrar bienes. La única manera de acabar con los monopolios y otros privilegios que habían sido cedidos por merced real a dichos actores colectivos.

El surgir del mundo moderno, con “ciudadanos”, con libertad de trabajo, con mercado nacional sin restricciones, requería de individuos con una concepción liberal, muy distinta a la del antiguo régimen. Aunque la Constitución de 1917 estableció un compromiso entre liberalismo y derechos sociales, mantuvo la prohibición para que los municipios poseyeran y administraran bienes. De ahí la importancia, para el municipio, de la reforma de 1983.

Este estudio es seguido de abundante información estadística acerca de las transferencias de recursos que lleva a cabo el gobierno federal; de las disposiciones jurídicas de nivel federal y estatal que rigen la institución municipal, así como las principales disposiciones internas de los propios municipios.

Finalmente, en el capítulo cuarto, se mencionan los principales retos y desafíos que enfrentan los municipios y se formulan algunas propuestas incluidas en la agenda para la reforma municipal, documento de investigación coordinado por el Investigador del Colegio de la Frontera Norte (COLEF), Tonathiu Guillén.

El Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República espera que esta obra contribuya tanto a las tareas legislativas, como a un mejor conocimiento de la problemática municipal, en todos aquellos que se interesan por el conocimiento de la institución base de nuestra vida pública.

SENADOR ÓSCAR CANTÓN ZETINA
*Presidente del Instituto de Investigaciones
Legislativas del Senado de la República*



Introducción

A través de este documento se pretende mostrar una amplia visión de la evolución histórica del municipio, retomando para ello importantes contribuciones de diversos estudiosos del tema; proporcionando al mismo tiempo, varios elementos de juicio que permiten ubicar al municipio mexicano, en la estructura de relaciones político-sociales generadas a partir de la década de los ochenta.

Esta ubicación permite identificar las principales características políticas, económicas y socioculturales de la vida municipal y, a su vez, constatar que sobre éstas se generan algunos elementos que podrían incidir en futuras modificaciones al marco jurídico, con la tendencia continua de la política hacia la renovación de las relaciones del municipio con los estados y la Federación.

La investigación se estructura a partir de la pugna histórica que ha representado el proceso centralizador del peculiar federalismo mexicano en todas sus formas, en oposición a la descentralización y la búsqueda continua de la autonomía. Así, las apreciaciones y apartados abordados siempre girarán en uno u otro sentido.

Para tal efecto, la obra se compone de cuatro capítulos, de los cuales, el primero está dedicado a revisar los factores, procesos y teoría política que confluyeron para constituir la institución municipal, empleando para ello una serie de cuadros históricos y comparativos.

Posteriormente, se presenta la evolución jurídica del municipio, a través de las diversas constituciones políticas que estuvieron vigentes en el país desde 1812; adicionalmente, se incluyen las principales reformas realizadas al artículo 115 durante el siglo xx, a las que se añade el texto de las reformas que entran en vigor desde marzo del 2000.

En el capítulo segundo se aborda la problemática de la centralización como un proceso histórico que ha operado negativamente en

la práctica del federalismo y las relaciones entre los estados y municipios del país.

Enseguida se establece una definición de centralización, la cual permite comprender sus efectos adversos en las diversas esferas de la vida social, y en el mismo capítulo se presentan algunas definiciones del municipio para, finalmente, proponer un concepto genérico a fin de precisar el objeto de estudio.

En el tercer capítulo se abordan los efectos que tuvo la Reforma de 1983, integrando los alcances y limitaciones de la misma, al relacionarla con los programas de la Modernización Administrativa y del Nuevo Federalismo Mexicano; postulados provenientes del periodo sexenal de 1982-1988, continuados y profundizados durante el periodo 1988-1994, e impulsados y redefinidos durante el sexenio recientemente concluido, 1994-2000.

En complemento, también se presenta una semblanza de las condiciones que actualmente perfilan al municipio como institución clave de la democracia, la participación ciudadana y social, y su papel fundamental como promotor del desarrollo económico.

Desde luego, dicha exposición incluye un diagnóstico de las problemáticas más agudas que aquejan al municipio, lo cual evidencia los rezagos que aún persisten en este importante orden de gobierno.

Finalmente, en el capítulo cuarto, y tomando como base un ambicioso trabajo auspiciado por la Asociación de Municipios de México, (AMMAC) se identifican por temas, tópicos y propuestas, aquellas exigencias que se han destacado para reformar el marco jurídico municipal, donde sobresalen por su vigencia y trasfondo en el debate político contemporáneo, las iniciativas de Ley más representativas enviadas al Congreso para su discusión en los últimos años, así como el gran esfuerzo intelectual de numerosos investigadores especializados en el ámbito municipal.

Orígenes y evolución del municipio mexicano

Existe en la ciencia política mexicana, una importante corriente intelectual y de estudiosos que han desarrollado numerosas investigaciones en el ámbito municipal, pero en la mayoría de los casos, aún son pocos los esfuerzos para presentar una visión integral sobre este tema, por lo que es común encontrar, la mayoría de las veces, investigaciones históricas que redundan sobre temas jurídicos, operativos, administrativos y otras que abundan en las relaciones existentes entre los tres niveles de gobierno: Federación, estados y municipio, como estructura del Estado, subordinando al municipio en función de la federación y los estados.

Este tipo de visiones, si bien otorgan un amplio panorama evolutivo del municipio como institución política, en realidad ha dejado de lado el análisis comparativo como instrumento para comprender cuáles han sido los cambios concretos que se han generado en las relaciones entre gobierno y gobernados a lo largo de los años.

Actualmente y frente a los procesos inéditos de la política mexicana, la cuestión municipal cobra nueva preponderancia, dadas las inquietudes que se desprenden de la apreciación y las lecturas diversas del federalismo, la transición a la democracia, la reforma del Estado y un sinnúmero de aspectos que en la actualidad están reconfigurando al sistema político del país.

En esta maraña de procesos y posibilidades, es imperativo contextualizar la teoría y práctica municipal, insertándola como una corriente más de la dinámica social que complementa la complejidad actual de los acontecimientos nacionales.

Asimismo, vale la pena reconocer con precisión, cuáles son los rasgos que han caracterizado al municipio como entidad política, y la forma en que ha evolucionado en el marco jurídico nacional como un agente

orgánico que debe ser revalorado en su verdadera dimensión política, económica, social y cultural.

Por lo mismo, en este primer capítulo se describen, sin profundizar demasiado, los procesos, corrientes y tradiciones histórico-sociales que confluyeron para dar forma al municipio contemporáneo. A partir de dicha consideración, se asentará que el problema fundamental subyacente en las prácticas organizativas y asociativas del orden local, radica no en la deficiencia de la normatividad constitucional, sino en el proceso heredado de gestión y administración centralizada de las políticas gubernamentales practicadas de diversas maneras a lo largo de la historia nacional, las cuales han configurado al municipio como una institución de gobierno ineficiente y poco operativa para satisfacer las demandas provenientes de la sociedad.

Quedando establecidas estas apreciaciones, quedará claro que, si partimos de la tradición centralista –formal o práctica–, las implicaciones para la vida municipal aún están por resolverse.

Complementariamente, se definirá este concepto que constituirá el eje articulador de la argumentación sobre la que se construye el análisis de los problemas que actualmente enfrenta el municipio, para enseguida, abundar en el análisis comparativo e histórico-constitucional, de la normatividad que ha regulado la existencia del municipio en México, a partir del momento mismo de su fundación y hasta la época contemporánea.

ANTECEDENTES DE LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL

El Municipio es una de las instituciones políticas asociativas más antiguas de la humanidad, por lo que sus orígenes deben rastrearse en la historia de las grandes civilizaciones que generaron un elevado sentido de la concentración del poder político, el cual configuró también una extensa red de instituciones¹ administrativas que controlaron la marcha de la vida social en todas sus esferas.

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

En suma, el poder político centralizó las decisiones del colectivo social y lentamente la división territorial se convirtió en una necesidad administrativa, estructurada en la regionalidad y especificidad cultural de cada localidad, provincia o nación, según el caso.

Pero la centralización del poder también ayudó a perfeccionar la organización social; en dicho proceso destaca la creación de un grupo especializado de servidores públicos que llevaban el registro de las actividades y obras públicas realizadas en beneficio de las sociedades.

Así, la construcción de vías de comunicación, edificios administrativos, religiosos y de recaudación de impuestos, entre otros, pasaron a ser parte de las obligaciones de quienes detentaban el poder político, para lo cual, perfeccionaron las formas de control que en la modernidad prefigurarían el papel del Estado moderno.

Durante la época romana, la división territorial para constituir provincias fue un verdadero requerimiento del control económico, político y social que desembocó en la especialización de los funcionarios al servicio del Imperio.²

En esta civilización apareció la figura de los *ediles curules*, aproximadamente en el año 387 a.C., a quienes se otorgó la potestad de *imperium*; es decir, la capacidad de atender los problemas del territorio al que estaban adscritos, o de la localidad en que eran elegidos.³ Por tanto, puede asegurarse que el origen formal de las asociaciones sociopolíticas conocidas como ayuntamientos o municipios, ocurrió en su forma más primitiva en el siglo IV antes de Cristo.

Pero sería en Europa, durante la Edad Media, cuando el avance de las instituciones y la complejidad de las sociedades humanas generaron consigo la necesidad de crear nuevas formas de control, las cuales, de forma directa o indirecta, contribuyeron al fortalecimiento del municipio como institución política y administrativa. Entre aquellas figuras se encuentran las siguientes:

²El ayuntamiento prefigura la organización política y administrativa del municipio. "Según la historia de la legislación romana, el origen de los ayuntamientos se debió a la lucha que surgió entre los plebeyos y los patricios de la antigua Roma." De esta lucha surgieron los tribunos de la plebe, que fueron una especie de procuradores del pueblo. Después, los ediles plebeyos de la época de los cuestores, regularizaron las funciones municipales, luego, los ediles curules habrían de consolidar la existencia de los primeros ayuntamientos. Los nuevos funcionarios publicaban, al entrar en el ejercicio de sus cargos, edictos en que se establecían los principios, según los cuales decidirían los casos que se presentasen durante sus funciones. Moisés Campos Ochoa, *op. cit.*, p. 57.

³*Ibidem*, p. 58.

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

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

Ayuntamiento: También conocido como corporación municipal o comisión, estuvo integrado por tres o cuatro personas en servicio y elegidas libremente de manera popular; representaban la voluntad general de las poblaciones y se apoyaban en los delegados de consejo que constituían asambleas deliberantes y un tribunal colegiado para administrar la justicia. Sus miembros eran: Juez forero o alcalde, alcaldes foreros (funcionarios judiciales) y los regidores o concejales. Comenzó a funcionar a mediados del siglo xiv.

Centralización de funciones judiciales: El gobierno municipal estuvo interferido por un nuevo funcionario de nombramiento real: el corregidor. Esta figura tuvo la función de inspeccionar a los ayuntamientos.⁴

Dichas formas administrativas evolucionaron lentamente y contribuyeron a formar de diversas maneras al municipio español, el cual precedió a los municipios de América Latina, pero particularmente al mexicano.

La herencia española

Tomando en consideración la herencia latina en España, no es difícil concluir que la organización administrativa romana fuera implantada en esta región; no obstante, es innegable que la religión y las costumbres de los españoles terminaron por dotar al municipio con características

⁴Adriano Carmona Romay, *Curso de gobierno municipal*, Puerto Rico, 1950, Ochoa Campo et al., *op. cit.*, pp. 84, 86.

propias. Al respecto, el triunfo del catolicismo en Europa y particularmente en España, hizo necesario organizar a las comunidades eclesíásticas en parroquias, lo cual fijó, en cierto sentido, una base para erigir políticamente al municipio en aquellas unidades territoriales.

Pero el elemento fundamental en la instauración final del municipio español, fue la concesión de los reyes a nuevas villas o ciudades emergentes, como premio a su lucha por la reconquista de los espacios que habían estado ocupados por los árabes. Así, ciertos privilegios y concesiones conocidas como "fuero municipal", se caracterizaron por regular la vida común de cada localidad, pasando a ser parte también de su estructura jurídica interna. A partir de Carlos V comenzó la batalla contra los municipios para centralizar el poder lo cual se convertiría en uno de los principales elementos para cohesionar política y administrativamente al Reino de España.

Entre las figuras administrativas más importantes del municipio español trascendieron las siguientes:

Concilium o asamblea judicial: De esta figura surgió el consejo municipal, que era autónomo en lo político y administrativo, atendiendo a sus propias leyes y magistrados. Se nutría de un grupo de vecinos importantes y deliberaba de manera cerrada o pública sobre asuntos del interés de la comunidad.

Jueces o justicias: Eran funcionarios locales que ejercían la aplicación del derecho y el respeto a los edictos reales, procurando siempre la administración de la justicia en un determinado territorio, sin infringir los decretos de la Corona.

Judex: Eran representantes populares elegidos mediante la celebración de asamblea vecinal, en vez del rey. Esta figura, en un principio mantuvo facultades similares a las de los jueces, en quienes paulatinamente se diluyó.

Alcaldes: La figura del alcalde es equivalente a la de un jefe general, pero en este caso, ejercía funciones políticas y ejecutivas al interior de las comunidades en que se elegía, a través de la celebración de una asamblea pública y de forma participativa de la sociedad. Entre otros aspectos, era la cabeza visible de la comunidad, a la que representaba en todos los asuntos de su interés y deviene de la influencia árabe en España.

Las dos figuras anteriores también estuvieron fortalecidas e inspiradas por otras tradiciones.⁵ Con el tiempo, estas figuras administrativas fueron transformándose en categorías o títulos políticos, y se usaron para definir ciertas características o atribuciones de poder dentro de las municipalidades españolas.

CORRIENTES QUE NUTRIERON
AL MUNICIPIO ESPAÑOL

Tradición romana
Régimen edilicio

Tradición visigótica
concilium

Tradición árabe
Alcalde

Antecedentes prehispánicos

Paralelamente a la tradición municipal europea, en América también se desarrollaron ciertas estructuras sociales autóctonas, que después de la colonización del continente incorporaron elementos que más adelante darían forma a los municipios americanos; entre ellas se encontraba el calpulli, el cual fue una organización familiar que evolucionó en el Imperio Azteca.

Moya⁶ define al calpulli como una comunidad de familias que compartían a los dioses, participaban en la resolución de sus problemas económicos cotidianos, ocupaban un espacio territorial, y reconocían a una autoridad que resolvía los asuntos del orden comunal.

Semo, por su parte, apunta que esta institución constituía una unidad autónoma de gobierno, pero sujeta, desde luego, a un ámbito superior constituido por señoríos, reinos, o imperios, según el caso.⁷ Ciertamente

⁵De acuerdo con importantes tratadistas municipales, el municipio que se trasplanta de España recoge tres corrientes fundamentales que son: la visigótica del *concilium*; la romana con el régimen edilicio y la árabe con la figura del alcalde. Arminda Iturriaga, "Historia del municipio mexicano", en *Gobierno y administración municipal en México*, México, Segob/Cedemun, p. 21.

⁶Mario Moya Palencia, *Temas constitucionales*, México, UNAM, 1978, p. 68.

⁷Enrique Semo señala que el calpulli tenía su propio gobierno formado por un consejo de ancianos; que designaban a los funcionarios del calpulli, cuyos cargos eran de por vida. Sus atribuciones eran la administración de la localidad, organización del trabajo, distribución de los productos, administración del régimen comunal agrario, conservación del orden e impartición de justicia. Enrique Semo, *Historia del capitalismo en México*, México, Era, 1979.

el calpulli azteca y el municipio de tradición española se fusionaron en la práctica durante los primeros años de la conquista, y nadie puede negar que en ellos encontramos los gérmenes del actual municipio mexicano, el cual durante la época colonial pasó a constituir la base de dominación del Imperio español.

Ello se logró, en buena medida, tomando a las estructuras autóctonas de división territorial como el fundamento para la constitución de las nuevas entidades administrativas; así, división territorial y administración gubernamental confluyeron en el mismo sentido.

Así que fue en tierras americanas; y dadas las circunstancias históricas en costas mexicanas, donde se instauró el primer Ayuntamiento continental por los expedicionarios españoles. Sería Hernán Cortés quien lo instituyera en la Villa Rica de la Vera Cruz, el 22 de abril de 1519. Más adelante, con la caída de Tenochtitlan, capital del Imperio azteca, se fundó el segundo ayuntamiento del continente y el primero de carácter metropolitano en Coyoacán.

Como ya se dijo antes, en un principio la organización de los ayuntamientos se realizó a partir de la división territorial de los anteriores señoríos aztecas, sin embargo, con el tiempo la división se organizaría con base en las provincias, las cuales estuvieron integradas por las principales ciudades a las que se les denominó cabeceras o alcaldías mayores, y en ellas funcionaba un cabildo.

Pero el municipio sufrió una serie de transformaciones propiciadas por la variación de los regímenes de gobierno colonial practicados a lo largo de los años:

En los primeros años el gobierno estuvo ejercido por gobernadores, en 1529 se estableció la primera audiencia y a partir de 1535 el virreinato se afirmó como forma de dominación política. De 1550 a 1570 la Nueva España se dividió en 40 provincias encabezadas por un alcalde mayor, a partir de 1570 y hasta 1787 aparecieron las jurisdicciones civiles en que se dividió el territorio de la colonia.⁸

Para el año de 1776 el territorio de la Nueva España se dividió, por decreto del rey Carlos III, en doce Intendencias que constituirían la base de la división territorial y administrativa del Virreinato. Esta situación obedeció, según Guerra, "al crecimiento del poder del monarca español,

⁸Arminda Iturriaga y otros, "Historia del municipio mexicano", en *Gobierno y administración municipal en México*, México, Segob/Cedemun, 1993, p. 24.

sus tentativas para disminuir la autonomía de los diferentes reinos que constituían al imperio y la aparición de una literatura política que exaltaba sin tasa la dignidad del monarca".⁹

Ahora bien, en España los gobiernos municipales eran más bien oligárquicos y designaban abiertamente a sus colaboradores; pero en 1776 se impuso una reforma que creó los cargos de diputados y síndicos personeros de lo común; y aunque el poder oligárquico del gobierno municipal prevaleció, la elección de las autoridades municipales por todos los vecinos sentó un precedente que movería la conciencia de los americanos. Así, el caso de América contrasta con la situación peninsular; si bien, los municipios del nuevo continente no cambiaron en lo sustancial, sí cambió la percepción que de ellos tenían los gobernantes y habitantes de estas tierras, y esa percepción más adelante condujo a la independencia.¹⁰

TEORÍA POLÍTICA CONSTITUCIONAL Y MUNICIPIO MEXICANO

La independencia de la nación mexicana simbolizó el inicio de un sistema de pensamiento que se mantiene hasta nuestros días como el generador de la racionalidad ética y política del Estado mexicano.

Durante el final del siglo xvii, las colonias americanas pertenecientes al Imperio español, comenzaban a mostrar ya los efectos del pensamiento ilustrado, inspirado en la Revolución francesa.

Tal orientación sería uno de los principales factores ideológicos que movilizaría a las elites americanas para consumir la independencia. A partir de ese momento, la realidad política mexicana se movería en dos sistemas de pensamiento que, al plantearse como proyectos de nación, tendrían profundas consecuencias en el desarrollo ulterior de la construcción política del naciente Estado mexicano.

En el siglo xviii encontramos un México escindido por las pugnas entre liberales y conservadores, donde los primeros eligieron el camino del federalismo descentralizador como forma de gobierno por excelencia,

⁹Francois Xavier Guerra, *Modernidad e independencia: ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 56.

¹⁰"Los municipios subsistieron como unidades políticas jurídicamente reconocidas. Son pequeñas repúblicas, actores autónomos de la vida social y actores políticos de insoslayable magnitud en la vida política que en la independencia encontrarían aquí sus precedentes y fundamento Guerra", *op. cit.*, p. 70.

en oposición al centralismo conservadorista arraigado en la tradición de las monarquías europeas.

El enfrentamiento entre ambas corrientes de pensamiento sumergió al país en sangrientos años de lucha fratricida, de la cual finalmente el liberalismo impuso su ideario para impulsar un desarrollo integral, en el que la libertad y la igualdad serían los objetivos a realizar. Si bien, la evolución de la vida política nacional pasó por diferentes momentos, unas veces críticos, otras en paz; lo cierto es que el proyecto constitucional federal, planteado desde 1821, sólo vino a concretizarse a partir de 1857, cuando se restituyó el modelo federalista.

Pero nuevamente, durante los años subsecuentes, la precaria estabilidad alcanzada por los federalistas, cedió el paso a la dictadura Porfirista. En este periodo, no obstante, la Constitución del 57 siguió operando, aunque en la práctica el poder estuvo centralizado por el presidente y sus colaboradores. Sería más bien con el movimiento armado de 1910 cuando la identidad nacional comenzaría a cobrar verdadera significación para el pueblo de México.

Ciertamente, el siglo xix vio evolucionar profundamente al municipio, pero la vida municipal, aún en el siglo xx, no estuvo exenta de transformaciones; la rápida modernización del país, a lo largo del siglo pasado, hizo necesario reformar repetidas veces el texto constitucional original, y estos cambios han sido acordes a la propia dinámica de las transformaciones históricas del país en el tránsito de su desarrollo.

Hasta aquí, se han recorrido los orígenes del municipio de manera bastante general; se ha hecho mención de las corrientes que nutrieron al municipio español y también se ha señalado la herencia prehispánica, factores que en un momento dado confluyeron en la configuración del municipio colonial. Sin embargo, el desarrollo del municipio mexicano fue relativamente complejo durante el siglo xix, sobre todo porque en esta etapa se gestaron las luchas que dotaron de un ser e identidad a la nación mexicana.

Bajo estas circunstancias y dada la amplitud de los acontecimientos, es imposible detallar el conjunto de factores que fueron determinando las formas que asumió el municipio en los diferentes periodos históricos. Por tal razón y con el fin de ampliar el panorama de la evolución municipal en México, aunque de forma bastante sistemática, pero a la vez sustancial, se presenta una serie de cuadros comparativos sobre el desarrollo de la institución municipal.

La primera serie de cuadros abarca los elementos característicos más importantes del municipio, desde su origen prehispánico, hasta el triunfo de la Revolución de 1917. Enseguida se presenta una segunda serie de cuadros que enfatiza la evolución jurídica del municipio y su régimen administrativo; finalmente y en forma de secuencia histórica, se presentan las modificaciones que ha sufrido el texto constitucional original de 1917 a lo largo del siglo xx, mismas que se comentan brevemente.

En los cuadros se hace uso del análisis comparativo; no obstante, no se pretende ser exhaustivos ni determinantes en cuanto a las observaciones que en ellos se efectúan.

Quizá lo más importante y trascendente para esta investigación, es que el municipio ha estado en el centro de la pugna: centralización en oposición a la descentralización. El punto es que, la descentralización, ha sido impulsada en el aspecto formal, pero no se ha tenido el cuidado de revisar su forma operativa y funcional; lo cual podría conducir verdaderamente al desarrollo federalista y democrático en las localidades, municipios, regiones y estados de este país. Por lo tanto, la centralización histórica, en todas sus formas, constituye el verdadero problema para efectuar una verdadera descentralización, incluyendo al municipio.

Lo anterior representa el punto clave para comprender la vida municipal y la problemática a la que está adscrita, así como las posibilidades para presentar alternativas de solución fincadas en un conocimiento más claro de la lógica que ha dado al municipio las características que le son inherentes.

Cuadros comparativos de la evolución del municipio hasta 1917

ETAPA HISTÓRICA	FORMA CONSTITUTIVA	CARACTERÍSTICAS GENERALES	ESTRUCTURA INTERNA
Época prehispánica.	Calpulli.	<p>El calpulli constituyó el núcleo de la organización familiar y social azteca, era autosuficiente al interior y al parecer es el antecedente más próximo al municipio en México. Mantuvo como principales funciones:</p> <p>Recaudar y pagar tributos a las autoridades autóctonas.</p> <p>Supervisar y asignar labores en las distintas áreas de la vida social.</p> <p>Participar activamente en la formación militar y educativa de los jóvenes.</p> <p>Ejercer funciones judiciales y de vigilancia dentro de su territorio.</p> <p>Financieramente debía cubrir una serie de tributos al imperio o reino -según el caso- al que perteneciera, pero mantenía su autonomía política, económica, militar y religiosa.</p>	<p>Los representantes de dicha organización eran elegidos por la colectividad.</p> <p>Los <i>pilli</i> o varones descendientes de las familias fundadoras formaban la <i>asamblea</i>, que a su vez nombraba a los integrantes del consejo, de entre los más ancianos y prudentes, y en el cual residía la autoridad.</p> <p>El consejo nombraba al <i>capullec</i>, también llamado <i>teachcauh</i>, o pariente mayor; que era una especie de procurador o alcalde.</p> <p><i>Tecuhtli</i>: responsable de la milicia, adiestraba a los jóvenes y dirigía a las tropas en caso de guerra.</p> <p><i>Tequitlatos</i>: dirigían a los trabajadores en las obras comunales.</p> <p><i>Calpizque</i>: se ocupaba de la recaudación de impuestos.</p> <p><i>Tlacuilos</i>: se especializaban en la enseñanza y registros.</p> <p><i>Sacerdotes</i>: se ocupaban de la vida religiosa.</p>
Desde la Conquista hasta mediados del siglo XVI.	<p>En los primeros años el gobierno fue ejercido por gobernadores reales, posteriormente se establecieron la primera y segunda audiencias de México, pero el Virreinato se impuso finalmente. A medida que la administración colonial comenzó a expandirse, las formas asociativas</p>	<p>Los cabildos de españoles aprovecharon la antigua división territorial del calpulli indígena para constituir los nuevos ayuntamientos, sirviéndose de algunas formas de organización intermedia como la encomienda o las reparticiones.</p> <p>Entre otras situaciones, los primeros ayuntamientos españoles sirvieron como bases de operaciones para profundizar la conquista y acelerar el proceso de colonización territorial. Sus funciones principales eran: Impartir y ejecutar la justicia; Administrar</p>	<p>En las repúblicas de indios se recaudaban y entregaban tributos a los conquistadores, se distribuía el trabajo agrícola y constituyeron el centro de difusión para la evangelización.</p> <p>En los primeros años funcionaron cabildos abiertos de españoles; es decir reuniones públicas para elegir a sus representantes: alcalde, ediles y regidores.</p>

Cuadros comparativos de la evolución del municipio hasta 1917 (continuación)

ETAPA HISTÓRICA	FORMA CONSTITUTIVA	CARACTERÍSTICAS GENERALES	ESTRUCTURA INTERNA
	<p>indígenas tendieron a desaparecer y se perfeccionó la división territorial y administrativa española.</p> <p>Se creó el cabildo como forma organizacional y administrativa.</p> <p>A los cabildos indígenas se les denominó <i>Repúblicas de indios</i>.</p> <p>Existieron también cabildos de españoles.</p>	<p>servicios y supervisar la construcción de obras públicas.¹¹</p> <p>En cuanto a la forma de sesionar, los primeros cabildos funcionaron de manera abierta y participativa, e incluían consultas permanentes, tanto a las autoridades del ayuntamiento, como a los vecinos de la localidad; en ellos se discutía también lo relacionado a problemas comunales, creación de leyes, asuntos administrativos, entre otros.</p>	
<p>Desde mediados del siglo XVI hasta mediados del siglo XVIII.</p>	<p>Es importante notar que la división judicial se perfeccionó, al crearse los corregimientos y las alcaldías mayores. En estas últimas se constituyeron cabildos o ayuntamientos y alcanzaron una gran importancia en la vida colonial.</p>	<p>El ayuntamiento pasó a constituir la base de la organización administrativa de la Nueva España; la mayoría de las municipalidades se asentaban en las grandes ciudades con una amplia base de población. La mayoría de los municipios mantenía autoridades elegidas públicamente, pero en algunos casos las oligarquías y familias potentadas controlaban a las autoridades.</p>	<p>Alcalde mayor; alcaldes comunes, ediles, regidores y síndico personero de lo común.</p>
<p>Época colonial a finales del siglo XVIII.</p>	<p>Con el arribo de la Casa Borbón al trono de España, se efectuó la división de la Nueva España en las provincias internas de Oriente y de Occidente. En 1786 aparece el sistema de centralización administrativa y se crean 12</p>	<p>En esta etapa las funciones de los municipios eran judiciales y administrativas.</p> <p>La creación de intendencias limitó las decisiones de los cabildos financieramente.</p> <p>Debido a la centralización se produjo una eliminación paulatina de las formas asociativas de asamblea popular.</p>	<p>El rey Carlos III dispuso el establecimiento de una contaduría general para que controlara todas las municipalidades.</p> <p>La vida interna del municipio dejó de ser participativa y quedó sujeta a las decisiones de los funcionarios reales.</p>

intendencias; subdivididas a su vez en provincias y éstas en municipalidades. A partir de la centralización borbónica se incrementa la dependencia hacia los centros de decisión regional (intendencias).

Principios del siglo XIX.

Con la promulgación de la Constitución española de Cádiz en 1812, los municipios pasaron a ser verdaderas instituciones que constituían una instancia del gobierno, fundamentándose en una base territorial y de población. La Constitución de Cádiz también promovió la creación de los municipios donde estos no existían, ampliando con ello la base de participación y deliberación de los vecinos y notables en cuanto a asuntos comunes.

El municipio se transformó en la base de las movilizaciones sociales que expresaron su descontento a la centralización, propiciando la organización que arrebató el poder económico de los peninsulares y lo depositó en manos de los Americanos.

En 1808, los cabildos recobraron significación política y rápidamente se convirtieron en núcleos deliberativos que serían el germen de la independencia mexicana.

Se integraban por un alcalde o alcaldes, según el caso; un procurador; prefecto donde lo hubiese; representante del gobierno central y síndico personero de lo común.

Independencia (1808-1821). Municipio.

Durante el periodo de independencia no existieron pronunciamientos específicos sobre el papel que desempeñó el municipio como base de la organización territorial y política. Su funcionamiento interno más bien continuó regulándose por los preceptos de la Constitución de Cádiz.

Alcalde (Jefe político), síndico personero de lo común, y regidores.

Primer Imperio mexicano (1822-1824).

Ayuntamientos. (No se contempla la figura territorial del municipio, sino que se le da más importancia a la figura política y administrativa del

Los ayuntamientos adquieren cierta importancia política, debido a que en el reglamento provisional político del Imperio mexicano se instituyó la figura de un Jefe superior político en cada capital de provincia, y un jefe subalterno al de provincia, radi-

Jefe político (alcalde), regidores y síndico.

¹¹ Secretaría de Gobernación/Cedemun, "Historia del municipio en México", en *Los municipios de México: información para el desarrollo*, México, Cedemun, 1998, Disco compacto.

Cuadros comparativos de la evolución del municipio hasta 1917 (continuación)

ETAPA HISTÓRICA	FORMA CONSTITUTIVA	CARACTERÍSTICAS GENERALES	ESTRUCTURA INTERNA
	<p>ayuntamiento, que era un cuerpo colegiado y deliberativo, donde se tomaban las decisiones públicas.)</p>	<p>cado en las cabeceras y pueblos periféricos; este último sería el alcalde municipal. Pese a todo, lo cierto es que el municipio, como instancia pública y participativa, nuevamente vio reducido su poder mediante la centralización de las decisiones en una sola persona, además de que comenzó a sufrir una seria falta de recursos dada la Guerra de Independencia.</p>	
<p>Primera República Federal (1824).</p>	<p>No se hizo referencia a los gobiernos locales. (Por lo mismo, se asienta que la tradición política colonial ya había echado suficientes raíces, por lo que prácticamente se reproducen los esquemas españoles de administración y división territorial. De esta manera, se aprecia una perpetuación de las estructuras de reproducción social y control político en la vida municipal, mismas que pasaron a constituir los cimientos sobre los que los municipios modernos se edificarían.)</p>	<p>Con la instauración del sistema federal en México, se sentaron los fundamentos de la organización política y territorial. Los municipios continuaron regulándose por los preceptos de la Constitución de Cádiz, pero en su estructura organizativa interna prevalecieron los lineamientos estipulados en el modelo del primer Imperio mexicano. No obstante, cada Estado de la Federación tuvo libertad para legislar sobre la forma de organización política y administrativa de su competencia en sus respectivos territorios.</p>	<p>Jefe político (alcalde), regidores y síndico.</p>
<p>Primera República Centralista (siete leyes constitucionales de 1836, y reformada en 1839).</p>	<p>La república adoptó un sistema de organización política centralista; los estados fueron sustituidos por depar-</p>	<p>La división política quedó reglamentada por primera vez en la historia del México independiente.</p>	<p>Prefectos, subprefectos, regidores y síndicos.</p>

tamentos y estos últimos quedaron divididos en partidos, cada uno con su ayuntamiento. No obstante, se determinó que las municipalidades, quedarán sujetas a los gobernadores y asambleas vecinales.

Entre otras cuestiones, se legisló sobre las elecciones para los representantes de los ayuntamientos, así como su derecho a cobrar impuestos e invertirlos de la forma que ellos consideraran conveniente. Cabe destacar que la figura del municipio como entidad territorial desapareció en este momento. Los ayuntamientos funcionaban en los distritos y partidos y eran más bien cuerpos administrativos.

Segunda República Centralista (Bases orgánicas de la República Mexicana de 1842).

La división territorial de la república es la misma de 1836: Departamentos y partidos, cada uno con su ayuntamiento. Pero en esta constitución se adiciona la figura de distritos sin precisar exactamente qué se entendía por éstos. También se incluye la figura de las “municipalidades”, aunque tampoco se precisan sus características.

Las municipalidades pasan a formar parte de la división territorial y, por tanto, cobran un nuevo papel político.

Prefectos, subprefectos, regidores y síndicos.

Restauración del federalismo (1846-1854) y Constitución federal de 1857.

El 22 de agosto de 1846 se restableció el Distrito Federal con sus ayuntamientos. En la Constitución de 1857 se hace referencia indirecta a los municipios como entidades territoriales.

Se entiende que los municipios son espacios físicos constituidos por territorio y población. Se hace referencia a que los municipios deben tener autoridades que los gobiernen.

Alcalde, síndicos y regidores.

Segundo Imperio mexicano (Estatuto provisional del Imperio mexicano de 1865).

La división política del Imperio mexicano fue la siguiente: departamentos, distritos y municipalidades.

Por tratarse de un periodo de guerra, cunden la desorganización, falta de recursos, una elevada movilidad de autoridades y rotación de cargos entre los bandos liberal y conservador.

Alcaldes, ayuntamientos (consejos municipales), comisarios, asesor imperial o síndico procurador.

Cuadros comparativos de la evolución del municipio hasta 1917 (continuación)

ETAPA HISTÓRICA	FORMA CONSTITUTIVA	CARACTERÍSTICAS GENERALES	ESTRUCTURA INTERNA
	No obstante, de nueva cuenta, las municipalidades, más que espacios de gobierno autónomo se constituyeron en dependencias administrativas.	En el ramo financiero, los consejos municipales aprobaban el monto de las participaciones imperiales para los municipios y no se podían implantar impuestos o cargas sin la autorización de dicho consejo.	
Dictadura porfirista (1876-1911).	Durante el porfiriato el país se organizó en torno a la Constitución federal de 1857, la cual hacía referencia a la existencia de los municipios. Los gobernadores nombraban directamente a las autoridades municipales mediante la creación de las denominadas "jefaturas políticas".	Dada la centralización del poder en la figura del presidente, este sistema se reprodujo en los gobernadores y municipios. Con la aparición de las jefaturas se intentó suprimir cualesquier manifestación de vida democrática o participación de la ciudadanía en la toma de decisiones de los gobernantes.	Jefe político o prefecto.
Revolución de 1910-1917	La libertad municipal es una de las proclamas para levantarse en contra del porfiriato.	Hasta 1917 se reorganizaría y consagraría la estructura interna del municipio mexicano.	Presidente municipal, síndico procurador o síndicos y regidores, según la constitución de cada estado.

*Elaboración propia con base en las siguientes fuentes: Cedemun/Segob, "Guías técnicas municipales, historia del municipio mexicano", en: *Los municipios de México, información para el desarrollo*, México, Cedemun, 1998. C. D.; Alberto Sánchez Martínez, (comp.), "Historia del municipio mexicano", en *Gobierno y administración pública en México*, México, Cedemun/Segob, 1993. pp. 15-65; Moisés Ochoa campos, *El municipio y su evolución institucional*, México, Fomun, 1987; Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México*, México, Porrúa, 1981; Cedemun, *Semblanza histórica del municipio en México*; docto. de Internet, <http://www.cedemun.gob.mx/docs/semblanz.txt>; Memoria de la exposición documental del 477 aniversario del municipio en México.

Historia constitucional del municipio

DOCUMENTO	ARTÍCULO	CONTENIDO	OBSERVACIONES
Constitución de la monarquía española promulgada en Cádiz en 1812.	309	“Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos del alcalde o alcaldes, dos regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos si hubiere dos.”	En la Constitución de Cádiz no se menciona la palabra “municipio” como órgano territorial, pero se asigna indirectamente esa cualidad al establecer “ayuntamientos en los pueblos”, entendidos éstos como unidad territorial. También se hace referencia al ayuntamiento, como un cuerpo colegiado y administrativo.
	310	“Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o en su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente.”	
	311	“Las leyes determinarán el número de individuos de cada clase que han de componerse los ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario.”	
	312	“Los alcaldes, regidores, y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación.”	Es muy interesante observar, que la forma de nombrar a las autoridades del ayuntamiento fuese mediante elecciones vecinales.
	313	“Todos los años en el mes de diciembre se reunirán los ciudadanos de cada pueblo para elegir, a pluralidad de proporción a su vecindario, determinado número de electores, que residan en el mismo pueblo y estén en ejercicio de los derechos de ciudadano.”	Este artículo establece la forma de elección de las autoridades de los ayuntamientos, la cual originariamente era indirecta.
	314	“Los electores nombrarán en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos el alcalde o alcaldes, regidores, y procurador o procuradores síndicos, para que entren a ejercer los cargos el primero de enero del siguiente año.”	Este artículo establece la forma en que las autoridades de los ayuntamientos debían tomar posesión, después de sus nombramientos por medio de elecciones indirectas.

Cuadros comparativos del municipio en la historia constitucional (*continuación*)

DOCUMENTO	ARTÍCULO	CONTENIDO	OBSERVACIONES
Constitución de la monarquía española promulgada en Cádiz en 1812	315	“Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos; si hubiere sólo uno, se mudará todos los años.”	En este artículo puede encontrarse ya la práctica de renovar a las autoridades por mitad a partir de cierto periodo de tiempo.
	316	“El que hubiere ejercido cualquiera de estos cargos, no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos sin que pasen por lo menos dos años, donde el vecindario lo permita.”	En este artículo encontramos el origen de la no reelección inmediata, para las autoridades de los ayuntamientos.
	317	“Para ser alcalde, regidor o procurador síndico, además de ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, se requiere ser mayor de veinticinco años, con cinco a lo menos de vecindad y residencia en el pueblo. Las leyes determinarán las demás calidades que han de tener estos empleados.”	En dicho artículo se enuncian los requisitos de los aspirantes a ocupar alguno de los cargos administrativos de los ayuntamientos.
	318	“No podrá ser alcalde, regidor ni procurador síndico ningún empleado público de nombramiento del rey, que esté en ejercicio, no entendiéndose comprometidos en esta regla los que estén en las milicias nacionales.”	En este artículo encontramos los impedimentos para ocupar cargos en los ayuntamientos.
	319	“Todos los empleos municipales referidos serán carga concejil, de que nadie podrá excusarse sin causa legal.”	
	320	“Habrà un secretario en todo ayuntamiento, elegido por éste a pluralidad absoluta de votos y dotado de los fondos del común.”	
	321	Estará a cargo de los ayuntamientos: Primero: La policía de salubridad y comodidad.	De la normatividad descrita se desprende que el ayuntamiento, en primera instancia, actuaba como unidad administrativa; en segundo lugar, cumplía

Segundo: Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público.

Tercero: La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran.

Cuarto: Hacer del repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la tesorería respectiva.

Quinto: Cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común.

Sexto: Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

Séptimo: Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

Octavo: Formar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañará con su informe.

Noveno: Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso.

funciones de control social, mediante la vigilancia y la seguridad pública.

Pero una tercera facultad verdaderamente importante, era la recaudación de los impuestos, por lo que se constituía como Hacienda Pública.

Un aspecto mucho más relevante, es que en este artículo se encuentran ya definidas las áreas de competencia de las autoridades municipales y que, sólo la Constitución de 1917 retomaría en su texto. Podría pensarse incluso, que la Constitución de 1917 se inspiró en la de Cádiz para formular el artículo 115.

“Si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común, y por no ser suficientes los caudales de los propios fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos, sino obteniendo por medio de la diputación provincial la aprobación de las cortes. En el caso de ser urgente la obra u objeto a que se destinen, podrán los ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la diputación, mientras recae la resolución de las cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo con los caudales propios.”

En este artículo pudieran tenerse los orígenes de la injerencia legislativa de los congresos estatales en la vida municipal.

Cuadros comparativos del municipio en la historia constitucional (*continuación*)

DOCUMENTO	ARTÍCULO	CONTENIDO	OBSERVACIONES
Constitución de la monarquía española promulgada en Cádiz en 1812	323	“Los ayuntamientos desempeñarán todos estos cargos bajo la inspección de la diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido.”	Resultaba bastante interesante que las autoridades municipales tenían que rendir cuentas a las diputaciones provinciales, respecto al uso del presupuesto de su competencia.
	335	“Tocará a estas diputaciones... Tercero: cuidar que se establezcan los ayuntamientos donde los haya, conforme a lo previsto en el artículo 310.”	En este artículo se encuentra el origen de la facultad de las legislaturas estatales para decidir respecto de la creación de nuevos ayuntamientos.
	337	“Todos los individuos de los ayuntamientos y de las diputaciones de provincia, al entrar en ejercicio de sus funciones, prestarán juramento, aquéllos en manos del jefe político, donde le hubiere, o en su defecto, del alcalde que fuere primer nombrado, y éstos en las del jefe superior de la provincia, de guardar la Constitución política de la monarquía española, observar las leyes, ser fieles al rey, y cumplir religiosamente las obligaciones de su cargo.”	
Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, promulgado en Apatzingán en 1814.	41	“Las obligaciones de los ciudadanos para con la patria son: una entera sumisión a las leyes, un obediencia absoluta a las autoridades constituidas, una pronta disposición a contribuir a los gastos públicos...”	El decreto constitucional de 1814 no hace mención específica sobre los municipios, sin embargo, sí hace referencia a la obligación de cubrir las contribuciones a la patria y deja abierta a las provincias la posibilidad de reglamentar posteriormente en cuanto a su territorio y funciones. Finalmente, establece que mientras no se regule sobre algún tema, serán aplicables las leyes anteriores, en este caso la Constitución de Cádiz.
	42	“Mientras se haga una demarcación exacta de esta América mexicana y de cada una de las provincias que la componen, se reputarán bajo este nombre dentro de los mismos términos que hasta hoy se han reconocido...”	

Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (1822).

- | | | |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 211 | “Mientras que la soberanía de la nación forma el cuerpo de leyes que han de sustituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su rigor; o excepción de las que por el presente y otros decretos anteriores se hayan derogado y de los que adelante se derogarán.” | |
| 24 | “Las elecciones de ayuntamiento para el año 1823, se harán con arreglo al decreto de la Junta Nacional Instituyente de 13 del próximo pasado noviembre, y éstas y las de diputados y demás que deben hacerse en los sucesivos, se sujetarán a la ley de elecciones que se está formando por la misma Junta y circulará el gobierno oportunamente.” | Este documento surge en un periodo turbulento, por lo que no existían las condiciones para establecer una normatividad precisa sobre las facultades de los ayuntamientos. |
| 54 | “Los jefes políticos exigirán de los ayuntamientos el cumplimiento exacto de sus obligaciones, detalladas en la instrucción del 23 de junio de 1813, para el gobierno económico de las provincias y vigilarán muy particularmente sobre la policía de la imprenta, y de las casas de prisión o de corrección; sobre la dedicación de todos a alguna ocupación o industria, extirpando la ociosidad, vagancia, mendicidad y juegos prohibidos; velarán sobre la introducción de personas extrañas y sospechosas; sobre el respeto debido al culto y buenas costumbres; sobre la seguridad de los caminos y del comercio; sobre el porte de armas prohibidas, embriaguez, riñas, atropellamientos y tumultos; sobre la salubridad de las poblaciones, su limpieza y su alumbrado; sobre el buen régimen de los establecimientos de beneficencia y educación; sobre el buen orden de los mercados, legitimidad de la moneda, peso, medida y calidad de las provisiones y generalmente sobre cuanto conduzca al fomento, comodidad y esplendor de los pueblos.” | En este artículo se aprecia que los ayuntamientos fueron considerados como un mecanismo de control político y social, durante el breve periodo que duró el primer imperio. |

Cuadros comparativos del municipio en la historia constitucional (*continuación*)

DOCUMENTO	ARTÍCULO	CONTENIDO	OBSERVACIONES
Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (1822)	94	“Las elecciones en los pueblos que hayan de tener dos alcaldes, dos regidores y un síndico, se harán en asistencia del cura o su vicario presididas por el jefe político subalterno, o por el regidor del ayuntamiento más inmediato que vaya en lugar de dicho jefe. Y las de los pueblos en que sólo ha de haber un alcalde, un regidor o un síndico, serán presididas del propio modo, en asistencia del cura o su vicario, que certificarán la moralidad y aptitud de los que puedan ser elegidos.”	Este reglamento nunca fue puesto en vigor en su totalidad, dado lo efímero del imperio de Iturbide. No obstante, fue el primer documento del México independiente que hace referencia directa a los ayuntamientos. Pero más allá, es muy importante resaltar que describe las figuras de las autoridades que tendrían a su cargo la administración de los ayuntamientos.
	95	“Los alcaldes, regidores y síndicos de que hablan los precedentes artículos, estarán sujetos a la inspección del jefe político subalterno más inmediato del propio partido, y a un reglamento provisional que les darán a consulta de las diputaciones provinciales los jefes políticos superiores, sin perjuicio de remitirlo al gobierno supremo para su aprobación.”	Este artículo, en particular, coloca al jefe político como un ente supervisor de las autoridades de los ayuntamientos.
	96	“Se adaptará dicho reglamento a la situación y circunstancias de cada pueblo, a fin de conservar en todas el orden público y promover el bien, autorizando a los alcaldes para conciliar observaciones, despachar demandas de poca entidad, evitar desórdenes de toda especie, imponer arrestos y correcciones ligeras; y obligándolos a aprehender a los delincuentes y ponerlos a disposición del jefe político de su partido, o del juez de primera instancia más inmediato a quien toque conocer de esta especie de casos, como de las civiles de más entidad que los indicados alcaldes no hayan dirimido por sí, ni terminado por conciliación.”	Este artículo es el primero en la historia mexicana, en considerar implícitamente la heterogeneidad de las regiones que constituían en aquél entonces a la nación. En el fondo, la preocupación fundamental de este artículo, es la descentralización de la impartición de justicia.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824).	157	"El gobierno de cada estado se dividirá para su ejercicio en los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial; y nunca podrán unirse dos o más de ellos en una corporación o persona, ni el legislativo depositarse en un solo individuo."	La Constitución de 1824 no contiene un apartado específico para los municipios, habiéndose concretado exclusivamente a señalar la división de poderes de los gobiernos estatales y la libertad para expedir sus propias constituciones en las que se consignarían las divisiones estatales y facultades de sus autoridades sin perder de vista el antecedente de la Constitución de Cádiz.
	161	"Cada uno de los estados tiene obligación: 1. De organizar su gobierno y administración interior; sin oponerse a esta constitución ni a la acta constitutiva. 2. De publicar por medio de sus gobernadores su respectiva constitución, leyes y decretos..."	A pesar de que esta Constitución pareciera ignorar al gobierno municipal, la realidad hace pensar que, por constituirse México en una república federal, se hacían realmente vigentes los preceptos del federalismo, por lo que la administración interior de los territorios estatales era congruente con dicho postulado.
Las siete Leyes Constitucionales de 1836.	1	"La república se dividirá en departamentos, conforme a la octava de las bases orgánicas. Los departamentos se dividirán en distritos y éstos en partidos."	Esta constitución es la primera en México que fija la existencia de los ayuntamientos dentro de un espacio geográfico.
	4	"El gobierno interior de los departamentos estará a cargo de los gobernadores, con sujeción al gobierno general."	
	9	"En cada departamento habrá una junta que se llamará departamental, compuesta de siete individuos."	
	14	"Toca a las juntas departamentales: I.- Iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales, ... II..."	Esta constitución privilegió el ejercicio del centralismo como práctica de gobierno. sin embargo, en el plano administrativo se buscó una cierta desconcentración de funciones.
	16	"En cada cabecera de distrito habrá un prefecto nombrado por el gobernador, y confirmado por el gobierno general: durará cuatro años y podrá ser reelecto."	Es la primera ordenanza que reglamenta más de tres años de duración para elegir a las autoridades que conformarían al ayuntamiento, además sentó el

Cuadros comparativos del municipio en la historia constitucional (*continuación*)

DOCUMENTO	ARTÍCULO	CONTENIDO	OBSERVACIONES
Las siete Leyes Constitucionales de 1836.	18	<p>“Toca a los prefectos:</p> <p>I. Cuidar en su distrito del orden y tranquilidad pública, con entera sujeción al gobernador.</p> <p>II. Cumplir y hacer cumplir las órdenes del gobierno particular del departamento.</p> <p>III. Velar sobre el cumplimiento de las obligaciones de los ayuntamientos, y en general, sobre todo lo concerniente al ramo de población.”</p>	<p>precedente para la reelección inmediata de las autoridades municipales.</p> <p>La constitución centralista también tiene el mérito de fijar atribuciones sociales a los ayuntamientos y referirse a ellos como sujetos políticos, encuadrados dentro de una circunscripción territorial.</p>
	19	<p>“En cada cabecera de partido habrá un subprefecto, nombrado por el prefecto y aprobado por el gobernador: durará dos años y podrá ser reelecto.”</p>	
	22	<p>“Habrá ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en el número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos.”</p>	<p>En este artículo se establece la necesidad de crear ayuntamientos en las capitales departamentales y las ciudades importantes. El “ayuntamiento”, por tanto, se diferencia del “municipio”, donde el primero corresponde a un grupo de administradores y el segundo a una circunscripción territorial, incluyendo su población.</p>
	23	<p>“Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador; sin que puedan exceder: los primeros, de seis; los segundos, de doce; y los últimos de dos.”</p>	

- 25 “Estará a cargo de los ayuntamientos: la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular; de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.”
- 26 “Estará a cargo de los alcaldes: ejercer en sus pueblos el oficio de conciliadores, determinar en los juicios verbales, dictar, en los asuntos contenciosos, las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia, instruir en el mismo caso las primeras diligencias en las causas criminales, practicar las que les encarguen los tribunales o jueces respectivos, y velar sobre la tranquilidad y el orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas.”
- 31 “Es obligación de todo mexicano:
II Contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del estado y del municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”
- Es este texto, el que detalla por vez primera después de la Constitución de Cádiz, las funciones que desarrollarían los ayuntamientos en cuanto a seguridad, obras públicas, aspectos fiscales entre otros. Por tanto, también es un precedente para la redacción del artículo 115 de la Constitución de 1917.
- Este artículo detallaba y reglamentaba las actividades jurídicas y de impartición de justicia que realizarían las autoridades de los ayuntamientos y aún de las localidades pertenecientes a éstos.
- Aunque esta Constitución no habla del municipio en detalle, sí se lo menciona indirectamente como un tercer nivel de gobierno, en el que se establecía que los ciudadanos debían contribuir con él en materia de gastos públicos. Evidentemente, dicha referencia se aplicaba dentro del ámbito local municipal. Por otra parte, este artículo representa el antecedente de nuestro actual Sistema de Coordinación Fiscal.

Cuadros comparativos del municipio en la historia constitucional (*continuación*)

DOCUMENTO	ARTÍCULO	CONTENIDO	OBSERVACIONES
Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1857)	36	“Son obligaciones del ciudadano de la república: I. Inscribirse en el padrón de su municipio, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo de que subsiste.”	En este ordenamiento, el municipio actuaba como órgano de registro comercial, a la vez de que se alcanza a vislumbrar su papel de control administrativo.
	40	“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente á su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”	La Constitución de 1857 sentó las bases para que posteriormente, la de 1917 integrara entre sus preceptos al municipio como la célula de la vida política nacional dentro del ámbito federal.
	41	“El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión en los casos de su competencia, y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior; en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal.”	Existen puntos de vista en el sentido de que, al quedar establecida la soberanía de los estados, éstos serían los que legislarían en materia interna respecto a su forma de organización política, incluido el municipio.
	72	“El congreso tiene facultad: VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.”	Uno de los aspectos más controvertidos de la Constitución de 1857, es su intención de que el Poder Legislativo mantuviera un excesivo control de la vida nacional. Este artículo pone de manifiesto esta situación, otorgando al Congreso federal la facultad de intervenir en cuestiones regionales. Pero un aspecto muy importante, es que se aprecia ya la intención de asignar los recursos a los municipios de forma centralizada, aunque con el objeto de cubrir sus necesidades.

<p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857 (1917).</p>	109	<p>“Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular.”</p>	<p>La base de la representación popular; según algunas interpretaciones, nació en la vida municipal.</p>
	36	<p>“Son obligaciones del ciudadano de la república:” V. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde reside, las funciones electorales y las de jurado.</p>	<p>La Constitución de 1917 fue la primera en incluir todo un apartado específico al municipio, además de insertarlo dentro de la estructura de administración y organización política de los estados de la Federación.</p>
	73	<p>El Congreso tiene facultad: VI. Para legislar en todo lo relativo al distrito y territorios federales, sometiéndose a las bases siguientes: 2°. El gobierno de los territorios estará a cargo de gobernadores, que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente. Los territorios se dividirán en municipalidades, que tendrán la extensión territorial y el número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a sus gastos comunes. Cada municipalidad de los territorios estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa. “Los estados adoptarán, para su régimen interior; la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio Libre conforme a las bases siguientes: I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado. Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la</p>	<p>Adicionalmente, esta Constitución representó la síntesis de los proyectos de nación, incluido el municipio, dentro del proceso de conformación histórica de la identidad nacional. Asimismo, es la Constitución que más exactamente recopila y establece las facultades y disposiciones generales de los ayuntamientos, así como la participación de la ciudadanía dentro del gobierno municipal. En el aspecto político, también sienta las bases para la democracia directa, así como los gérmenes para la democracia contemporánea mexicana.</p>

Cuadros comparativos del municipio en la historia constitucional (*continuación*)

DOCUMENTO	ARTÍCULO	CONTENIDO	OBSERVACIONES
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857 (1917).	115	<p>denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.</p> <p>II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades</p> <p>III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.</p> <p>El Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente."</p> <p>"Los gobernadores de los estados no podrán durar en su cargo más de cuatro años.</p> <p>La elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas"</p>	<p>Esta Carta Magna es la primera del México moderno que consagra la libertad municipal como ordenanza constitucional y asienta al municipio como el fundamento de la división política y territorial del país.</p> <p>Asimismo, es la más completa en especificar las atribuciones y responsabilidades de los gobiernos municipales, así como la forma de elección de sus autoridades.</p> <p>Es muy importante resaltar que, originalmente, el periodo de gobierno municipal era similar al estatal.</p>

Hasta aquí, se ha realizado un recorrido de las transformaciones jurídicas más importantes que ha tenido el municipio a lo largo de su desarrollo en nuestro país y como expresión de la teoría política plasmada en las constituciones que han tenido vigencia en nuestra historia nacional.

No obstante, el siglo xx también dio testimonio de importantes transformaciones, registradas a partir del precepto constitucional consagrado en el artículo 115.

Entre otros aspectos, dicha evolución tuvo que ver con las atribuciones de los municipios dentro de su ámbito, el papel que desempeñarían sus autoridades, las formas de elección de las mismas y sus funciones como promotores del desarrollo económico y la vida democrática en la Federación.

Por tanto, a continuación se presentan, todas las modificaciones al texto constitucional del artículo 115, desde su redacción original en 1917, hasta los últimos cambios registrados en noviembre de 1999.

En este apartado también se incluye el texto constitucional que fue aprobado en septiembre de 1999 y que entró en vigor en marzo del año 2000.

Reformas constitucionales realizadas al artículo 115 durante el siglo xx

*Primera reforma:
20 de agosto de 1928*

Se reforma el párrafo cuarto de la fracción III.

El número de representantes en las legislaturas de los estados, será proporcional al de habitantes de cada uno: pero en todo caso no podrá ser menor de 7 diputados en los estados cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil, y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta.

Debe señalarse que el texto del artículo 115 constitucional incluye, dentro de su estructura, cierta normatividad respecto a los gobernadores de los estados, diputados locales y el municipio. La reforma tendió a disminuir el número de diputados de las legislaturas locales, para hacerlo proporcional con respecto al número de representados.

Se reforman y adicionan los incisos *a)* y *b)* y 5 párrafos.

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

Se agregó un segundo párrafo a la fracción I y se fijaron normas para la elección de presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos. El punto fundamental de la reforma fue evitar la reelección inmediata, no sólo del presidente municipal, sino de las autoridades del ayuntamiento.

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

Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser elegidos para el periodo inmediato.

Por otra parte, si bien no se permite la reelección inmediata, ésta sí se puede realizar pasado un periodo de gobierno.

Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser elegidos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser elegidos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

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

Un aspecto sobresaliente de la segunda reforma, fue establecer la prohibición de la reelección de los gobernadores de los estados; electos popularmente, bajo forma ordinaria o extraordinaria, además de que se prohibió la reelección para un periodo inmediato a quienes ocuparan el cargo mediante sustitución constitucional, por interinato, provisional, o mediante encargo del despacho.

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

El Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de 4 años.

La elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales serán directas y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo ni aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser elegidos para el periodo inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional aún cuando tenga distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano, que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñen el cargo en los 2 últimos años del periodo.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia no menor de 5 años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrán ser menos de 7 diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes, de 9 en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil, y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Se estableció la prohibición para que los diputados de las legislaturas locales pudieran reelegirse para el periodo inmediato.

Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelegidos para el periodo inmediato. Los diputados, suplentes podrán ser elegidos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser elegidos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

*Tercera reforma:
Diario Oficial del 8 de enero de 1943*

Se reforma el párrafo tercero de la fracción III.

Los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

Se amplió el periodo de ejercicio de los Gobernadores constitucionales de los Estados, de cuatro a seis años.

*Cuarta reforma:
Diario Oficial del 12 de febrero de 1947*

Se adiciona con un párrafo primero a la fracción I.

En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.

Se añadió a la fracción I un párrafo que otorgó a las mujeres el derecho de votar y ser votadas. El valor fundamental de la reforma radica en la aceleración del proceso para hacer más efectiva a la democracia como práctica de elegibilidad de los gobernantes, incorporando para ello el voto femenino.

*Quinta reforma:
Diario Oficial del 17 de octubre de 1953*

Se deroga el segundo párrafo de la fracción I y se reforma el tercer párrafo, pasando a ser segundo párrafo de la misma fracción.

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

Deroga la reforma anterior pero amplía la participación de la mujer en la vida pública mediante el reconocimiento de la ciudadanía plena y el goce que esta prerrogativa concede a las mujeres. Simplifica, para efectos de evitar contradicciones, los preceptos sobre no reelección inmediata de las autoridades municipales.

*Sexta reforma:
Diario Oficial del 6 de febrero de 1976*

Se adicionan las fracciones IV y V.

IV. Los estados y municipios en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados, en el párrafo III del artículo 27 de esta constitución, en lo que refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia.

Se agregan las fracciones IV y V, disposiciones relativas a la normatividad en asentamientos humanos, otorgándose a los municipios la facultad de reglamentar aquellos aspectos en la materia.

V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas tiendan a formar una continuidad geográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

Otorga a la Federación y a los estados la facultad para coordinar y planear estrategias de desarrollo de centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas.

*Séptima reforma:
Diario Oficial del 6 de diciembre de 1977*

Se adiciona a la fracción III un último párrafo.

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

Se añadió a la fracción III un precepto tendiente a establecer el principio de representación proporcional de las fuerzas políticas existentes en el ámbito municipal. El objetivo fundamental fue hacer más participativa la vida social y política local, revitalizando la pluralidad de las diversas fuerzas políticas que coexisten en el espacio municipal.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes.

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

Puede ser considerada la reforma más importante y ambiciosa realizada hasta la fecha en materia municipal; es una reforma integral que da un giro a los aspectos jurídico, político, administrativo y fiscal de los ayuntamientos; amplía los mecanismos de participación social y amplía las facultades y competencias de los municipios en diferentes áreas de su vida interna. Esta reforma es congruente con la política de desarrollo impulsada durante los años ochenta y coincide con el cambio de visión de las competencias del Estado.

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

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

Para efectos de otorgar una visión más amplia sobre esta reforma, en el capítulo tercero se abundará sobre los alcances y repercusiones que tuvo en la vida institucional.

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

En caso de declarar desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediera que entraran en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán. Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

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

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

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

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines, y
- h) Seguridad Pública y Tránsito.

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

Se permite, por primera vez en la historia de México, la asociación intermunicipal, lo cual fortalece la práctica del federalismo en la vida política nacional, mediante la revitalización del regionalismo y el trabajo compartido entre varios municipios.

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

Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

Por otra parte, permitió la creación de las bases de coordinación fiscal, lo cual se constituyó en una revitalización de la participación municipal de la promoción del desarrollo local, así como la creación y vinculación de nuevos mecanismos de transferencias de fondos federales a los municipios.

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos A) y C), ni concederán exenciones en relación con las misma.

Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes de dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas.

Esta reforma amplió la participación intermunicipal, estableciendo para ello la coordinación y colaboración entre Federación, estados y municipios, con el objeto de tratar problemas compartidos.

Los presupuestos serán aprobados por los ayuntamientos con base en ingresos disponibles.

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formalizar, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y per-

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

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII El Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII. Los gobernadores de los estados no podrán durar en su cargo más de seis años. La elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos en que dispongan las leyes electorales respectivas, Los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún cuando en el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho.

“Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato.”

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tengan distinta denominación.

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

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve en aquellos cuya población exceda de éste número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubiere estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos en todos los municipios.

IX. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

X. La Federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Transitorios

Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Artículo segundo. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales así como las constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo. Las contribuciones locales y las participaciones a las que se refieren los incisos A) al C) de la fracción IV, se percibirán por los municipios a partir del 1o. de enero de 1984.

*Novena reforma:
Diario Oficial del 17 de marzo de 1987*

Se reforma la fracción VIII y se derogan las fracciones IX y X.

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Establece que las leyes estatales incorporen dentro de su estructura jurídica el principio de representación proporcional en los ayuntamientos, ampliando así la práctica del pluralismo dentro de la vida política nacional.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias.¹²

*Décima reforma:
noviembre de 1999
(Modificaciones en cursivas)*

Texto vigente desde marzo del año 2000.

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

I. Cada municipio será *gobernado* por un ayuntamiento de elección popular directa, *integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Las competencias que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerán por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre aquel y el gobierno del estado.*

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las fun-

¹²Cedemun, *Artículo 115 constitucional, texto original y reformas*, docto. de Internet, URL: <http://www.cedemun.gob.mx/docs/art115.txt>.

ciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

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

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

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los estados designarán de entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los periodos respectivos; *estos consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.*"

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

Los ayuntamientos tendrán facultades *para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados*, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, *que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.*

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) *Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;*

b) *Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento;*

c) *Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;*

d) *El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y*

e) *Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.*

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

III. *Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:*

a) *Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;*

b) *Alumbrado público;*

c) *Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;*

d) *Mercados y centrales de abasto;*

e) *Panteones;*

f) *Rastro;*

g) *Calles, parques y jardines y su equipamiento;*

h) *Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e*

i) *Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.*

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En éste caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través

del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

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

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. *Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.*

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. *Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los estados o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.*

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

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

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen conforme a la ley.

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. *La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el gobernador del estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.*

El Ejecutivo federal tendrá el mando de la fuerza pública en donde resida habitual o transitoriamente; y

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

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

IX. Derogada, y

X. Derogada.¹⁵

¹⁵El texto entró en vigor en marzo del año 2000. Contiene las modificaciones realizadas en 1999 y ha sido aprobado por todas las legislaturas locales de los estados de la Federación para su cumplimiento y observancia. Las palabras que aparecen en cursivas corresponden con las modificaciones que se realizaron.

TRASCENDENCIA DE LA RECIENTE REFORMA

La Comisión de Fortalecimiento Municipal de la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura, resumió de la siguiente manera los puntos más importantes de la reforma de 1999¹⁴

1. Se reconoció al municipio su facultad de gobernar y no sólo de administrar, a través de su ayuntamiento.
2. Se reconocieron nuevas competencias exclusivas del municipio en materia de servicios públicos.
3. Se reconoce al municipio como ámbito de gobierno, relacionándolo directamente dentro del esquema federal.
4. Se protegió al municipio no sólo de autoridades intermedias, sino de cualquier organismo distinto a los ayuntamientos, o a los que de por sí se generen como dependencias de los estados.
5. Se creó una figura de leyes estatales en materia municipal delimitadas a un objeto, cuyo contenido se enumeró en cinco incisos, entre los que se destacó el que la ley no pudiera ir más allá del objeto constitucional, propiciando el robustecimiento de las capacidades reglamentarias (cuasilegislativas o materialmente legislativas) de los ayuntamientos.
6. En este aspecto, destacó por ejemplo que, para la desincorporación y disposición del patrimonio inmobiliario municipal, o la realización de actos que comprometieran al municipio más allá del periodo del ayuntamiento que se trate, dichas determinaciones no serían a cargo de las legislaturas de los estados, sino de las dos terceras partes de los miembros de un ayuntamiento.
7. Se actualizaron algunos de los conceptos de la fracción III, destacando que las materias allí enumeradas, son por principio, competencia exclusiva de los municipios y no concurrentes con el Estado, como prevalecía en el texto anterior. Es decir, a manera de ejemplo, que el agua potable, obra pública (calles, jardines y su equipamiento), policía preventiva, etcétera, son servicios exclusivamente prestados por los municipios y ya no concurrentes con los estados, salvedad del mecanismo de subsidiariedad que más adelante se explica.
8. Las materias exclusivas municipales se entienden en su doble carácter de función: como obra de gobierno y como un servicio público en su caso, bajo responsabilidad administrativa de los gobiernos municipi-

¹⁴Cámara de Diputados, LVII, Legislatura, URL: <http://www.ammac.org.mx/Doctos/Congreso/Res115.htm>

pales. Un ejemplo de lo anterior se da en materia de agua potable o limpia; no se trata de sólo prestar el servicio, sino de que las autoridades ejerzan su función reglamentaria, de promoción y desarrollo, participación comunitaria, etcétera, etcétera.

9. Se estableció un mecanismo subsidiario, mediante el cual los municipios pueden transferir al Estado algunas funciones o servicios exclusivos, siempre que sea voluntad calificada de los ayuntamientos; a diferencia del texto anterior, en donde los municipios dependían verticalmente de la voluntad del Congreso local para conservar o no, una competencia.

10. Se eliminó la limitante para que la asociación de municipios de distintos estados pudiera darse, al menos, en la prestación de servicios o ejercicios de funciones compartidas dentro de una misma circunscripción territorial.

11. Se incorporó el pago de predial al sector paraestatal federal, así como de los bienes públicos utilizados por particulares mediante la figura de la concesión.

12. Se garantizó para los municipios, el derecho de iniciativa en materia tributaria, facultándolos para proponer a las legislaturas de los estados por cada municipio en lo individual, todos los elementos de sus contribuciones fiscales.

13. Se garantizó que los recursos que integran la hacienda municipal serían ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o por quien ellos autoricen.

14. Se reordenó la fracción V, actualizando conceptos de materias concurrentes, tales como el transporte, planeación del desarrollo regional y ecología.

15. Se resolvió a favor de los presidentes municipales, el mando de las policías preventivas municipales, dejando un vínculo de mando de éstas con los gobernadores, sólo para casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Proceso para la entrada en vigor de las reformas recientes al artículo 115 constitucional (septiembre de 1999)

ASUNTO	FECHA	SUSTENTO
Fecha de publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> .	23 de diciembre de 1999.	<i>Diario Oficial</i> de la misma fecha.
Entrada en vigor de las reformas al artículo 115 constitucional.	3 de marzo de 2000.	Artículo transitorio primero del Decreto de Reforma.
Plazo para que los estados adecuen sus constituciones y leyes a las nuevas disposiciones.	23 de marzo de 2000 a 23 de marzo de 2001.	Artículo transitorio segundo del Decreto de Reforma.
Plazo para que el Congreso de la Unión adecue las leyes federales a las nuevas disposiciones.	A más tardar, el 30 de abril de 2001.	Artículo transitorio tercero del Decreto de Reforma.
Plazo para que las legislaturas estatales, en coordinación con los municipios, adopten las medidas necesarias para que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado.	Antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002.	Artículo transitorio quinto del Decreto de Reforma.

Características del municipio contemporáneo

CAPÍTULO 2

LA CENTRALIZACIÓN: CONSTANTE HISTÓRICA

Los cuadros anteriores plasman concepciones y nociones de sujetos y actores, particulares o colectivos, que en un momento dado contribuyeron a reafirmar la importancia del municipio en siglos pasados y durante el presente.

La Constitución actual, más allá del ordenamiento por excelencia que configura el ser del Estado y la sociedad, ha devenido en síntesis histórica de pugnas y proyectos de nación que confluyeron en su promulgación, el 5 de febrero de 1917.

En este sentido, el ideario político social de la Constitución es y ha sido correspondiente con las ideas formuladas por diversos sistemas de pensamiento y sus innovaciones teóricas experimentadas a lo largo de los años.

Como síntesis de sistemas de pensamiento, la Constitución de 1917 mantuvo un elemento fundamental y que, a su vez, resultó herencia inmediata de la experiencia histórica del fallido federalismo de 1857 y las visiones de poder anteriores al mismo.

Así, el texto de 1917 ensalzó la figura del Presidente de la República y, de forma indirecta, contribuyó a perpetuar un elemento que ha permanecido invariable a lo largo de los años: la centralización.

Esta forma de ejercer el poder se alimentaría también por las nuevas demandas que fueron surgiendo, a medida que la vida pública incrementaba en complejidad organizativa y relacional; por otro lado, el presidencialismo, mediante el ejercicio de sus facultades constitucionales, se transformó en el eje articulador, no sólo del poder, sino de la política y sus formas de practicarla.

Así, los regímenes posrevolucionarios se edificarían en torno a un modelo presidencial que funcionó como factor de unidad, cohesión y articulación de un sistema que comenzaba a edificar el ideario de años anteriores.

Si en el texto constitucional se implantó una forma de gobierno republicano y federal, en la práctica, la herencia de vicios y deformaciones generados por siglos de centralización continuaron existiendo y permeando todas las estructuras de la vida política y social.

Así, aunque el municipio se concibió originariamente en la teoría como el espacio de libertades públicas y cuna de la democracia deliberativa, donde figuras tan inmediatas como la asamblea popular florecerían sin censura; el trayecto del siglo pasado evidenció que el centralismo del poder político, prácticamente fue la condición necesaria para profundizar la construcción de un nacionalismo que aún está en proceso de ser completado; razón por la cual, el municipio estuvo sujeto a una serie de pretensiones y políticas impuestas por la tradición central.

A la luz de los hechos, no resulta extraño entonces comprender por qué, durante el siglo xx, surge una burocratización extensa de la administración pública; procesos ligados a un sinnúmero de políticas y programas horizontales que poco tenían que ver con el espíritu federal de la Constitución.

Pero la centralización dejó su ámbito natural radicado en el ejercicio del poder presidencial para, lenta, pero consistentemente, irse situando en todas las estructuras del Estado. Así, economía, cultura y la vida pública misma, se vieron determinadas, en cierta manera, a sujetarse al perfil que el propio curso histórico de los acontecimientos les había dado.

El argumento más sólido para asentar esta postura se encuentra en la constatación empírica emanada de los gobiernos latinoamericanos, de fuerte raigambre central. En este sentido, es ilustrativo que de los regímenes presidenciales centralistas, existentes en el mundo, una parte muy importante se encuentra, precisamente, en el continente americano.

DEFINICIÓN DE CENTRALIZACIÓN

Hasta esta parte se ha hablado constantemente de la centralización como un problema fundamental y fundacional; pero para comprender este fenómeno, necesitamos definir primeramente, qué es la centralización.

Bobbio la explica en oposición a la propia descentralización; y a estos procesos los define como:

La centralización y la descentralización en general (y en consecuencia también la centralización y descentralización administrativas) no son instituciones jurídicas unívocas, sino fórmulas que contienen principios y tendencias, modos de ser de un aparato político o administrativo. Son, por lo tanto, directivas de organización en sentido amplio, no conceptos inmediatamente operativos.

Además, si es cierto que representan dos tipos distintos y contrapuestos de ordenamientos jurídicos, también es cierto que se trata de figuras comparables en su totalidad solamente en teoría: en efecto, si por un lado la descentralización total conduce a fragmentar la propia noción del Estado, también es conocido por el otro el carácter utopista de una centralización total en el estado moderno, caracterizado por una gran cantidad de fines y de funciones.

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

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

Puede aceptarse con fines descriptivos, el criterio del mínimo indispensable para que se pueda hablar de centralización. Existe centralización cuando la cantidad de los poderes de los entes locales y de los órganos periféricos está reducida al mínimo indispensable para que

éstos puedan colocarse como entidades subjetivas de administración; existe, en cambio, descentralización, cuando los órganos centrales del estado tienen el mínimo poder indispensable para desarrollar sus actividades.

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

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

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

En definitiva no es un problema de derecho administrativo interno que se vincule a la única colectividad estatal, sino que es un problema de derecho público general que puede comprender, cuando asume las características de la descentralización política, colectividades en el interior del estado.¹⁵

El problema de la descentralización no se plantea en todos lados en los mismos términos y es indispensable situarlo cada vez más en el ambiente social y en la época histórica en los que se encuentra y concreta la realización. Desde este último punto de vista podremos hablar de

¹⁵Norberto Bobbio, Nicola Matelucci y Gianfranco Pasquinno, *Diccionario de Ciencia Política*, México, Siglo XXI, 1991, pp. 471-477.

formas intermedias entre estado federal y estado más o menos descentralizado –y, por lo tanto, de descentralización regional, de descentralización por entes locales, de descentralización administrativa, en sentido estricto- pero existe una profunda diferencia entre la descentralización administrativa y la descentralización federal. Ésta se basa principalmente en el concepto de autonomía política y descentralización política”.

La definición anterior, que resulta la más completa para los intereses del presente trabajo, nos permite, junto con las ideas ya desarrolladas, asentar algunos principios generales:

La centralización es un proceso histórico que se debe ver siempre en oposición a la descentralización; la centralización impregna todos los niveles en los que se estructura una sociedad; a saber: política, cultura, economía y aún la psicología misma de los individuos.

La normatividad jurídica vigente a lo largo de los años en nuestro país, conforma una serie de intentos para adecuar, en los diversos momentos históricos, la descentralización como fórmula para solucionar desequilibrios generados por la centralización en aquellos momentos concretos. En la actualidad la descentralización, en el ámbito gubernamental, adquiere una importancia de primer nivel, dados los avances recientes en la ciencia política; sobre todo en áreas fundamentales como la gestión y administración pública, las relaciones intragubernamentales, y el cambio de visión en la manera de concebir al Estado.

Esta última consideración es realmente trascendente si se contempla a la luz de la reforma municipal realizada en 1983, pues a partir de aquel momento se dio un impulso fundamental al municipio, no sólo desde el marco jurídico, sino que comenzaron a realizarse distintas acciones, con el fin de asumir a la descentralización, no como una imposición central, sino como una práctica cotidiana de la vida, que emerge lentamente desde la sociedad y para ella.¹⁶

¹⁶“La descentralización, en este sentido, no es tan solo una categoría formal y lógica, sino un sistema de vida que permite que las instituciones de la sociedad y el Estado puedan articularse respetando ámbitos de competencia. Permite también que la relación de los gobernantes y los gobernados sea más amplia, directa y fluida. La descentralización como sistema de vida responde a principios básicos de civilidad política y social. En efecto, reconoce que la sociedad moderna es plural, activa y contestataria. Reconoce que la pluralidad da cabida a diversos centros de poder y decisión. Un aspecto clave de la descentralización es que constituye un modo para distribuir el poder. En efecto, lo que corresponde a los gobiernos locales es un punto neurálgico a considerar.” Ricardo Uvalle Berrones, “Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México”, *Gestión y Estrategia*, núm. 7, enero-junio de 1995, p. 18.

En los capítulos siguientes se verá con mayor detalle esta implicación; pero para efectos del presente análisis, es importante definir el concepto de municipio, con objeto de establecerlo como un elemento de valor analítico.

CONCEPTUALIZACIÓN DEL MUNICIPIO

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

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

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

Definiciones etimológicas: La palabra "municipio" se entiende de diversas maneras a partir de sus raíces etimológicas. Ochoa señala que procede de los vocablos latinos *particeps*, *munere cappingendo o municeps*, que en términos generales contienen significaciones de participación comunal, aplicación de derechos a los ciudadanos y lazos de vecindad.¹⁷ Según Larrainzar, existe otra corriente interpretativa de la cual se desprende la significación actual de municipio, a partir de las etimologías *manus* (cargo u oficio) y *cipio* (tomar o asir por la fuerza).¹⁸ No obstante, la definición de Campos nos parece la más apropiada: "Municipio viene del latín *municipium* y significa el desempeño de una función que se asume por sí propia y se complementa como institución".¹⁹

Definiciones sociológicas: Desde la perspectiva de García del Castillo, el municipio se entiende como una institución propia del desarrollo y evolución cultural de las sociedades, y de la asociación de elementos afines

¹⁷ Moisés Ochoa Campos, *El municipio y su evolución institucional*, op. cit., p. 64.

¹⁸ Ricardo Yoldi Larrainzar, *Administración municipal en Colombia*, Bogotá, Gobierno de la República de Colombia, 1986.

¹⁹ Moisés Ochoa Campos, op. cit., p. 64.

entre los intereses de una determinada comunidad.²⁰ Por su parte, Calcáneo lo concibe como una unidad alrededor de la cual se crean las formas arcaicas del Estado y se basa en la familia como una organización social.²¹

Definición jurídica: Desde el punto de vista constitucional, el municipio se encuentra integrado por tres elementos:

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

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

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

De lo anterior, puede inferirse que el municipio se constituye por localidades que integran los domicilios de las familias asentadas sobre un territorio jurídicamente delimitado; se les reconoce el derecho de elegir un gobierno propio, representativo y popular y también es reconocido por el Estado, con base en su organización política y administrativa. Esta definición integra el elemento geográfico como el aspecto más importante para establecer la jurisdicción de las autoridades propias de este orden de gobierno.²²

²⁰Rodolfo García del Castillo, *op. cit.*, p. 41.

²¹Elvira Calcáneo Arbolea, "Análisis del municipio", en *Democratización integral: reforma municipal*, Memoria, t. XVI, México, Segob, 1983.

²²Mario Camacho Salas, "El municipio, definiciones y características", en *Gobierno y administración municipal en México*, México, Cedemun/Segob, 1993, p. 108.

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

Definición moderna del municipio mexicano: Según el Glosario de Administración Municipal,²³ "El municipio es la entidad política organizada comunalmente como base de la división territorial y la organización política de los estados de la federación en su régimen interior, por tanto, el municipio es la agrupación social fundamental en que el país se estructura territorialmente para su división política, según lo establecido en el artículo 115 constitucional. Es aquella comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia y, por ende, con capacidad política y administrativa; como realidad múltiple, jurídica, social, territorial y económica, es también una institución básica en la vida nacional, es el primer nivel de gobierno y el más cercano a la población."

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

Tiene una personalidad jurídica propia; es libre para ejercer su gobierno y ejerce la administración pública dentro del marco jurídico correspondiente; es gobernado por un ayuntamiento (órgano colegiado y deliberante) que es el máximo órgano de gobierno, representado ejecutivamente por el presidente municipal.²⁴

El ayuntamiento se integra por un presidente municipal, síndicos y regidores, (según el caso) cuyo papel es generar acciones y políticas concretas que respondan satisfactoria y adecuadamente a las demandas de los gobernados.

Asimismo, es la entidad que actúa como la base de la organización social para constituirse en comunidad política, y se integra por una

²³Centro de Desarrollo Municipal, *Los municipios de México, información para el desarrollo*, 3a. ed., Cedemun/Segob, México, enero de 1998, Disco compacto.

²⁴Según el mismo documento, ayuntamiento es la derivación de término ayuntar que proviene del latín *ad: A*, y *juntar*, Unión. El término se emplea también como sinónimo de alcaldía, municipio, municipalidad. Constituye un órgano colegiado y deliberante que asume la representación del municipio. Está integrado por el presidente municipal, el o los síndicos y los regidores, quienes son electos por votación popular. La reunión de los ediles constituye el ayuntamiento.

población plural y diversa, pero que comparte identidades culturales, históricas y simbólicas.

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

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

CLASIFICACIÓN DEL MUNICIPIO

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

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

Debido a su importancia como asentamientos industriales, comerciales y de servicios de alcance regional, estos municipios cuentan con una compleja y variada infraestructura de desarrollo, aunque no quedan ajenos a la fuerte problemática que rodea a los municipios urbanos, entre los que, los conflictos sociales y laborales, ocupan un lugar importante. Finalmente, los municipios metropolitanos, geográficamente, conforman vecindad con las capitales de los estados, adquiriendo una

dimensión política y administrativa que los coloca por encima de otros municipios al presentar una población media de 700,000 habitantes.

Municipio urbano: Se caracteriza por integrar en su territorio una fuerte actividad económica depositada en las empresas altamente desarrolladas, así como en las pequeñas y medianas industrias que estimulan el desarrollo, el intercambio comercial y el crecimiento de las industrias proveedoras de servicios. En estos municipios se concentra un importante cúmulo poblacional y demográfico, por lo que las necesidades y demandas de la población son mayores y más complejas que en otros municipios. Por lo mismo, la infraestructura desarrollada en éstos es bastante amplia.

Estos municipios mantienen un tránsito continuo de mano de obra, por lo que mantienen amplias capas de población migrante y el nivel de su población fluctúa entre los 150,000 y 600,000 habitantes.²⁵

Municipio semiurbano: Es aquel municipio que cuenta con actividades productivas relacionadas con los sectores de una economía en proceso de transición de lo rural a lo urbano, donde predomina la actividad agropecuaria, forestal y pesquera (actividades secundaria y terciaria) en combinación con la pequeña industria, artesanías, comercio y servicios; en estos municipios aún se presentan carencias de infraestructura urbana y de equipamiento para proporcionar el total de servicios públicos.

El agrupamiento de su población se caracteriza por contar con poblados regulares y una cabecera municipal con características urbanas. Los municipios semiurbanos poseen localidades con una población que oscila entre los 10,000 y 15,000 habitantes.²⁶

Municipio rural: Se caracteriza por mantener actividades desarrolladas con el sector primario: agricultura, ganadería, pesca y minería. Presenta una dispersión poblacional y la carencia de infraestructura y equipamiento para la dotación de servicios públicos, manteniendo severas deficiencias en cuanto a los niveles de bienestar social. Prevalece una marcada ten-

²⁵Cedemun, "Glosario de la Administración Pública Municipal", en *Los municipios de México, información para el desarrollo*, México, Cedemun/Segob, 1998, Disco compacto.

²⁶*Idem.*

dencia migratoria hacia ciudades y municipios con mayor equipamiento y diversificación de actividades económicas, con la intención de conseguir mejores oportunidades de empleo e ingresos.

Su tendencia poblacional se incrementa en función de la cercanía con municipios o ciudades con mayor equipamiento y actividad económica. El municipio rural presenta localidades con menos de 5,000, habitantes.²⁷

Las categorías anteriores, junto con la definición que se ha dado sobre el municipio, si bien no son definitivas, nos otorgan un panorama amplio que nos permite concluir lo siguiente:

En México, los municipios difieren profundamente entre sí; el municipio puede entenderse perfectamente como institución, pero al mirar dentro de su estructura interna; dentro de sus actividades propias y las prácticas de los ciudadanos que habitan en ellos, descubrimos que los municipios de nuestro país son profundamente diversos y heterogéneos, cada uno con sus propios dilemas y problemáticas y en espera de cobrar un papel más importante en el manejo y resolución de sus conflictos internos.

Por otra parte, el entender esta diversidad, en adición a la cuestión del "centralismo mexicano", nos permitirá explicar los procesos e inercias que generaron importantes acciones de gobierno, dirigidas a descentralizar diversas funciones dentro del ámbito municipal con el fin de responder a la complejidad de esta entidad gubernamental.

El eje articulador del trabajo lo constituye el problema de la centralización, frente a la solución descentralizadora como alternativa para superarlo. Por lo tanto, a partir de este momento, la investigación retoma la forma de ejercer las políticas y la administración pública, concretamente en los niveles de gobierno estatal y municipal. Sin embargo, el aspecto municipal es el que sobresale por sus implicaciones de largo plazo y que ha permitido, entre otras cosas, dar un rostro moderno al municipio mexicano, aunque sea de forma un tanto desequilibrada.

²⁷ *Idem.*

La nueva dinámica del municipio contemporáneo

LA TRANSFORMACIÓN DEL MUNICIPIO EN LA DÉCADA DE LOS OCHENTA

A pesar de los múltiples cambios efectuados al texto constitucional, el municipio se mantuvo sujeto a distintas políticas de carácter centralizador durante casi todo el siglo xx. Sería a partir del programa de gobierno formulado en 1982, cuando se dio impulso al Nuevo Federalismo Mexicano; y con él a la vida municipal, la cual cobró una mayor dimensión e importancia al quedar inserta dentro de la dinámica de modernización política y administrativa, de las nuevas condiciones a las que en ese periodo se enfrentó el país.

Alcanzar un entendimiento satisfactorio de la reforma de 1983, referente al fortalecimiento municipal, implica ubicarse, aunque en términos generales, en un contexto histórico de alteraciones y cambios económicos, sociales y políticos, ocurridos a principio de aquella década.

Paralelamente, debe identificarse que la reforma realizada por el Constituyente Permanente, a iniciativa del Poder Ejecutivo de aquel entonces, se inscribió en la confluencia de un binomio de orientaciones básicas de gobierno: descentralización de la vida nacional y democratización integral.

Precisamente, dentro de aquellas disposiciones gubernamentales, la cuestión de la vigencia de las instituciones locales (sus planteamientos y la urgencia de adecuar el municipio a las necesidades del México contemporáneo) ocuparon un lugar privilegiado.²⁸

²⁸La cuestión de la institución municipal, vinculada con ese tema de importancia central que es la democracia, ocupó la atención del presidente Miguel de la Madrid desde sus años de formación profesional (...) interés que se continuó posteriormente en sus ensayos jurídicos (...) Ya como Presidente de la República retomó el tema en sus mensajes más importantes, en: Centro Nacional de Desarrollo Municipal, *op. cit.*, México, 1999.

Indefectiblemente, las circunstancias en las que se realizó la reforma al artículo 115 constitucional condujeron al cuestionamiento y replanteamiento, no sólo del federalismo mexicano, sino del Estado mismo.

Como lo demuestra el recorrido histórico planteado en los capítulos anteriores, ha sido innegable la existencia de una marcada tendencia centralizadora en la vida nacional; centralización que justifica su necesidad en primera instancia, para consolidar el Estado-nación y que pudo observarse con mayor intensidad, a partir de la década de los años cuarenta del siglo pasado; a partir de dicho periodo, el país transitaría todos los caminos de esta práctica de gobierno.²⁹

Tal situación no es fortuita, más bien obedeció a que los gobiernos posrevolucionarios, ante los problemas de dispersión política, económica y social, se vieron en la necesidad de crear estructuras para impulsar la integración de instituciones públicas.

De la misma manera, se pretendió un desarrollo económico y social planificado, proceso que culminó responsabilizando al Estado de toda clase de injerencias económicas.

En lo político, debe reconocerse que el gobierno federal, sustentado una onerosa y extensa burocracia, provocó que el Estado incrementara su poder y esfera de acción frente a los gobiernos estatales y municipales.³⁰ En este sentido, hablamos de un tipo de gestión radicada en la voluntad de los gobernantes, más que en el consenso de la sociedad.

La organización del territorio ha recorrido sendas semejantes; concentración de la población y de la industria, presencia de polos de desarrollo y, en el trasfondo, un extenso paisaje rural por donde no alcanzó a pasar el progreso.

²⁹El programa que estableció la Constitución de 1917 fincó las bases para la integración política territorial y cultural de nuestra voluntad, sin embargo, nuestra práctica política apuntó la necesidad de matizar la práctica del federalismo como una dinámica centralizadora que permitió toda una larga fase de multiplicación en la riqueza, de aceleramiento económico y desarrollo social; y crear centros de producción modernos. Ello nos fue conduciendo al centralismo que impidió un desarrollo municipal. Blanca Acedo y Ernesto Ruiz. "El municipio en el marco de la reforma del Estado", en *Federalismo y desarrollo*, año 7, México, Banobras, marzo-abril de 1993.

³⁰El Estado federal significa, por lo pronto, una forma de división del poder político no sólo desde el punto de vista funcional, sino sobre todo desde el punto de vista territorial, y con arreglo a la cual hay un único poder para ciertas materias y una pluralidad de poderes (...) Se trata de un Estado en que la unidad y diversidad, la centralización y la descentralización, se resume en una unidad dialéctica, caracterizada como una específica conexión de las relaciones de coordinación. Andrés Serra Rojas, *Teoría y práctica del federalismo mexicano*, México, Comisión de Fortalecimiento Municipal de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1996, p. 50.

La centralización concentró la actividad y los recursos humanos, materiales y financieros en zonas y grupos sociales restringidos; provocó en amplias regiones y comunidades periféricas el desaprovechamiento de los recursos, el incremento del desempleo, la inactividad productiva y la migración explosiva. La centralización y sus efectos negativos, por tanto, se reprodujeron sistemáticamente en todos los aspectos de la vida política, económica y social influyendo incluso, a las formas de pensamiento y la cultura.

Fue en este contexto centralizador –que ya había agotado sus posibilidades– cuando estalló la crisis económica que sumergió al país en serios desajustes durante los años subsecuentes.³¹

Si bien, ya se advertían algunos problemas desde los años setenta; a partir de 1982 se hizo patente el agotamiento del modelo económico de crecimiento que se había aplicado desde la posguerra, cobrándose conciencia de la necesidad de revisar la estructura y funcionamiento, no sólo del aparato estatal, sino de las formas de practicar la gestión administrativa y social, así como del destino de los recursos ejercidos mediante el gasto público.

La incapacidad que mostraban para entonces los sistemas de seguridad y bienestar social, así como la aparición de algunos problemas financieros, motivó el cuestionamiento del Estado benefactor y su operatividad, lo cual devino en la búsqueda de alternativas para rectificar el rumbo.

El país requería de acciones drásticas, no paliativos ni retórica; el viraje que debía realizarse para asegurar la sobrevivencia de la nación y un futuro estable sería, ciertamente, radical.³²

³¹Planteamiento público del presidente Miguel de la Madrid Hurtado sobre su concepto de “Descentralización de la vida nacional” (...) Los mexicanos reconocemos en las constituciones de 1824, 1857 y 1917, que la fórmula para lograr la unidad del desarrollo nacional del mosaico geográfico, étnico y cultural que es nuestra realidad, era respetar lo diferente y consolidar lo común para conjugar las fuerzas regionales (...) que nuestra tesis federalista no sólo comprende el necesario fortalecimiento de los gobiernos de los estados, sino que vayamos más adelante (...) tomando pasos firmes para fortalecer el municipio libre (...) tal como reza el artículo 115 constitucional. Cedemun, *op. cit.*, p. 31.

³²La discusión sobre la reforma del Estado (...) se inscribe en el complejo proceso de cambios ocurridos en el mundo, que han llevado a una transformación radical del escenario que quedó configurado al término de la Segunda Guerra Mundial (...) La revolución en los conocimientos y la tecnología ha modificado sustancialmente los sistemas de producción, de convivencia e incluso la idea que las sociedades tienen de sí mismas y los contenidos de la relación entre el Estado y la sociedad. José Luis Méndez, “La reforma del Estado en México: Alcances y límites”, *Gestión y Política Pública*, vol. III, núm. 1, primer semestre de 1994, p. 185.

Era innegable que los supuestos del proyecto estatista de la posguerra, no se avenían ya con las realidades políticas y económicas que empezaron a despuntar en esos años en los ámbitos nacional e internacional.

La reorientación que México necesitaba en sus políticas se concretó en el planteamiento que solidificó en el programa de Modernización Administrativa.

Dicho programa consideraba abatir la inflación como prioridad nacional, incluyendo las medidas correctivas del programa inmediato de reordenación económica en el Plan Nacional de Desarrollo. El primer objetivo, de reducir la inflación, a un 80 por ciento en 1983 y a un 40 por ciento en 1984 tuvo éxito, por lo que a partir de ese momento, comenzarían a adoptarse nuevos criterios para conducir el desarrollo de la nación en general.

Entre otras metas del Plan, se contempló reorganizar la administración pública en general, llevándose a cabo una transformación de la gestión pública en los tres niveles de gobierno, donde el municipio ocupó un lugar trascendente.

Así, la política económica implementada se caracterizó, fundamentalmente, por la contención drástica del gasto público⁵³ la imposición de topes salariales y una política de liberalización de precios en el ámbito macroeconómico; pero en la microgestión, se procuró, mediante la reforma realizada en 1983, reasignar importantes montos de recursos hacia los municipios, mientras se devolvían sus capacidades fiscales en la práctica.

Así comenzó el final de las soluciones centralizadoras, que declinaron dejando atrás la época en que el talento se encontraba encerrado en la capital de la República. No era, en aquel momento, ni es posible actualmente, que desde el centro se tuvieran las mismas sensibilidades y ópticas de las necesidades tal y como las comunidades locales las perciben en su propio entorno.

En el nuevo modelo de desarrollo implantado (descentralización de la vida nacional) debía otorgarse una alta prioridad al desarrollo regional, así como restituirle al municipio la importancia debida. Aquella restitución debía imprimir a la institución una nueva vitalidad que se expresara en una estrecha relación entre gobernantes y gobernados, una

⁵³María del Carmen Gutiérrez Mejía, "Crisis y deuda externa: círculo vicioso", *México hacia el siglo XXI, visión de una generación*. México, SEP/CREA/SEN/UAM, 1988, pp. 147-149.

atención más eficaz a las problemáticas de siempre y una revitalización de la participación comunitaria en las tareas de gobierno para resolver de forma conjunta los problemas más inmediatos.

Sólo así se revertirían las causas del agravamiento de las disparidades entre regiones, estados, e incluso, entre poblaciones de un mismo estado, que habían tenido lugar en años anteriores y que habían agravado las abismales diferencias en los niveles de vida y bienestar entre el campo y la ciudad.³⁴

Así se dio gran importancia a la idea de descentralizar³⁵ la toma de decisiones, tanto en lo concerniente a las actividades productivas, como en lo político y la administración pública.

Con la intención de combatir la inercia concentradora, se adoptaron medidas para renovar la vida municipal y se definió, en términos constitucionales, un conjunto de poderes propios de los ayuntamientos, a fin de permitirles planear y reglamentar su desarrollo.

La descentralización de la vida política, administrativa, económica, social y cultural, como imperativo impostergable en nuestra nación, en la práctica implicó una extensión, densidad, diversidad y complejidad, orientados al perfeccionamiento del desarrollo social.

ALCANCES DE LA REFORMA DE 1983

Si acaso, existieron tiempo y circunstancias históricas que pudieron justificar el centralismo, las realidades en aquel momento de crisis y las necesarias perspectivas históricas que debieron constituirse para avanzar, reclamaron, y lo siguen haciendo, la dispersión geográfica de nuestro desarrollo, un progreso económico y social más equilibrado por regiones y la difusión orgánica del poder político en su dimensión territorial. En líneas generales, ésas son las circunstancias en las que se gestó la reforma al artículo 115 constitucional.

³⁴Una relación descentralizada entre un Estado y un municipio presenta las siguientes características: a) los órganos municipales están dotados de amplia competencia, b) los órganos municipales están libres de una relación jerárquica y, c) los órganos municipales aplican el orden nacional sólo en determinados momentos. José Gómez Torruco, "El municipio mexicano", *Revista Pensamiento Político*, vol III, núm. 10, p. 188.

³⁵Por descentralización se entiende bajo tres dimensiones: al interior de la administración pública; la descentralización social y finalmente la territorial. Descentralizar es efectuar una redistribución del poder político mediante un proyecto federal, Roberto Gómez Collado, "La descentralización político territorial", *Revista del IAPDEM*, núm. 19, julio septiembre de 1993, pp. 67-88.

Como antaño, el municipio libre, cimiento de la organización político-administrativa y de la división territorial de la República, resultó ser el espacio adecuado y legítimo para avanzar en la descentralización del desarrollo y profundizar la práctica democrática en México. La decisión estaba dada, había que volver los ojos a una institución casi mítica que yacía en el olvido.

Así, el municipio libre constituye el espacio geográfico en el que las expresiones jurídicas y sociales de sí mismo, son necesarias para que los ciudadanos desarrollen su vida política. No obstante, se debe reconocer que ese anhelo no se hizo efectivo, debido a diversas prácticas políticas que obligaron a matizar al federalismo en una dinámica que, en su momento, dio frutos en el proyecto económico y social, pero que agotó también sus posibilidades. Finalmente y de forma paradójica, esa dinámica centralizadora era la misma que se manifestaba ya, como obstáculo principal para realizar el proyecto nacional.

En ese sentido, es evidente que el tema del fortalecimiento municipal implicó, en el marco de un auténtico federalismo, hablar del fortalecimiento nacional, pues el municipio es la base fundamental del Sistema Federal Mexicano. A este respecto, siempre será una verdad que esta institución, aún cuando teóricamente constituye una fórmula de descentralización, en nuestra realidad lo ha sido más en el sentido administrativo que en el político.

Nuestro municipio es un ideal incumplido de la Revolución mexicana. Representa una de las formas de organización a la que no se le ha podido dar vida, el vigor y la trascendencia que debe tener. La debilidad del municipio no es fortuita, se debe a su insuficiencia financiera, a la debilidad organizativa y administrativa, tanto para cubrir los servicios públicos normales, como para tener una mayor participación en las tareas del desarrollo nacional.⁵⁶

Ciertamente, hasta los años ochenta los municipios eran una tesis constitucional; no habían tenido los instrumentos para cumplir sus funciones de célula básica en nuestro régimen político y sólo cumplían débilmente su papel de organización administrativa; la vida municipal había sido un fracaso más de la democracia, pudiendo ser, precisamente, la escuela genuina de esta última, pues el municipio permite mayor cercanía de la población con su gobierno.

⁵⁶Cedemun, *op. cit.*, p. 67.

Por todo ello, el gobierno federal se planteó la revisión de las estructuras diseñadas al amparo de la Constitución, a fin de instrumentar un proceso de cambio que hiciera efectiva en el federalismo, la célula municipal, tanto en autonomía económica, como política y de desarrollo. El resultado de las reformas fue el inicio de la transición de un federalismo débil hacia un federalismo maduro, mediante el cauce de la modernización a la institución municipal.

De esta manera, cobraría plena presencia éste ámbito de gobierno en la vida nacional, caracterizado por las cualidades y aspectos siguientes; dicho precepto estuvo dividido en diez fracciones, de las que siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, dos serían comunes a los estados y municipios, y una más quedaría sin mayores modificaciones que las contenidas en el texto constitucional vigente.

La modificación de 1982 al texto constitucional, implantó no sólo la libertad que el municipio tiene para la administración de su patrimonio; especialmente implicaba el aseguramiento de los elementos mínimos con que debería contar la hacienda municipal, traduciéndose en los rendimientos de sus bienes, las contribuciones que establecerían las legislaturas de los estados; y que cuando menos debían comprender la propiedad inmobiliaria, división, consolidación, transición, mejoría y cambio de valores de los inmuebles; las participaciones federales que correspondían al municipio, en fin, ingresos derivados de la prestación de los servicios.³⁷

La reforma también precisó cuáles serían los servicios públicos que corresponde prestar al municipio, en forma exclusiva o coordinadamente con los estados, con lo cual se alejó a la institución municipal de las frecuentes intromisiones que los gobiernos estatales realizaron en otros tiempos.

Bajo la argumentación descrita, es quizás éste, el aspecto político de la reforma más relevante y seguramente de los que incidieron, y lo seguirán haciendo, en la transformación de la realidad municipal, toda vez que se crearon nuevos cauces para desarrollar las relaciones de poder entre los gobiernos estatales y municipales.

De forma esquemática, puede decirse que los principales cambios fueron los siguientes:

³⁷Con anterioridad a la reforma de 1984, con bastante frecuencia los ayuntamientos enviaban a las legislaturas locales sus respectivos presupuestos de egresos para su aprobación. Por su parte, los congresos locales por sí y ante sí mismos, modificaban caprichosamente los renglones de los presupuestos, obligando a los municipios a ejecutar obras decididas por las legislaturas. José Luis Gómez Erg, "La participación del municipio dentro del sistema federal", *Federalismo y Desarrollo*, año II, núm. 63, agosto-septiembre de 1998, p. 41.

Se ratificó el principio constitucional de la personalidad jurídica del municipio y quedó establecida su capacidad jurídica para ejercer actos de dominio sobre su patrimonio.

Se fortaleció la institución de la división de poderes en los tres niveles de gobierno.

Se estableció un marco regulador del desarrollo normativo de los ayuntamientos que legitimó la facultad de los municipios para convenir programas con otros municipios, con los gobiernos locales y con la federación para consolidar su desarrollo.

Se conservó el concepto originario del artículo 115 que prescribe la libre administración de su hacienda y se delimitaron sus fuentes tributarias, reservándoseles los impuestos con la propiedad inmobiliaria.

Se dotó al municipio de las bases legales para que formule, apruebe y administre su Plan de Desarrollo Urbano y Municipal.

Se fijaron criterios uniformes y procedimientos acordes con nuestro régimen de garantías, para dar mayor seguridad a los gobernados y sus representantes, en lo relativo a la desaparición o revocación del mandato de los ayuntamientos y la suspensión o destitución de sus miembros.

Se ampliaron los cauces participativos a los partidos políticos en beneficio de los ciudadanos, al hacer extensivo a todos los municipios el principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos.

Se aplicaron explícitamente a todos los trabajadores municipales del país las garantías que el artículo 123 constitucional les confiere en cuanto a derechos laborales y, finalmente;

Se estableció un régimen constitucional claro y al mismo tiempo flexible que permitiera conservar el patrimonio constitucional de los municipios, graduando y diferenciando las reformas en cada Estado, de acuerdo con la heterogeneidad entre los diferentes municipios.

Pese a las reformas constitucionales y los avances obtenidos, los cambios de fondo se impulsarían durante el sexenio siguiente.

Durante el sexenio comprendido entre 1988 y 1994, diversos factores externos confluieron para intensificar las políticas modernizadoras iniciadas en años anteriores; los costos de la transformación estructural hicieron necesario responder oportunamente a las demandas que años de políticas burocratizadas y paternalistas habían generado consigo.

Así, lentamente comenzaron a desaparecer numerosos subsidios, lo cual se presentaba como un anticipo del fin que tendrían las políticas populistas, la desarticulación del Estado burocrático y la promoción de un liberalismo maduro, por tanto, condujo a la búsqueda de alternativas para integrar a los sectores marginados del proceso modernizador.

La idea general subyacente en la nueva implementación de políticas, era reconstruir las relaciones entre la sociedad y el Estado, gravemente deterioradas por la excesiva centralización en la toma de decisiones que afectaban directamente a la sociedad.

A partir de ese momento, el gobierno impulsaría profundamente algunas políticas orientadas a favorecer la descentralización en varios frentes; uno de ellos fue la federalización de los recursos económicos, patentizada al menos, en la transferencia de fondos y recursos hacia los municipios.

Los Fondos Municipales de Solidaridad fueron el marco esencial en el que se dieron estos esfuerzos, iniciando con una cobertura en 13 estados para 1990; en 1991 participaban ya 25 entidades; y en 1992 el programa alcanzó una cobertura nacional.

El objetivo fue canalizar recursos federales y estatales a los municipios para que, juntamente con las comunidades, llevaran a cabo obras y acciones de beneficio comunitario.

Los Fondos Municipales de Solidaridad constituyeron el instrumento más importante para apoyar el fortalecimiento municipal a principios de los noventa, actuando como instancia de atención a la demanda social de servicios básicos e infraestructura, además de fungir como esquema en el que se conjuntaron los esfuerzos sociales y de los ayuntamientos para impulsar el desarrollo municipal.

Para el año de 1994, los recursos federales transferidos a los municipios significaron alrededor de 25 por ciento de los recursos del Ramo 26 del presupuesto federal.⁵⁸ Otras modalidades programáticas de transferencias de recursos hacia los municipios fueron los programas de escuela digna, créditos a la palabra, niños en solidaridad, hospital digno y fondos de apoyo a la producción.

La tendencia de las modificaciones al gasto fue atacar directamente a los problemas sociales en su origen, pero desafortunadamente, de nueva cuenta, el proceso por el cual se llevaron a cabo dichas políticas,

⁵⁸Federalismo y municipio, *op. cit.*, p. 11.

estuvo edificado no en la estructura que ofrecían los gobiernos municipales, sino en una estructura centralizada y paralela, ejecutada desde la Secretaría de Desarrollo Social.³⁹

La deficiencia más grave, sin embargo, fue el retroceso ideológico del gobierno, que en ese momento adoptó una concepción del municipio como un órgano administrativo del poder político central. En contrapartida, el acierto más importante fue descentralizar, en cierta manera, la administración de los recursos financieros tendientes a fomentar la inversión en obras públicas; este último aspecto se patentizó en una nueva relación fiscal del municipio con la Federación.

RELACIONES FISCALES MUNICIPIO-FEDERACIÓN

Mejores municipios y estados harán fuerte y progresivo al Estado mexicano federal, por tanto, el federalismo debe ser, no sólo forma de gobierno, sino forma de la sociedad y, sobre todo, un esquema de desarrollo. En esta lógica, Federación y estados se fortalecerán, en la medida que brinden una atención eficaz a las demandas de los municipios mexicanos; pero esa demanda, evidentemente, no se satisface con discursos gubernamentales, sino que requiere de acciones concretas de trabajo que indefectiblemente necesitan de financiamiento.

En el financiamiento para el desarrollo municipal, las relaciones fiscales entre la federación, los estados y los municipios son de vital importancia; no obstante, en México se han desarrollado a contracorriente de lo que dictan los planteamientos y tesis formales del federalismo.⁴⁰

³⁹“El programa tuvo algunos desaciertos. A nivel organizativo, se colocó como una estructura paralela respecto de las estructuras propias de los gobiernos locales, por ejemplo, del ayuntamiento y del cabildo, puesto que los recursos se (canalizaban) directamente desde la Secretaría de Desarrollo Social hacia los comités o coordinadoras de éstos. De tal forma que los gobiernos locales, si bien aprovecharon estas estructuras para realizar importantes obras de infraestructura en los municipios, llegaron a considerar a los comités como una estructura alterna que no requería de la coordinación con el gobierno local y que, por lo tanto, generó algunos conflictos de competencias entre estas instancias y también algunos conflictos de liderazgo político a nivel local”. Liliana Rivera Sánchez, “Organización y participación social en los gobiernos locales”, *CIUDADES*, núm. 39, Puebla, México, RNUJ, julio-septiembre, de 1998.

⁴⁰El Estado federal significa, por lo pronto, una forma de división del poder político sólo desde el punto de vista funcional sino sobre todo, desde un punto de vista territorial y con arreglo a lo cual hay un único poder para ciertas materias y una pluralidad de poderes. Se trata de un Estado en el que la unidad y la diversidad, la centralización y la

En este sentido, la tendencia mexicana, a pesar de las reformas, sigue siendo la centralización de los recursos. Por lo tanto, su control, aplicación y evaluación por parte de la Federación, asfixian las esferas relacionadas con este importante rubro de la vida municipal.

El centralismo, en el desarrollo económico y social del país, originalmente evitó la atomización y desorden de proyectos productivos e inversión, después y de forma irónica, se ha erigido como mecanismo de control de la vida social, económica y política, estructurándose como práctica de subordinación de los niveles de gobierno estatal y municipal al federal.

Este tipo de prácticas, por tanto, ha contribuido a posponer el desarrollo de las comunidades radicadas en los municipios del país, profundizado las contradicciones sociales, el descontento local y ha fomentado, invariablemente, el retraso en la maduración de la Federación, el desarrollo y la gobernabilidad.

Los saldos del centralismo fiscal se expresaron en la precaria infraestructura administrativa y capacidad de acción de los gobiernos locales, incrementando la debilidad institucional de estados y municipios, impidiéndoles convertirse en ejes de desarrollo regional y en constructores o conductores del consenso social.

Por esta razón, debe rechazarse la asignación centralizada de recursos, porque provoca injusticias y desigualdades; induce a la sensación de marginación entre los habitantes de los estados y municipios mexicanos respecto a los grandes problemas nacionales, provoca que los gobiernos federal y estatales, establezcan planes que ni siquiera son consultados y mucho menos discutidos con los habitantes de los municipios.

El centralismo ha despojado al municipio de capacidad y recursos para desarrollarse en su ámbito territorial y poblacional. La centralización fiscal es, precisamente, uno de los puntos "negativos" del peculiar federalismo mexicano y ello se constata al comparar el monto de recursos que se asigna en México a estados y municipios con otras naciones de régimen federal (véase cuadro 1).

descentralización, se resumen en una unidad dialéctica, caracterizada por una específica concesión de las relaciones de coordinación, supra y subordinación. Jurídicamente, el Estado federal es, pues, simplemente una amplia forma de descentralización y de división territorial del poder. Andrés Serra Rojas, *Teoría y práctica del federalismo mexicano*, México, Comisión de fortalecimiento municipal de la LVI legislatura de la Cámara de Diputados, 1996. p. 50. Para una visión más amplia sobre el federalismo fiscal, consulte la obra *El federalismo fiscal en México*, editado también por el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.

Cuadro 1

Comparativo de la participación de los niveles de gobierno en el gasto público expresado en porcentaje del gasto total*

PAÍS	NIVEL DE GOBIERNO	1982	1986	1991	1996	2000
Alemania	Central	58	58	61	57	60
	Regional	25	25	23	25	22
	Local	17	17	16	18	18
Estados Unidos	Central	58	58	57	56	57
	Regional	21	22	22	22	22
	Local	21	20	21	22	21
Canadá	Central	42	43	42	42	40
	Regional	41	41	42	40	40
	Local	17	16	17	18	20
México	Central (federal)	91	78	81	80	75
	Regional (estatal)	8	18	15	15	17
	Local (municipal)	1	4	4	5	8

*Fuente: Elaboración y adición propia, tomando como base a Enrique Cabrera Mendoza, *Los dilemas de la modernización municipal*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.

Es preciso aclarar que el cuadro contiene algunos sesgos, pues los países analizados muestran grados de desarrollo económico bastante dispares en relación con México; pero resulta ilustrativo para el caso, que el nivel de desarrollo económico de un país está relacionado positivamente con el nivel de descentralización fiscal.⁴¹

El cuadro anterior muestra claramente que México, frente a otros países, mantiene uno de los más altos grados de centralización fiscal, donde el nivel federal, con todo y las importantes reformas que se han realizado; retiene un 75 por ciento de los recursos destinados al gasto público, en comparación con 57 por ciento promedio del resto de los países considerados.

En lo referente al nivel municipal la comparación es más notoria, pues México, hasta la década de los noventa, no canalizó, ni siquiera, un 10 por ciento de su gasto público total hacia los municipios.

Ahora bien, no todos los saldos han sido negativos pues existen múltiples avances:

⁴¹Al respecto, véase Enrique Cabrera Mendoza (coord.), *Los dilemas de la modernización municipal; estudios sobre la gestión hacendaria en Municipios urbanos de México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, p. 19.

- a) La reforma de 1983 permitió combatir y revertir, aunque de forma lenta, la centralización de recursos en manos de la Federación, para reasignarlos de forma racional y equitativa a los municipios del país.
- b) A partir de las tesis del Nuevo Federalismo Mexicano, que incluyeron todo un apartado específico sobre materia hacendaria; y concretamente sobre federalismo fiscal, los municipios del país se vieron beneficiados ampliamente por una mayor transferencia de recursos federales.⁴²
- c) Se acentuó la discusión sobre la conveniencia de que los municipios incrementaran sus facultades fiscales y de control administrativo, dotando de mayor autonomía a las entidades fiscales municipales para el ejercicio del gasto público.

Por otra parte, durante el periodo comprendido entre 1994 y el año 2000, se alcanzaron logros verdaderamente importantes, e incluso nunca vistos en la historia contemporánea de México; se inició una importante política de combate frontal a la pobreza, reasignando directamente los recursos públicos, a través de nuevos ramos dentro del presupuesto de egresos de la Federación.

Asimismo, se dio un impulso vigoroso al proceso de descentralización de recursos hacia los municipios, por lo que en 1995, los antiguos cuadros programáticos se integraron en un nuevo Fondo de Solidaridad Municipal, pasando a representar 50 por ciento de los recursos asignados por el Ramo 26 del presupuesto de egresos de la federación; es decir, prácticamente se duplicaron las posibilidades financieras de los municipios en un contexto en el que los más favorecidos eran aquellos con mayores niveles de pobreza.

También en ese año, el Fondo General de Participaciones se incrementó sustancialmente, pasando del 18.1 por ciento, al 20 por ciento de la recaudación federal participable

Para 1996, con objeto de profundizar esa dinámica y con base en los significativos resultados alcanzados, se amplió la participación de los programas a cargo de los municipios, hasta en un 65 por ciento del Ramo 26. La estrategia y los mecanismos de los programas también se adecuaron y enriquecieron con la nueva modalidad programática que fue conocida como Fondo de Desarrollo Social Municipal. En 1997 se mantuvo esa modalidad, así como el monto de sus participaciones.

⁴²El nuevo federalismo implica impulsar el desarrollo regional, para fortalecer el nacional (...). El nuevo federalismo debe ser constructivo, nacional y democrático, con una amplia y eficaz proyección de la Federación sobre los estados, que requieren una mayor participación en impuestos federales. Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, p. 55.

Como puede apreciarse, en líneas generales se impulsó de manera inédita la participación municipal en la distribución y manejo de los recursos y la operación de programas sociales locales.

De 1990 a la fecha, el escenario municipal ha cambiado. Hoy los municipios tienen mayores posibilidades reales para asumirse ante sus comunidades como la instancia más importante para atender demandas prioritarias de servicios básicos; las implicaciones de este hecho, en la revaloración municipal, son evidentes (véase cuadro 2).

*Cuadro 2**

Monto de recursos asignados a municipios vía principales fondos (expresado en millones de pesos)

ENTIDAD	RAMO 26	RAMO 26	RAMO 33 1998	RAMO 33 1999	RAMO 33 2000
	MUNICIPIOS EN 1996	MUNICIPIOS 1997	FAISM/FAFOMUN	FAISM/FAFOMUN	FAISM/FAFOMUN
Aguascalientes	91'018,000.00	108'537,000.00	180'512,400.00	246'502,779.00	221'412,754.00
Baja California	81'392,700.00	127'345,983.00	281'722,900.00	461'565,938.00	471'308,345.00
Baja California Sur	76'695,600.00	94'914,250.00	127'230,500.00	136'090,537.00	88'696,116.00
Campeche	158'045,400.00	129'093,250.00	209'050,200.00	296'836,200.00	294'595,582.00
Coahuila	107'185,400.00	164'450,000.00	313'034,700.00	522'195,355.00	550'089,235.00
Colima	488'028,000.00	98'674,846.00	141'641,200.00	165'664,436.00	124'759,441.00
Chiapas	569'455,900.00	588'731,000.00	949'830,800.00	1,761'771,977.00	2,156'447,290.00
Chihuahua	161'791,600.00	208'851,500.00	405'804,600.00	710'035,883.00	781'871,539.00
Distrito Federal	0	0	626'918,800.00**	484'363,756.00	0
Durango	199'203,700.00	201'451,250.00	300'035,500.00	1,398'524,355.00	521'103,340.00
Guanajuato	300'673,300.00	402'080,250.00	751'828,000.00	1,548'371,699.00	1,650'301,193.00
Guerrero	377'799,300.00	436'614,750.00	844'090,400.00	816'608,041.00	1,892'097,343.00
Hidalgo	302'156,700.00	306'945,948.00	467'907,500.00	1,487'817,490.00	942'982,412.00
Jalisco	251'766,400.00	327'959,948.00	784'052,300.00	2,878'861,935.00	1,723'497,573.00
México	366'621,900.00	541'862,750.00	1,460'640,900.00	1,360'102,005.00	34,076'346,348.00
Michoacán	318'365,900.00	412'769,500.00	736'646,700.00	402'927,491.00	1,614'622,561.00
Morelos	126'579,700.00	140'604,750.00	257'241,500.00	301'004,400.00	412'481,773.00
Nayarit	150'588,500.00	133'204,500.00	208'822,000.00	813'033,065.00	292'858,705.00
Nuevo León	110'429,000.00	177'606,000.00	452'878,300.00	1,539'207,697.00	897'014,517.00
Oaxaca	526'257,400.00	545'151,750.00	836'356,000.00	1,755'276,742.00	1,870'967,972.00
Puebla	418'741,500.00	508'150,500.00	936'812,400.00	437'596,200.00	2,118'012,536.00
Querétaro	196'294,100.00	156'227,500.00	277'248,500.00	256'923,130.00	464'168,529.00
Quintana Roo	134'435,900.00	119'226,250.00	187'556,600.00	824'601,237.00	239'820,427.00
San Luis Potosí	274'597,800.00	298'476,750.00	471'227,800.00	613'779,322.00	951'070,316.00
Sinaloa	170'462,600.00	200'629,000.00	358'737,700.00	507'554,982.00	664'538,872.00
Sonora	101'610,200.00	148'549,623.00	306'218,200.00	629'245,709.00	533'168,872.00
Tabasco	216'368,700.00	222'829,750.00	373'047,700.00	684'527,546.00	704'493,897.00

ENTIDAD	RAMO 26	RAMO 26	RAMO 33 1998	RAMO 33 1999	RAMO 33 2000
	MUNICIPIOS EN 1996	MUNICIPIOS 1997	FAISM/FAFOMUN	FAISM/FAFOMUN	FAISM/FAFOMUN
Tamaulipas	148'874,700.00	206'384,750.00	394'944,800.00	306'642,910.00	755'615,430.00
Tlaxcala	152'978,400.00	134'026,750.00	211'978,400.00	2,531'433,523.00	300'697,698.00
Veracruz	525'105,900.00	666'269,176.00	1,329'555,800.00	635'073,219.00	3,101'863,963.00
Yucatán	209'305,200.00	197'340,000.00	377'857,600.00	507'159,375.00	717'744,930.00
Zacatecas	245'525,000.00	219'540,750.00	312'901,300.00	507'159,375.00	554'118,933.00
Totales	7,150'000,000.00	8,222'500,000.00	15,874'400,000.00	27,031'219,999.00	31,020'061,650.00

*Elaboración propia, con base en datos del presupuesto de egresos de la Federación, para el año 2000.

**Por decisión de la Cámara de Diputados, el Distrito Federal quedó excluido de los recursos correspondientes a los fondos: FAISM y FAFOMUN, correspondientes al año 2000.

El cambio observado también ha implicado el reconocimiento del municipio en sus áreas de responsabilidad y actualmente ha tomado fuerza la idea de ponderarlo como el factor de desarrollo social y económico del país; es decir, como instancia gubernamental completa.

Definitivamente, una de las alternativas de desarrollo del país que reivindique los principios del federalismo, es la participación activa de todos los órdenes, en un conjunto de relaciones intergubernamentales que consideren una mayor intervención de las autoridades locales en la formación de políticas gubernamentales de rango nacional regional y local.

Dichas relaciones deben ser concebidas dentro del nuevo federalismo, como una alternativa en la que se comparten las responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno.

En este sentido, el cambio fue más notorio a partir de 1998 (veáse cuadro 3) cuando se suprimió el Ramo 26 y apareció el Ramo 33 con notables innovaciones fiscales para los municipios del país.

Como lo demuestran los datos anteriores, la relación fiscal ha evolucionado. A partir de la capacidad de convocatoria del gobierno federal, la federalización de materias, la descentralización y la formación de sistemas de coordinación, como responsabilidad social accionan actualmente a través de las tres jerarquías de gobierno.

Con esos avances, es al mismo pueblo al que en distinto grado de competencia y en los diversos órdenes de la división de gobierno, a quien se tiene la obligación de servir, lo cual obliga a enfatizar que es el federalismo, el camino a seguir para contar con un gobierno capaz de integrar eficientemente las actividades de la colectividad nacional.

Cuadro 3

Fondos del ramo 33 según la ley de coordinación fiscal* y monto de recursos para 1998

POSICIÓN	DENOMINACIÓN	CARACTERÍSTICAS
I	Fondo de Aportación para la Infraestructura Social.*	Distribuido en Fondo para la Infraestructura Social Estatal (1,261'100,000.00 y Fondo Para la Estructura Social Municipal (9,142'300,000.00).
II	Fondo de Aportación para el Fortalecimiento Municipal y del D.F.	Las aportaciones constituyeron recursos frescos para los municipios; se orientaron al apoyo del saneamiento de las finanzas municipales, aspectos de seguridad y otras prioridades que definieron los municipios. Importó 6,732'100,000.00.
III	Fondo de Aportaciones Múltiples.	Su manejo correspondió a los estados y municipios, en consecuencia, se presentó una serie de operaciones y de acciones de asistencia social, así como la preocupación por incrementar la infraestructura escolar de nivel básico. Importó 3,655'300,000.00.
IV	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.*	Correspondió a los estados y al Distrito Federal, recibir apoyos complementarios para ejercer las atribuciones que de manera exclusiva les asignó la Ley General de Educación. Importó \$67,512' 647,000.00.
V	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.*	Su manejo correspondió a los estados y al Distrito Federal, según lo dispuesto en los artículos 3o., 13 y 18 de la Ley General de Salud. Para aquel año. Importó 10,546'151,400.00.

*Elaboración propia con base en datos de la Ley de Coordinación Fiscal y Federalismo y Municipio, núm. 11, marzo de 1998, p. 28.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 reconoció la necesidad de una mayor participación de los estados y municipios en la vida nacional, por lo que se efectuó una reasignación de recursos, responsabilidades y atribuciones entre los tres niveles de gobierno.

En este contexto se implantaron las bases para que el Nuevo Federalismo Mexicano, como un instrumento redistributivo y compensatorio, se desarrollara propiciando un desarrollo regional más equitativo, basado en la descentralización de funciones, recursos y programas públicos, así como el impulso a la vida municipal.

Un resultado, hasta cierto punto lógico del proceso descentralizador, es que el gobierno federal emprendió el fortalecimiento de los estados y municipios a través de la mayor asignación de recursos; expresión también de la vocación municipalista de anteriores gobiernos, fueron la modificación a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y la creación del Ramo 33 del presupuesto de egresos de la federación, que sustituyó en 1997 al antiguo Ramo 26.⁴³

Las modificaciones a la LCF tuvieron dos propósitos fundamentales; primero, promover el proceso de descentralización y la participación de los estados y municipios en las tareas del desarrollo regional; y segundo, favorecer la participación social en el desarrollo de los programas y estrategias correspondientes.

Como primer paso para alcanzar dichos objetivos, en 1995 se reformó la Ley de Coordinación Fiscal para establecer que el Fondo General de Participaciones se debería de constituir con el 20 por ciento de la recaudación federal participable, porcentaje que permaneció vigente hasta el año 2000.

En lo que se refiere a las aportaciones federales para entidades federativas y municipios, se crearon cinco fondos durante 1998, mediante los que se especializaría la asignación de recursos a estados y municipios a partir de un enfoque eminentemente social; tres de los cuales tenían influencia directa en los municipios, en lo tocante al fortalecimiento de las capacidades de atención a las demandas de la población más desprotegida y marginada.

⁴³Las reformas y adiciones a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1995 y ésta entró en vigor el 1o. de enero de 1996. La Ley de Coordinación Fiscal a partir de enero de 1998 rige las relaciones tributarias entre los diferentes niveles de gobierno. *Diario Oficial de la Federación*, 15 de diciembre de 1995.

Este formato operó sólo un año, pues en el 2000 se crearon nuevos fondos, siendo actualmente siete, mismos que subsisten hasta la fecha. En el presupuesto para los años 2000 y 2001, algunos de ellos se subdividen para una mejor asignación de los recursos (véase cuadro 4).

Cuadro 4

Fondos y montos destinados al apoyo de estados y municipios durante los años 2000 y 2001*

NOMBRE DEL FONDO	MONTO DE RECURSOS 2000	MONTO DE RECURSOS 2001
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	\$105,652'544,700.00	\$128,309'745,255.00
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	\$20,022'700,000.00	\$25,144'700,000.00
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social distribuido en:	\$15,989'722,500.00	\$18,889'177,500.00
Fondo para la Infraestructura Social Estatal	\$1,937'954,367.00	\$2,289'368,313.00
Fondo para la Infraestructura Social Municipal	\$14,051'768,133.00	\$16,599'809,187.00
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios	\$15,030'339,150.00	\$17,755'826,836.00
Fondo de Aportaciones Múltiples dividido en:	\$5,206'253,646.00	\$6,150'300,000.00
Fondo de Asistencia Social	\$2,374'537,953.00	\$2,805'100,000.00
Fondo de Infraestructura Educativa	\$2,831'715,693.00	\$3,345'200,000.00
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y del Adulto dividido en:	\$1,885'743,659.00	\$2,727'469,242.00
Fondo de Educación Tecnológica	\$1,311'401,411.00	\$1,564'959,093.00
Fondo de Educación para los Adultos	\$574'342,248.00	\$1,162'510,149.00
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el D. F.	\$5,170'000,000.00	\$5,521'600,000.00

*Elaboración propia con base en los decretos de presupuesto de egresos de la Federación, para los ejercicios fiscales de los años 2000 y 2001, artículos 18 y 9, respectivamente.

La integración de los fondos, según la Ley de Coordinación Fiscal es la siguiente:

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal: La Ley de Coordinación Fiscal establece que el monto de este fondo se determinará cada año en el presupuesto de egresos de la Federación correspondiente, a partir exclusivamente de los siguientes elementos:

1. El Registro Común de Escuelas y Plantillas de Personal, utilizando para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas, la suscripción de los Acuerdos respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social; y

2. Por los recursos presupuestarios que, con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se hayan transferido a las entidades federativas, de acuerdo al presupuesto de egresos de la Federación, durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupuestó, adicionándole lo siguiente:

a) Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, contenidas en el Presupuesto de egresos de la Federación;

b) El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupuestaron las medidas autorizadas con cargo a las citadas previsiones derivadas del ejercicio anterior; y

c) La actualización que se determine para el ejercicio que se presupuestó de los gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento, correspondientes al Registro Común de Escuelas.⁴⁴

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud: Se determinará cada año en el presupuesto de egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

1. Por el inventario de la infraestructura y las plantillas de personal, utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas, con motivo de los acuerdos de coordinación, suscritos para la descentralización integral de los servicios de salud respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social.

2. Por los recursos que, con cargo a las previsiones para servicios personales contenidas al efecto en el presupuesto de egresos de la federación, se hayan transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquél que se presupuestó; para cubrir el gasto en servicios personales, incluidas las ampliaciones presupuestarias que en el

⁴⁴Artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal, en *Prontuario Jurídico del Municipio en México*, Cedemun, 1998.

transcurso de ese ejercicio se hubieren autorizado por concepto de incrementos salariales, prestaciones, así como aquéllas medidas económicas que, en su caso, se requieran para integrar el ejercicio fiscal que se presupuestó.

3. Por los recursos que la Federación haya transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupuestó; para cubrir el gasto de operación e inversión, excluyendo los gastos eventuales de inversión e infraestructura y equipamiento que la Federación y las entidades correspondientes convengan como no susceptibles de presupuestarse en el ejercicio siguiente y por los recursos que para iguales fines sean aprobados en el presupuesto de egresos de la Federación en adición a los primeros; y

4. Por los recursos que, en su caso, se destinen expresamente en el presupuesto de egresos de la Federación a fin de promover la equidad en los servicios de salud, mismos que serán distribuidos conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley de Coordinación Fiscal.⁴⁵

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social: Se determinará anualmente en el presupuesto de egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5 por ciento de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.303 por ciento corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197 por ciento al Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Los fondos se entregarán mensualmente por partes iguales a los Estados por conducto de la Federación y a los municipios a través de los estados, sin que a este efecto procedan los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta Ley.

Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los estados y los municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones, que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y de pobreza extrema, en los siguientes rubros: agua potable; alcantarillado; drenaje

⁴⁵Artículo 30 de la Ley de Coordinación Fiscal, en *Prontuario Jurídico del Municipio en México*, Cedemun, 1998.

y letrinas; urbanización municipal; electrificación rural y de colonias pobres; infraestructura básica de salud; infraestructura básica educativa; mejoramiento de vivienda; caminos rurales; e infraestructura productiva rural.

En el caso de los municipios, éstos podrán disponer hasta un dos por ciento del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal que les corresponda, para la realización de un programa de desarrollo institucional. Este programa será convenido entre el Ejecutivo federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el gobierno estatal correspondiente y el municipio de que se trate.

Respecto a dichas aportaciones, los estados y municipios deberán:

Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;

Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;

Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados; y

Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le sea requerida. En el caso de los municipios lo harán por conducto de los estados.⁴⁶

Fondo para la Estructura Social Municipal: Los estados son los responsables de distribuir entre los municipios los recursos depositados en este Fondo, con una fórmula igual a la señalada en el artículo anterior, que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información estadística más reciente de las variables del rezago social a que se refiere el artículo anterior publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. En aquellos casos en que la disponibilidad de información no permite la aplicación de la fórmula antes señalada, se utilizarán las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas:

⁴⁶Artículos 32 y 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, en *Prontuario Jurídico del Municipio en México*, Cedemun, 1998.

- a) Población ocupada del municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del Estado en igual condición;
- b) Población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del Estado en igual situación;
- c) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del Estado en igual condición;

Con objeto de apoyar a los estados en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el *Diario Oficial de la Federación*, en los primeros 15 días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles en el nivel municipal para cada Estado.

Los estados, con base en los lineamientos anteriores y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal correspondientes a sus municipios; debiendo publicarlas en sus respectivos órganos oficiales de difusión, a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento.

Los estados deberán enterar a sus respectivos municipios los recursos que les correspondan, conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a favor de los estados.⁴⁷

*Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios:*⁴⁸ Se determinará anualmente en el presupuesto de egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5 por ciento de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

Este Fondo se entregará mensualmente por partes iguales a los municipios, por conducto de los estados, sin que para este efecto procedan los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta Constitución.

⁴⁷Artículo 35 de la Ley de Coordinación Fiscal, en *Prontuario Jurídico del Municipio en México*, México, Cedemun, 1998.

⁴⁸Antes, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal.

Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios reciban los municipios, a través de los estados se destinarán exclusivamente a satisfacer sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al Fondo a que se refiere este artículo, los municipios tendrán las mismas obligaciones a que se refieren las fracciones I a III del artículo 33 de esta ley.⁴⁹

Fondo de Aportaciones Múltiples: Se integra por participaciones federales destinadas a solventar necesidades de asistencia social y deficiencia de infraestructura educativa en regiones tradicionalmente marginadas.

Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos: Que se distribuye en:

Fondo para Educación Tecnológica

Fondo para Educación de Adultos

Este fondo se integra por recursos federales y se entrega a entidades federativas y municipios, conforme se suscriban los convenios previstos en la Ley de Coordinación Fiscal, para la transferencia de recursos humanos y materiales, así como para la asignación de recursos financieros.

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal: Donde el parámetro distributivo es la población de cada estado y Municipio; es decir, a mayor población, más recursos pueden destinarse para atender las necesidades de las poblaciones, dando prioridad al saneamiento financiero y a la seguridad pública.

Los fondos hasta aquí descritos, corresponden al ramo 33 que es uno de los dos grandes ramos generales del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, los cuales pueden apreciarse en el siguiente cuadro.

⁴⁹ Artículos 36 y 37 de la Ley de Coordinación Fiscal, en *Prontuario Jurídico del Municipio en México*, México, Cedemun, 1998.

Ramos generales 33 y 28

RAMO	GASTO PROGRAMABLE	CANTIDAD	
		2000	2001
33	Aportaciones federales para entidades federativas y municipios.	\$168,957'303,655.00	\$204,498'818,833.00
RAMO	GASTO NO PROGRAMABLE		
28	Participación a entidades federativas y municipios.	\$161,712'800,000.00	\$192,490'800,000.00

Actualmente se puede afirmar que se están dando importantes cambios en la asignación de recursos hacia estados y municipios; éstos no acaban en la constitución de los ramos descritos con anterioridad, los cambios van mucho más allá. Para el año 2000 entró en operación un nuevo ramo administrativo dentro del presupuesto de egresos de la Federación, denominado "Ramo 20 de desarrollo social" por la cantidad de 13,728'650,100.00 de pesos, del cual se destinaron a constituir cuatro fondos específicos para la población en pobreza extrema cuyo monto de recursos en conjunto ascendió a la cantidad de 4,247'000,000.00.

Los recursos depositados en esos fondos se consideraron subsidios y se destinaron, como ya se dijo, para atender a la población en pobreza extrema, promoviendo para ello el desarrollo de las comunidades y familias, mediante la generación de ingresos y empleos ligándolos a desarrollo regional.

Los programas de los fondos que integran al Ramo 20 incluyen diversos programas para su asignación y correspondió a la Secretaría de Desarrollo Social emitir las reglas de operación de dichos programas. Por otra parte, el artículo 73 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2000, estableció con claridad que los estados y municipios podrán participar, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, en la planeación e instrumentación de acciones para aplicar estos nuevos fondos mediante los convenios de desarrollo social.

También en el año 2000, dentro del presupuesto se dejó abierto un apartado denominado "De las Reasignaciones de Gasto de la Administración Pública Federal" en el que se determinó asignar la cantidad de 6,870'000,000 de pesos, al Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas, con destino específico al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Sin embargo, cabe señalar que los fondos de los ramos 20 y 23, fueron eliminados en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal del año 2001.

Esta nueva etapa del proceso descentralizador actualmente significa, para los municipios, ver ensanchadas de manera considerable sus capacidades financieras para manejar y operar diversos programas; es decir, la creación de los fondos permite fortalecer aún más la función municipal de atención a las demandas de la población.

Es previsible, que en el futuro, los montos de recursos asignados a estados y municipios vayan en aumento hasta alcanzar el grado óptimo de asignación. Por tanto, también es de esperarse que las respuestas a las demandas surgidas en el seno del municipio obtengan cada vez respuestas más rápidas y concretas, pues serán ahora los municipios y estados quienes agilizarán los mecanismos para ello. No obstante, queda una duda: si es posible que las autoridades municipales y las condiciones de las administraciones locales permitirán que eso sea posible. Quedan pendientes diversos problemas políticos, sociales y administrativos y de otras índoles que limitan aún el papel del municipio como gestor del desarrollo social.

REALIDAD POLÍTICA DEL MUNICIPIO MEXICANO

La realidad política del municipio ha sido una de las dimensiones que las aportaciones de recursos han reivindicado satisfactoriamente. Se puede sostener que las discontinuidades y reveses que ha sufrido el sistema político mexicano durante los últimos 20 años, se han suscitado en el nivel de la política local, representada por 32 entidades con diferencias particulares. En especial, el municipio se ha constituido en un espacio privilegiado de lucha política y conflicto social.⁵⁰

La exigencia de autonomía por parte de los gobiernos locales para ejercer el poder en servicio y beneficio de sus respectivas comunidades, ha sido una aspiración de la sociedad en la búsqueda de mayores espacios de participación y del mejoramiento de sus niveles de vida.

Ciertamente, en la actualidad los municipios han dejado de ser meros receptores de las demandas ciudadanas, para convertirse en protagonistas de su propia lucha por el robustecimiento de su capacidad como el ámbito de gobierno más cercano a su población.

⁵⁰David Arellano Gault y Lilita Rivera Sánchez, *Gobiernos locales: innovaciones y perspectivas en la gestión de la participación social*, México, CIDE, Documento de trabajo núm. 67, 1998, docto. de internet, <http://www.cide.mx/arellano-rivera.htm>.

Cotidianamente se dirimen entre los municipios, estados y la Federación disputas por territorios, por la competencia en el manejo y administración de los servicios públicos, por la realización de obras públicas de carácter local, por la gestión de la seguridad pública así como por la capacidad tributaria.

Otro campo de reivindicación y lucha política lo constituyen los municipios indígenas, el respeto a sus formas de elección, organización y representación, de acuerdo con los usos y costumbres, su cultura y la demanda de autonomía. Como ejemplo de atraso político, muchos de los municipios indígenas se encuentran subordinados a cacicazgos económicos y políticos locales, regionales y estatales, que les imponen no sólo el tipo de gobierno, sino de personas, a través de elecciones o revocación de autoridades legítimamente electas.⁵¹

A pesar de las resistencias, el país completo ha entrado en un proceso de importantes transformaciones, entre las que, los municipios del país, no han quedado al margen.

Esa efervescencia municipalista se ha expresado, de forma impactante, en el aumento creciente de competitividad en la lucha política local para obtener el control de los gobiernos municipales, entre los partidos políticos de representación nacional y regional que, a partir de 1988 han multiplicado su presencia en numerosos municipios.

En virtud de lo anterior, hasta las elecciones celebradas en 2000, el PRD había conquistado 285 municipios, el PAN 293, el PT 28 y el PVEM 9; algunos partidos locales mantienen 4 ayuntamientos en su poder; por usos y costumbres se rigen 418 y el PRI conserva 1,392.⁵²

La ascendente alternancia en los poderes locales, ha puesto en debate de la política nacional, temas como el federalismo, la centralización y concentración del sistema político; readecuación del modelo económico, las relaciones intergubernamentales, la pluralidad de las tareas del gobierno y la participación ciudadana, así como la transferencia del poder en las relaciones Estado-sociedad, las autonomías locales, el papel del municipio en la reforma del Estado y en la transición democrática.⁵³

⁵¹En los últimos años, muchos gobiernos municipales (particularmente de la oposición) han trascendido del trámite administrativo y la gestión legal, haciendo uso de sus diversas acciones de presión para adquisición de recursos financieros. López, *op. cit.*, p. 50.

⁵²Fuentes: Revista *Voz y Voto*, noviembre de 1999; entrevistas telefónicas a las dirigencias nacionales de los partidos enunciados y corroboración por el Cedemun.

⁵³Durante el año de 1995 la prensa nacional registró más de 1,500 acciones de protesta en el terreno municipal y en el mismo lapso más de 100 movilizaciones relacionadas con la tenencia de la tierra, justicia estatal y federal o democrática, conflictos laborales, créditos bancarios y de política económica, *Memoria del primer seminario de Análisis Municipal*, p. 5.

La existencia de diversas formas políticas e ideológicas en el gobierno de cada municipio del país, se mueve actualmente en prácticas impulsadas por el pluralismo. Sin duda, nos encontramos en una realidad muy distinta a la de años anteriores, en la que virtualmente existía un solo partido que gobernaba la totalidad de los municipios del país, salvo mínimas excepciones.

Hoy el escenario es radicalmente distinto, los espacios para la pluralidad han crecido. Reconocer esto no implica, necesariamente, abrir un debate en contra del PRI, sino aceptar que el régimen político existente en nuestro país agotó ciertas posibilidades, pero a la vez abre otras nuevas.

Una Federación mexicana edificada en los municipios, que por su propia naturaleza tiene intereses muy particulares y necesidades ancestrales, requiere no ser instrumento de los partidos políticos sino, en última instancia, de la ciudadanía, que tiene en su municipio al ámbito de gobierno que puede fortalecer sus procesos de construcción y mejoramiento de condiciones de vida.

Las relaciones de los municipios con los gobiernos estatal y federal, por lo tanto, deberán dirigirse a construir medidas que puedan corregir en estos espacios de la vida pública, la corrupción, la ineficiencia administrativa, la ausencia de recursos, la subordinación que padecen ante el centralismo que aún impera; éstos son los intereses que deben prevalecer.

La posición del municipio para captar de cerca las demandas y necesidades de la población, es privilegiada. Por lo tanto, acciones como las expresadas por el Ramo 33 dan confianza y responsabilidad a los municipios en el manejo de recursos y la toma de decisiones con base en la participación de la ciudadanía, convirtiéndolos en los promotores del desarrollo más cercanos a la sociedad.

El desarrollo regional representa para los municipios de México, remontar sus rezagos estructurales, abriendo el espacio a modificaciones fundamentales de su organización social, bases jurídicas y funcionalidad.

Pero el municipio ha quedado incierto en la política regional de una manera natural, en gran medida porque la base para trazar una estrategia que territorialmente promueva el desarrollo, no reconoce muchas de las condiciones de desigualdad económica, social y política que domina el espacio y a la población sobre la que va a actuar.

La pretensión de actuar sobre un ámbito geográfico, relativamente homogéneo, donde la población y sus autoridades comparten estructuras,

costumbres e historia, vuelven a la política regional el mejor medio para conseguir la revalorización de este entramado de relaciones locales que nutren la unidad nacional. En pocas palabras, el alcance regional de la política de desarrollo es un esfuerzo fundamental del federalismo mexicano renovado.

Desde ese criterio, debemos acentuar que el municipio no es una institución política que sólo ejerce sus responsabilidades de gobierno, ni es tampoco una estructura administrativa que presenta servicios públicos. Desde una óptica más integral es al mismo tiempo gobierno, administración y sociedad.⁵⁴ Recordemos que en nuestro régimen constitucional, el municipio libre es la célula política básica de la República. Si se parte de ese diseño constitucional y de su cercanía con la ciudadanía, se puede decir que el municipio tiene las potencialidades para ser la esfera de gobierno más democrática en lo político, más eficiente en lo administrativo y más benéfica en lo social.

Estos planteamientos expuestos nos conducen a la cuestión de considerar un fortalecimiento municipal que tome en cuenta las opiniones de la sociedad, porque fortalecer al municipio no es una cuestión meramente federal, es una cuestión municipal en toda la extensión de la palabra. Así, la atención al ámbito municipal, por parte de la Federación y los estados, conduce al impulso de un federalismo que fortalezca la democracia mediante la descentralización en todos los órdenes de la vida: en la economía; en la política y en la vida comunitaria. Particularmente en el ámbito político ya se sienten los cambios; el ejemplo más representativo de la dinámica transformadora ha sido el arribo de distintas fuerzas políticas al poder en los diferentes ámbitos de gobierno.

A partir de 1998, según la opinión de diversos analistas e intelectuales, México ha entrado en una nueva dinámica de su vida política; hoy se vive una creciente competitividad en el ámbito electoral; los gobiernos estatales y municipales han pasado a ser gobernados por una diversidad de fuerzas políticas que acentúan el pluralismo; y la práctica

⁵⁴El municipio se reconoce como la célula básica de la organización política y administrativa llamando la atención sobre la autosuficiencia económica como condición indispensable para su autodeterminación. Se concibe al municipio como la instancia fundamental de la democracia, pues las elecciones municipales son el más valioso indicador sobre las preferencias políticas de la ciudadanía. Santiago Velasco Monroy y Elvia Montes de Oca Navas (coord.), "La modernización de la administración municipal", en *Temas Municipales*, México, Gobierno del Estado de México/El Colegio Mexiquense, 1993, p. 83.

democrática asume un verdadero mosaico de preferencias del conjunto de ciudadanos que componen a nuestra sociedad.⁵⁵

Ciertamente, el panorama actual de la lucha por el poder político en los diferentes espacios territoriales es inédito en nuestro país. Por tanto, el cambio no ha estado exento de problemas y obstáculos que no existían en el pasado, pues eran francamente imprevisibles dadas las condiciones en que se desarrolló la vida institucional en el esquema de poder y gobierno que reprodujo el centralismo en todos los órdenes de la vida.

En este sentido, la descentralización de la política y, por tanto, de la democracia, ha llegado también a la vida municipal; esta situación constituye por sí misma un gran reto para el federalismo mexicano. Se ha pasado del gobierno planificado y centralizado a un gobierno consensual, consultivo, incluyente e integrador del sentir comunitario y social en el espacio del poder.

Hoy coexisten gobiernos estatales emanados de partidos políticos diferentes al partido que controla el poder federal, pero al mismo tiempo, en el municipio se gestan importantes luchas que han cambiado la fisonomía política e ideológica al interior de las entidades federativas. Actualmente hay estados de la República que tienen un Poder Legislativo diferenciado y opuesto al Ejecutivo dada su composición partidista y filiación política; la uniformidad ha dejado paso a la heterogeneidad.

El mismo esquema se está reproduciendo en los municipios apresuradamente, hay importantes tareas, por tanto, pendientes por realizar en el ámbito de la vida pública municipal.

Un ejemplo de aquellos retos podría constituirlo la controversia reciente en materia electoral donde, desde la perspectiva del PAN y el PRD, el mecanismo utilizado para conmensurar el nivel de competencia y representación del voto mediante una sola ronda de elecciones, es insuficiente; pero esta consideración es simplista, pues necesariamente abre un debate amplio sobre la concepción de la democracia, que bajo esta óptica podría pensarse solamente como la suma de votos de mayorías; los cambios deben más bien pensarse y formularse creando nuevas formas de elección, cada vez más integrativas, de la sociedad civil en general.

⁵⁵Durante los últimos 10 años, los partidos políticos nacionales se han arraigado y consolidado en el espacio municipal. El contexto en el que se procesó la reforma municipal de 1983 es muy diferente al que vivimos actualmente. En esa fecha, la reforma de lo concerniente a la integración de los ayuntamientos se pensó fundamentalmente para que los denominados partidos de oposición tuvieran acceso a las regidurías de representación proporcional. Hoy esos partidos encabezan el gobierno de importantes municipios. Blanca Acedo Argüello, "Sistema electoral, hacia una agenda", *CIUDADES*, núm. 39, julio-septiembre de 1998, p. 4.

Por otra parte, en la legislación vigente quedan notables lagunas sobre las disposiciones que reglamentan la elección de ayuntamientos, tales como la inexistencia de criterios unívocos de nivel nacional para asignación de regidores de representación proporcional; si bien, es cierto que a cada entidad federativa le corresponde normar la forma de gobierno de sus respectivos municipios, sería conveniente la existencia de una legislación federal que normara las elecciones municipales, en virtud no de un reflejo de la centralización, sino de una práctica federal coordinada y coherente con la nueva pluralidad política.

Una problemática desprendida del señalamiento anterior es que, mientras en algunos estados de la república los mecanismos de representación proporcional en el municipio tienden a lograr una equidad entre votos y escaños, en otros existe una sobre representación de algún partido en particular.⁵⁶ Pero el problema político se torna más complicado cuando se trata de revisar la participación de la sociedad civil en el ámbito municipal. En los últimos años las demandas provenientes de grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, etcétera, ha estado ligada con la concepción moderna de la democracia al más puro estilo liberal. El espacio de este trabajo no permite considerar con profundidad este factor, pero en el capítulo cuarto se detallarán algunas de las demandas más frecuentes sobre participación social en el municipio.

⁵⁶Las reformas recientes de que han sido objeto los códigos electorales estatales han incrementado el peso de la representación proporcional en la integración de los ayuntamientos y han ampliado el número de regidurías de representación proporcional; en algunos estados han desaparecido las regidurías de mayoría relativa y sólo se contempla la existencia de regidurías de representación proporcional; en muy pocos estados se ha incorporado la representación proporcional en la elección de uno de los síndicos que integran el ayuntamiento; se presenta una tendencia a elevar el umbral para que los partidos políticos tengan derecho a participar en la distribución de regidurías de representación proporcional; se han modificado las fórmulas matemáticas para hacer la distribución de los puestos de representación proporcional por procedimientos más equitativos; en un estado se incorporó la segunda vuelta electoral en el caso de que el partido mayoritario no cuente con la mayoría absoluta de los votos; en tres entidades, Campeche, San Luis Potosí y Tlaxcala se introdujo en la legislación electoral la elección de las autoridades auxiliares; en la mayoría de los municipios de Oaxaca –413– se incorporó el sistema de usos y costumbres para elección de los ayuntamientos, en el que no participan los partidos políticos. Acedo, *op. cit.*, p. 11.

MARCO JURÍDICO DEL MUNICIPIO

El municipio se encuentra inmerso en un conjunto de disposiciones jurídicas contenidas en ordenamientos de diversos niveles. Puede decirse que, tanto la actividad pública como la administración municipal, están integradas en una estructura jurídica legislativa piramidal, no necesariamente rígida, que tiene su origen y fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en ella se consignan los principios que deben ser comunes a todos los municipios de país.

La Carta Magna, dentro del respeto a la soberanía de los estados, establece el principio de que éstos, a través de sus legislaturas locales, incorporarán a sus constituciones y leyes propias; las normas jurídicas que deberán regular la vida y desarrollo de las comunidades municipales, de acuerdo a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas, económicas, sociales y políticas de cada entidad federal y de los municipios que la integran.

Considerando ese punto de partida y origen constitucional, el marco jurídico general del municipio se integra de la siguiente manera:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversas leyes reglamentarias de su propio articulado.
- Las constituciones locales, así como diversas leyes y reglamentos.
- Leyes orgánicas municipales.
- Las bases normativas de los congresos estatales.
- Las disposiciones administrativas de los ayuntamientos.

Las normas constitutivas del marco jurídico municipal, antes esquematizadas, reconocen la personalidad jurídica y la facultad reglamentaria del municipio. Por personalidad jurídica se entiende que los municipios son entes sujetos a derechos y obligaciones y con capacidad para intervenir en todos los actos y hechos jurídicos de su competencia.

Debemos establecer que dicha atribución permite al municipio celebrar convenios con los estados, que también están sujetos a derechos y obligaciones; celebrar acuerdos con otros municipios y estados el ámbito de su competencia y jurisdicción; dictar los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observación general dentro de su respectiva jurisdicción, además de adquirir obligaciones y responsabilidades ante otras instancias gubernamentales.

En general, la personalidad jurídica significa que el municipio posee capacidad para resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afectan a su comunidad y precisamente, el producto inmediato de la personalidad jurídica es la facultad reglamentaria. Sin embargo, debe quedar claro que en el Sistema Federal Mexicano se reconocen solamente dos órdenes jurídicos, el federal y el estatal, con competencia constitucional, legislativa y administrativa.

No es ése el caso de los ayuntamientos, quienes no tienen autonomía para legislar; únicamente están facultados para normar sus competencias internas o las leyes que expidan los congresos de los estados.

Sobre este aspecto, en términos generales se puede decir que el municipio, pese a estar considerado como sujeto de derechos y obligaciones en los diferentes ordenamientos jurídicos existentes en el país, tal y como se verá en los siguientes diagramas;⁵⁷ paradójicamente no está facultado para legislar sobre cuestiones de interés particular en el ámbito de su jurisdicción y, más aún, se encuentra francamente limitado respecto a los preceptos que otorgan a los estados y la Federación facultades exclusivas en materia de impartición de justicia.

Es previsible, por tanto, que en los próximos años, debido sobre todo a la mayor presencia de la sociedad en la gestión gubernamental, que uno de los aspectos fundamentales sobre la autonomía municipal será revisar las atribuciones legislativas del cabildo y aquellos ordenamientos jurídicos de su competencia que actualmente no están bajo su control.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Contiene las disposiciones legales que rigen la organización política y social, así como las características de la gestión gubernamental que se ejerce en la práctica del gobierno a nivel nacional.

Estructura jurídica federal del municipio

De la concepción general del municipio: Las reformas al artículo 115 en su fracción II establecen la personalidad jurídica de municipio en los términos siguientes:

⁵⁷Los diagramas de las siguientes páginas únicamente se limitan a explicitar aquellos ordenamientos en los que se considera al municipio, sin profundizar en el contenido concreto de los mismos.

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

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

La fracción II del artículo 115, ratifica la competencia municipal de intervenir en cualquier acto legal por poseer personalidad jurídica propia, que los municipios podrán manejar su patrimonio libremente y de acuerdo con sus necesidades, conformado por los recursos financieros y bienes inmuebles; el ayuntamiento establecerá las obligaciones de los ciudadanos y la competencia de la autoridad para mantener la seguridad pública, los ayuntamientos tendrán la capacidad:

En materia de planeación democrática: artículo 26.

En materia de garantías individuales: artículos de 11 al 29.

En materia de salud y vivienda: artículo 4, párrafos tercero y cuarto.

En materia de educación: artículo 30.

En materia de hacienda pública: artículo 15, fracción IV; artículo 73, fracción XXIX; artículo 177, fracción III. En materia de:

Desarrollo urbano: Párrafo tercero del artículo. 27; artículo 15, fracción V, artículo 155, fracción. VI; artículo 73, fracción XXIX-C.

En materia de servicios públicos: artículo 115, fracción III y X.

En materia de trabajo: artículo 123, artículo 115, fracción IX.

En materia de cultos: artículo 130.

En materia de deberes ciudadanos: artículo 31, fracción II, IV; artículo 36, fracción I.

En materia de responsabilidad pública: artículo 36, fracción V.

CONSTITUCIONES POLÍTICAS DE LOS ESTADOS

Establecen los lineamientos que orientan la organización administrativa interna de los gobiernos estatales, y las ordenanzas y reglamentos que deben observar los ciudadanos en el ámbito municipal.

Estructura jurídica estatal del municipio

Las constituciones locales señalan las bases de elección, integración y funcionamiento de los ayuntamientos, la división política territorial del estado en municipios y la facultad gubernamental: artículo 115, fracción II.

De las leyes orgánicas municipales: artículo 115, fracción II.

De las leyes de desarrollo urbano de los estados: aun no especificada en el artículo 115.

De las leyes de fraccionamientos: artículo 115, fracción V.

Del Código Fiscal, Ley de Hacienda y Ley de Ingresos de los Municipios: previstos en el artículo 115.

LEYES, CÓDIGOS Y REGLAMENTOS FEDERALES

El conjunto de reglamentos federales normativiza el comportamiento de los ciudadanos en todos los ámbitos de gobierno; por ende, éstos son extensivos al municipio, siempre que estén de acuerdo con las leyes de los Estados y las disposiciones propias de la constitución.

Estructura jurídica federal

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Ley Aduanera.

Ley Agraria.

Ley de Aguas Nacionales.

Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

Ley General de Asentamientos Humanos.

Ley de Asociaciones Religiosas y de Culto Público.

Ley General de Bienes Nacionales.

Ley Federal de Caza.

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.

Ley de la Desaparición de Poderes.

Ley para el Diálogo, la Reconciliación y la Paz digna en Chiapas.

Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales.

Ley de Distritos del Desarrollo Rural.

Ley General de Educación.

Ley de Energía Eléctrica.
Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.
Ley del Escudo, de la Bandera e Himno Nacionales.
Ley de Estímulo y Fomento al Deporte.
Ley de Expropiación.
Ley de Fomento Agropecuario.
Ley Federal para el Fomento a la Microindustria y la Actividad Artesanal.
Ley Forestal.
Ley del Impuesto al Valor Agregado.
Ley Especial sobre Producción y Servicios.
Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.
Ley del Impuesto sobre la Tenencia o Uso de Vehículos.
Ley de Impuestos de Importación y Exportación.
Ley de Información, Estadística y Geografía.
Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Ley Federal de Juegos y Sorteos.
Reglamentación de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.
Ley Federal del Mar.
Ley Minera.
Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas y Artísticas.
Ley de Nacionalidad.
Ley de Navegación.
Ley de Pesca.
Ley de Planeación.
Ley General de Población.
Ley de Puertos.
Ley Reglamentaria de la fracción V del artículo 76 constitucional.
Ley de Partidos Políticos Nacionales como entidades de interés público.
Reglamento del Tribunal Federal Electoral.
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
Ley General de Salud.
Ley Federal de Sanidad Animal.
Ley Federal de Sanidad Vegetal.
Ley del Servicio Militar.
Ley del Servicio Público.
Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en la Materia Electoral.
Ley General de Sociedades Cooperativas.
Ley de Sociedades de Solidaridad Social.
Ley Federal de Turismo.

Ley de Vías Generales de Comunicaciones.
Ley Federal de Vivienda.
Ley Sobre la Zona Exclusiva de Pesca de la Nación.
Presupuestos de Egresos de la Federación.

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL (TIPO ESQUEMA DE CONTENIDO)

Son expedidas por cada Congreso local y reglamentan las cuestiones locales inherentes a su propio ámbito jurisdiccional, entre otros aspectos reglamentan la forma de gobierno, la integración de los poderes y las funciones a cargo de los municipios.

Estructura jurídica interna del municipio (modelo)

Las leyes orgánicas municipales detallan las constituciones locales; principalmente en cuanto a la división territorial de la entidad federativa, las bases de integración, organización y funcionamiento de los municipios y de la facultad reglamentaria:

Estructura municipal:

Disposiciones generales.

De la organización territorial.

De la creación, supervisión y modificación de municipios y centros de población.

De la población.

Régimen gubernamental:

De la integración o instalación de municipios.

Del fundamento de los ayuntamientos.

De las facultades y obligaciones de los ayuntamientos.

De las facultades y obligaciones de los presidentes municipales.

De los síndicos.

De los regidores.

De las comisiones.

Organismos auxiliares:

De las autoridades auxiliares.

De las comisiones de planeación.

De los consejos de colaboración municipal.

Régimen administrativo:

De la Secretaría Municipal.

De la Hacienda Municipal.

De las Actas Administrativas Municipales.

Del desarrollo municipal:

Del desarrollo urbano municipal.

De los servicios públicos.

De la municipalización.

Del otorgamiento, cancelación y caducidad de las concesiones.

Estas leyes pormenorizan los derechos y obligaciones de los servidores públicos municipales.

Seguridad pública:

De los cuerpos de seguridad pública.

De las atribuciones de la policía.

Del reclutamiento y sus requisitos.

Del personal.

De los grados, jerarquías, nombramientos y patentes.

De los mandos y comandos.

Patrimonio municipal:

De los bienes municipales.

Justicia municipal:

De los jueces y jurados.

De los recursos administrativos.

Legislación municipal:

Del bando y reglamentos.

De la suplencia y responsabilidades de los funcionarios y empleados:

Faltas y licencias de los funcionarios y empleados municipales

De la remoción e inhabilitación de los miembros del ayuntamiento

De la responsabilidad de los funcionarios y empleados municipales:

De los empleados y funcionarios de la Administración Pública Municipal

De la colaboración entre el municipio y el Estado:

Asesoría municipal.

BANDO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO (ESQUEMA DE CONTENIDO)

El bando de policía puede considerarse como una constitución política del municipio, aunque de acuerdo a los preceptos estatales y federales.

Estructura jurídica del bando de policía y buen gobierno

Del municipio:

Disposiciones generales.
Nombre y escudo.

Del territorio:

De la integración del territorio municipal.
De la organización municipal.

De la población municipal:

De los vecinos del municipio.
De los derechos y obligaciones de los vecinos.
De los habitantes.
De la pérdida de la vecindad.

Del gobierno municipal:

De las autoridades municipales.
De los órganos administrativos.

Asentamientos humanos: del desarrollo urbano municipal:

De los servicios públicos municipales.
De las concesiones de los servicios.
De las obras públicas.

De las actividades de lo particular:

Permisos y licencias.
De las actividades comerciales.
Espectáculos y diversiones.

De la participación de la comunidad:

De la esfera de competencia.

De los consejos de colaboración.

De las emergencias urbanas:

De la seguridad pública:

De las sanciones y recursos administrativos:

De las sanciones

De los recursos administrativos.

PROBLEMÁTICA ECONÓMICA Y SOCIAL DEL MUNICIPIO MEXICANO

Los municipios de México presentan una enorme heterogeneidad en su conformación política, económica y social. Esa diversidad se traduce en la existencia de distintos niveles de desarrollo y en variadas capacidades de gobierno y administración respecto a los habitantes de cada una de las localidades que los conforman.

Los 2,418 municipios existentes en el país muestran elementos poblacionales, económicos y normativos que los hacen muy diferentes entre sí, aún tratándose de municipios ubicados en una misma entidad federativa.

No hace mucho, quizás una década atrás, la gran mayoría de los municipios del país tenían una participación bastante menor en la realización de obras e infraestructura de beneficio comunitario; la razón fundamental radica en la carencia de recursos financieros, ya que son ingresos, derivados en su mayor parte de las participaciones fiscales, que apenas les permite solventar sus modestas estructuras administrativas, así como otros gastos de operación como puede ser el alumbrado público.

Las fuertes limitaciones financieras impedían que los municipios rurales, que son la gran mayoría del país –aunque existe una elevada proporción de municipios semiurbanos–, realizaran obras de infraestructura. En la práctica asumían el papel de meros gestores de las demandas.

Si bien, los ayuntamientos estaban identificados por la población como instancia efectiva de atención a sus demandas de obras públicas e infraestructura, en la práctica dicho papel correspondía a las dependencias federales y estatales.

Esta situación conducía a que las funciones de los municipios se limitaran, en parte importante, a proporcionar servicios de tipo más bien administrativo (registro civil, licencias comerciales, permisos, etcétera); en el mayor de los casos realizaban algunas obras públicas de mediana importancia. Pero en los ochenta llegó el momento en que la sociedad ya no identificaba a la institución municipal como la instancia de atención a sus prioridades fundamentales en materia de servicios e infraestructura.⁵⁸

Para tener una idea más clara de la situación municipal descrita, se presentan algunos datos estadísticos tomados del INEGI en 1995.⁵⁹

Escolaridad

El 78 por ciento de los municipios registraba una escolaridad menor a seis años. En la mayoría de ellos es notoria una ausencia de centros educativos superiores, pese al avance de los últimos años y al éxito relativo de la reforma educativa.

Sólo nueve municipios mantenían una escolaridad mayor a secundaria: 15 delegaciones del Distrito Federal, y dos del Estado de México, uno de Tlaxcala y uno de Nuevo León, pero ninguno tenía una escolaridad promedio mayor a 16 años.

Nutrición

Se presenta una mala nutrición en la mayoría de los municipios del país, sobre todo en los rurales y semiurbanos, aunque recientemente los municipios metropolitanos, sobre todo en las áreas conurbadas y populares presentan serios cuadros de desnutrición. La falta de empleos y la disminución del ingreso ha provocado que la mayoría de la población vea limitado su poder adquisitivo aún para procurarse una alimentación balanceada.

⁵⁸La mayor parte de los municipios no lograban ocupar el papel de promotor e impulsor esencial del desarrollo comunitario, posibilidad sólo real, aunque con limitaciones, para los municipios con un mayor nivel de desarrollo. SEAM, *Los gobiernos locales como promotores del desarrollo; los retos de los municipios mexicanos*, en CIUDADES, núm. 39, julio-septiembre de 1998.

⁵⁹*Conteo Nacional de Población y Vivienda 1995*, México, INEGI.

Salud

Problema ligado a la nutrición, la salud es un espacio que refleja el grado de desatención a las localidades rurales y marginales. Entre otros problemas se cuenta una ausencia de unidades médicas, la falta de médicos, falta de instrumentos y carencia de medicamentos. Como reproducción de otros patrones, el problema se agudiza en los municipios rurales y semiurbanos.

Ocupación

Casi 50 por ciento de los municipios tenía cuando menos a la mitad de su población ocupada, ganando menos de un salario mínimo (SM).

Un reducido grupo de municipios privilegiados (6 por ciento), mantenía en promedio, a un 90 por ciento de su población ocupada y ganando más de un salario mínimo. En el extremo opuesto, el 8 por ciento de los municipios contaba con un 80 por ciento de su población ganando menos de un salario mínimo.

Destaca que el promedio nacional de desempleo era del 20 por ciento. En casi la totalidad de los municipios (97 por ciento) a lo más, el 10 por ciento de la población ocupada (PO), ganaba más de cinco SM.

En el 45 por ciento de los municipios, aproximadamente un 3 por ciento de la población ganaba más de cinco SM.

El 56 por ciento de los municipios mantenía, cuando menos, a la mitad de su población ocupada en el sector primario. Este dato resulta revelador en el sentido de que el promedio nacional era de poco más del 20 por ciento.

Sólo en 1 por ciento de los municipios el promedio de población ocupada (PO) en el sector primario es menor a 10 por ciento. En cuanto al sector secundario sólo 12 municipios tienen cuando mucho, a poco más de un cuarto de su PO trabajando en este sector.

Servicios básicos

Es quizá, este rubro, el que da mayor claridad respecto al fracaso del municipio como gestor y promotor de la infraestructura y servicios básicos. Para 1995 el 74.7 por ciento de los 19 millones de viviendas habitadas contaba con drenaje; el 85.6 por ciento con agua entubada y el 93.2 por ciento con energía eléctrica.

Aproximadamente 10 por ciento de los municipios ocupan entre la mitad y tres cuartas partes de su población en el sector terciario. El resto ocupa a menos de la mitad.

Urbanización

Sólo 87 municipios (menos del 5 por ciento) cuentan con casi la totalidad de su población entre 90 y 100 por ciento viviendo en localidades mayores a 15,000 habitantes.

Se considera que son municipios urbanos aquellos que tienen al menos a la mitad de su población viviendo en localidades mayores o iguales a 15,000 habitantes.

El 52 por ciento de los municipios tienen a casi la totalidad de su población viviendo en localidades menores a 5,000 habitantes.

Economía

Al parecer existe un desarrollo regional polarizado y desequilibrado; concentración de la riqueza en el centro y norte del país y algunas grandes ciudades del sur, más no así en las pequeñas comunidades dispersas, mismas que componen la amplia mayoría de los municipios existentes. Por lo mismo, es común encontrar una concentración económica en unos cuantos municipios e insuficiencia de recursos, desarrollo y oportunidades en otros, lo cual agrava el desempleo, los males sociales como la drogadicción y la delincuencia, el subempleo y la emigración a otros municipios más desarrollados, reproduciendo el esquema centralizador.

Hay una insuficiencia de recursos para promover la inversión y también existe un desequilibrio en la infraestructura básica entre las diferentes regiones.

Es importante reconocer el esfuerzo que ha hecho el gobierno federal para solucionar la problemática municipal; pero vale la pena reconocer ciertas deficiencias que aún subsisten: algunas consideraciones que pueden desprenderse de los datos expuestos son las siguientes:

1. Un nivel de educación deficiente: esta situación cobra relevancia si se considera el tamaño de la economía mexicana en el plano internacional.

2. Un mercado local debilitado: este hecho puede apreciarse a partir de la reducción de los niveles de ingreso de la población que habita en la mayor parte de los municipios.
3. Alrededor de la mitad de los municipios ocupan a su población en actividades primarias y la mayoría podría considerarse como municipios rurales.
4. El Censo Nacional de Población y Vivienda de 1995 pone de manifiesto que el centralismo y la concentración prevalecen notoriamente en el país y son vistos por amplias capas de población como fórmula para remediar su situación de vida.

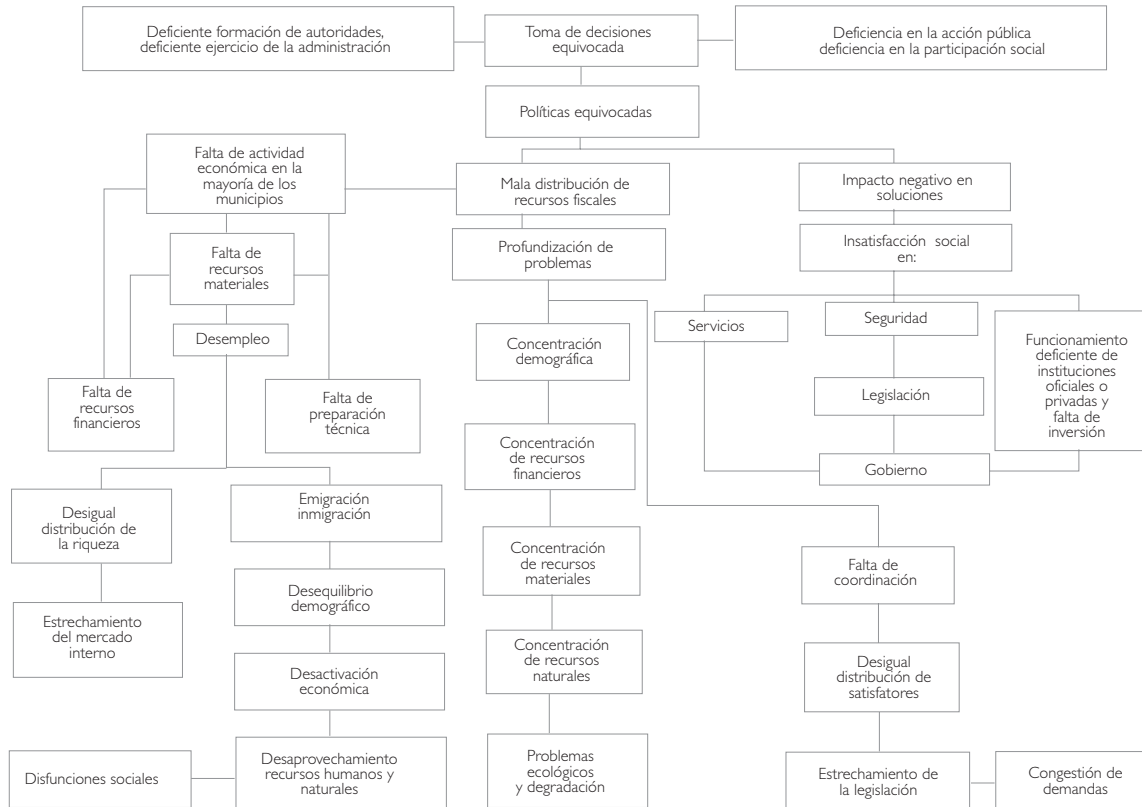
Ejemplo de lo anterior es la inmensa concentración poblacional en las grandes ciudades como México, Tijuana, Guadalajara, Monterrey y Puebla, que ocupan alrededor del 3 por ciento del territorio nacional y concentran al 30 por ciento de la población total del país. En el extremo opuesto están aquellas localidades rurales con menos de 2,500 habitantes.⁶⁰

La insuficiencia de satisfactores revela una mala gestión de la administración pública municipal. Además de que las reformas efectuadas hasta el momento en el ámbito municipal, son rebasadas rápidamente por las transformaciones que sufren el desarrollo político y la modernización estatal.

En este sentido el diagrama de la página siguiente ofrece un panorama completo de la problemática que atraviesa el municipio mexicano en conjunto.

⁶⁰Censo Nacional de Población y Vivienda, *op. cit.*

Esquema de problemas municipales



Propuestas para el desarrollo municipal

COMPOSICIÓN DE LA AGENDA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL

La visión plasmada en los capítulos anteriores permite afirmar que la evolución del municipio mexicano es innegable por una parte; pero por la otra, no se puede declarar que los viejos problemas y demandas inherentes a la vida municipal están superados del todo.

Por esta razón, el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado, fundamentado sobre la experiencia que representa la importante investigación denominada "Agenda para la reforma municipal", ha tenido a bien considerar a tan valioso documento, el cual integra diversas propuestas de reforma, como la base para formular una toma de decisiones verdaderamente aproximada al sentir de aquellos grupos y actores que las han formulado.

Al abordar el tema de propuestas, es importante considerar el pensamiento de los distintos actores que durante largo tiempo han levantado su voz para expresar sus inquietudes, respecto a la forma en que se han ejercido la administración pública y la política en la vida municipal.

Por tal motivo, la Agenda es importante, pues en ella existe una amplia gama de posturas de distintas personalidades, centros de investigación, agrupaciones sociales, asociaciones civiles y partidos políticos interesados en la modernización del municipio, además de muchos otros actores que con sus aportaciones plasman, en su conjunto, el sentir de la sociedad mexicana sobre cómo deben llevarse a cabo realmente las políticas en el ámbito municipal.

La Agenda en cuestión estuvo auspiciada por la Asociación de Municipios de México, A.C. (AMMAC), bajo la coordinación general de Tonatiuh Guillén López, investigador de El Colegio de la Frontera Norte (COLEF), abarcando un lapso de seis años, entre 1992 y 1998, en un sinnúmero de revisiones documentales, bibliográficas, memorias de foros regionales y entrevistas con diversos actores sociales que han incidido en el debate, por lo que fue posible esquematizar y compendiar 2,936 propuestas de reforma, clasificadas en 4 secciones, 31 temas y 145 subtemas específicos o tópicos.

En su conjunto y por sí mismas, las propuestas de reforma constituyen el más importante esfuerzo realizado hasta ahora por integrar tal variedad de visiones y opiniones, muchas veces coincidentes y otras encontradas; provenientes de la participación de la mayoría de actores representativos del México actual.⁶¹

Así que con el apoyo que nos otorga la Agenda, nos abocamos a la tarea de sintetizar, en lo posible, las principales demandas contenidas en las propuestas de reforma. Al mismo tiempo nos hemos auxiliado de cinco cuadros con sus respectivas gráficas, para conmensurar la intensidad de los problemas que se presentan como prioritarios.

En este sentido, el Congreso de la Unión tiene la posibilidad de efectuar un diagnóstico amplio, plural y sintetizado pero profundo, lo cual permite evaluar una toma de decisiones legislativa oportuna y racional, en el sentido de atacar en su origen la problemática municipal, al tiempo de resolver problemas vitales que han frenado la práctica de un auténtico federalismo renovado.

Ahora bien, cabe decir que la presente investigación no pretende reproducir las propuestas recopiladas en la Agenda, pero sí plasma las principales líneas sobre las que sería interesante debatir y argumentar en el sentido de revitalizar la vida municipal.

Por lo mismo y para tal fin, hemos tomado como plantilla el orden de la Agenda, a fin de sintetizar dichos lineamientos. Por lo tanto, se encuentra integrada por las siguientes secciones:

1. Estructura financiera del ayuntamiento y coordinación fiscal.
2. Integración política del ayuntamiento y participación ciudadana.
3. Organización y gestión de la administración pública municipal.
4. Competencias y coordinación intergubernamentales.

⁶¹A fin de satisfacer cualquier necesidad de consulta, puede obtenerse un ejemplar de la Agenda para la reforma municipal, directamente en las oficinas de la Asociación de Municipios de México, A.C.

El cuadro siguiente contiene los lineamientos enunciados y en él se puede apreciar que la sección 4, referida a las competencias y coordinación intergubernamental ocupa el mayor espacio dentro de la Agenda.

En segundo lugar, la sección 2 reafirma una situación que ha cobrado preponderancia en la vida política nacional: la reafirmación de la participación ciudadana en la toma de decisiones gubernamental.

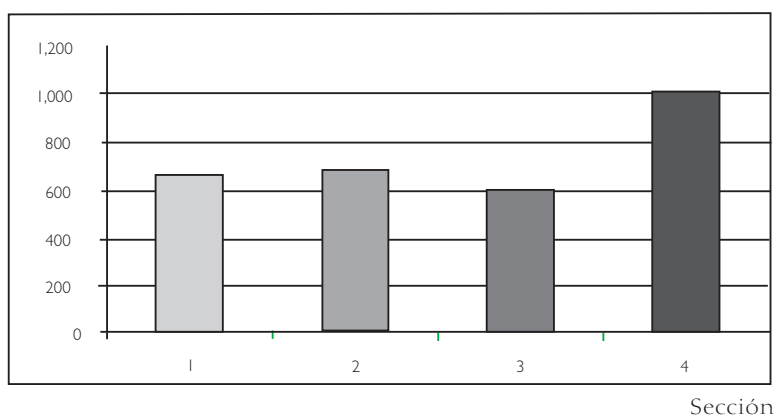
Casi al mismo nivel en la gráfica, la sección 1 muestra la preocupación por el estado financiero y fiscal de los municipios.

Finalmente, la sección 3, pese a ser la que ocupa menor espacio, revela que las preocupaciones sobre la gestión y administración pública municipal ha comenzado a ser una fuente de creciente inquietud. Tales señalamientos se ampliarán en los apartados siguientes.

Propuestas de reforma municipal Integración por secciones

SECCIÓN	CONCEPTO	NÚMERO DE PROPUESTAS
1	Estructura financiera del ayuntamiento y coordinación fiscal	652
2	Integración política del ayuntamiento y participación ciudadana	681
3	Organización y gestión de la administración pública municipal	588
4	Competencias y coordinación intergubernamentales	1015
	Total	2936

Propuestas



La estructura de la Agenda para la reforma municipal está organizada de manera que la consulta a la misma pueda facilitarse. Por esa razón se ha dividido en tres grandes categorías que son las siguientes:

a) *Integración por secciones*: Para facilitar el acceso a este compendio de propuestas, fue necesario dividirlo en cuatro grandes apartados o secciones.

b) *Integración por temas*: Cada una de las secciones fue subdividida por temas, que en su momento se estimó necesario abrir, tratando de homologar los conceptos más comunes dentro de la gran diversidad de propuestas.

Así que en cada una de las secciones se pueden precisar las temáticas que han despertado inquietudes y reclamos de la sociedad. Por lo mismo, se ofrecen cuatro cuadros, correspondiendo cada uno a las diferentes secciones con la integración de los temas, así como sus respectivas gráficas, los cuales permitirán apreciar las mayores incidencias de cada caso en particular.

c) *Integración por subtemas o tópicos*: Finalmente y a efecto de tener una mayor visión de las principales inquietudes derivadas del debate nacional en esta búsqueda de fortalecer al municipio, se han integrado propuestas concretas desglosadas por subtemas o tópicos, abarcando las diferentes temáticas que componen los cuatro grandes apartados, logrando con ello llegar a un mayor detalle dentro de esta amplia gama de propuestas. La Agenda para la reforma municipal,⁶² por su amplitud no permite abordar en detalle las reformas que sería más pertinente analizar. Por ello, a continuación se proporciona, de manera sucinta y siguiendo los lineamientos del cuadro anterior, una síntesis de las propuestas más reiteradas en la Agenda y que, al parecer, son las que ocupan hoy un lugar preponderante en el debate sobre la vida municipal.

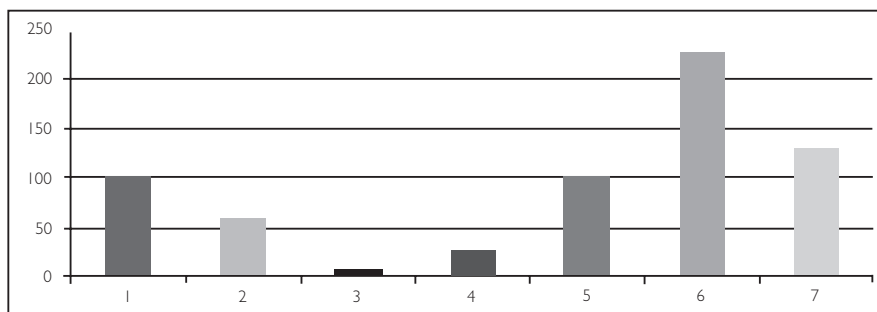
Asimismo, cada uno de los lineamientos se desarrolla en un cuadro con su respectiva gráfica; en ellos se explica el contenido de las propuestas y su nivel de importancia.

⁶²La Agenda para la reforma municipal, *op. cit.*

Propuestas de reforma municipal
Sección 1: Estructura financiera del ayuntamiento
y coordinación fiscal, integración de temas

NÚMERO	CONCEPTO	NÚMERO	
		subtemas	propuestas
1	Presupuesto federación ramo 28	5	105
2	Presupuesto federación ramo 26	5	59
3	Presupuesto federación ramo 33	1	6
4	Información fiscal y municipios	3	25
5	Potestades tributarias municipales	7	102
6	Sistemas de coordinación fiscal	4	226
7	Estrategias financieras municipales	4	129
	Total	29	652

Propuestas



Temas

SECCIÓN I: ESTRUCTURA FINANCIERA DEL AYUNTAMIENTO Y COORDINACIÓN FISCAL

Del conjunto de propuestas contenidas en la agenda para la reforma municipal en el rubro sobre cambios en los montos participables sobresalen las siguientes:

Se plantea una *reforma profunda al Sistema de Coordinación Fiscal* en donde la mayoría de las opiniones vertidas al respecto se orientan a *destinar mayores recursos a los municipios*; en este sentido, en el actual esquema de distribución se reconsideraría el monto de las participaciones federales para quedar distribuida de la manera siguiente: Federación 60 por ciento de los recursos; estados, 20 por ciento de los recursos y a los municipios el restante 20 por ciento.

En cuanto a la transferencia de recursos, es pertinente *promover fórmulas y mecanismos para distribuirlos a través de la simplificación administrativa y mediante la creación de fideicomisos estatales o municipales*, dado que se presume que los esquemas usados actualmente son complejos y obsoletos. Además *debería eliminarse la práctica de asignar discrecionalmente los recursos a partir de criterios centralistas desde la Federación o los estados*.

Como mecanismo de agilización para la asignación de los recursos, se propone *que las transferencias federales especiales contemplen la creación de un Fondo Especial de Contingencia para auxiliar a los municipios y entidades que sufran catástrofes naturales*.

Sobre los canales y la forma de transferencias de recursos se plantea una simplificación de los mismos y eliminar la práctica de aplicar los recursos de manera discrecional, debiendo el gobierno federal llevar a cabo un análisis financiero de los municipios que están en situación de insolvencia, con la finalidad de que la federación los apoye en el saneamiento de sus finanzas.

Sería conveniente *erradicar la discrecionalidad de la Federación en el ámbito de la coordinación fiscal, por lo que ésta debería ser desarrollada por un organismo independiente de la Secretaría de Hacienda*.

En el ámbito de potestades tributarias se plantea la necesidad de *acrecitar las facultades del municipio para captar impuestos*. En tal sentido, una fórmula sería *destinar el 100 por ciento del impuesto sobre la renta derivado de las operaciones inmobiliarias al municipio*. Otro mecanismo sería *el traslado de facultades de la Federación y/o los estados hacia el municipio, así como facultar a los ayuntamientos para diseñar programas de captación de impuestos y evitar la evasión fiscal*. En el mismo tenor de captación se buscarían fórmulas para *que a los municipios, a nivel nacional, les sea reconocida su atribución respecto a captar impuestos relativos a catastro, predial y asignación de bienes*.

En el área de contribuciones estatales y federales deberían *eliminarse las exenciones injustificadas a organismos descentralizados y empresas concesionarias de comunicación y transporte, termoeléctricas, geotérmicas, oficinas federales o estatales radicadas en territorio de los municipios, etcétera*.

Sobre la competencia recaudatoria, deberían *modificarse los instrumentos jurídicos y administrativos que permitan definir la competencia de los municipios para incrementar sus ingresos y participar en la toma de decisiones de asignación de recursos provenientes de la Federación o los gobiernos estatales dentro de su competencia*. Un aspecto concreto sería delegar las facultades recaudatorias a los municipios en impuestos como el ISR o el IVA.

El presupuesto de egresos de la Federación para 1998, junto a la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal realizada en 1996, se tradujo en una readecuación de las fórmulas estatales para asignar los recursos; esta situación está generando en la actualidad diversos problemas dada la ausencia de una normatividad integral, y el ejemplo más claro se encuentra en la denominada Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, la cual acentuó el carácter centralizador de asignación de recursos del Estado hacia los municipios, a tal grado que el Partido Acción Nacional inició un proceso de controversia constitucional al respecto.

Problemas como este constituyen un ejemplo claro de que la normatividad sobre la asignación y distribución de recursos fiscales a los municipios, es susceptible de errores o interpretaciones particulares, por lo que debería establecerse con claridad en la legislación vigente el papel verdadero del municipio en la libre administración de su hacienda.

Entre otras propuestas relativas a la administración de recursos también destacan aquellas que buscan integrar a la sociedad, instituciones municipales y autoridades competentes, en los planes de trabajo hacia los que se destinan los recursos del Ramo 33.

Por lo mismo, las autoridades municipales deberán contar con una capacitación previa a la distribución de los recursos, con el fin de administrarlos correctamente; un apoyo más en esta área sería establecer mecanismos de control y seguimiento de resultados sobre los programas implantados, que son el destino de los recursos fiscales.

En el área de información de la Federación sobre coordinación fiscal se propone hacer públicos los montos correspondientes a estados y municipios y la obligación de las autoridades de hacienda para proporcionar la información relacionada con los montos de recaudación y distribución de los recursos en los niveles municipal, estatal y federal.

En el ámbito de las capacidades legislativas en materia fiscal, debería facultarse a los municipios para participar dadas sus atribuciones de autonomía, para determinar las bases y tasas de contribución, reconociendo su jurisdicción y facultades para establecer y fijar impuestos.

Respecto al Sistema de Coordinación Fiscal en general, sería necesario sustituirlo por un nuevo sistema de competencias, concurrencias y complementariedades. Para tal efecto, la creación de un organismo que institucionalizara el reconocimiento a la participación de representantes de los ayuntamientos en todas las instancias fiscales de la federación o los órganos de coordinación fiscal, sería fundamental. Con este organismo se buscaría que las participaciones federales se conformaran a partir de la recaudación propia de las entidades federativas en el ámbito de su propio territorio, promoviendo la uniformidad en la utilización de instru-

mentos jurídicos para establecer los montos correspondientes a cada municipio, alcanzando con ello también, una mayor equidad.

En el ramo de estrategias financieras municipales, las propuestas giran en torno a *buscar fórmulas y fuentes de ingreso alternativas para mejorar la captación y distribución de recursos y las estructuras administrativas*; en este sentido, se busca *recuperar créditos municipales vencidos; fomentar el financiamiento privado en áreas definidas como la prestación de algunos servicios; mejorar la recaudación tributaria, o bien, crear mecanismos y fuentes alternativas de ingreso, como la creación de fondos comunitarios; empresas públicas municipales y la revalorización de los ciudadanos y la sociedad civil en la realización de obras públicas.*

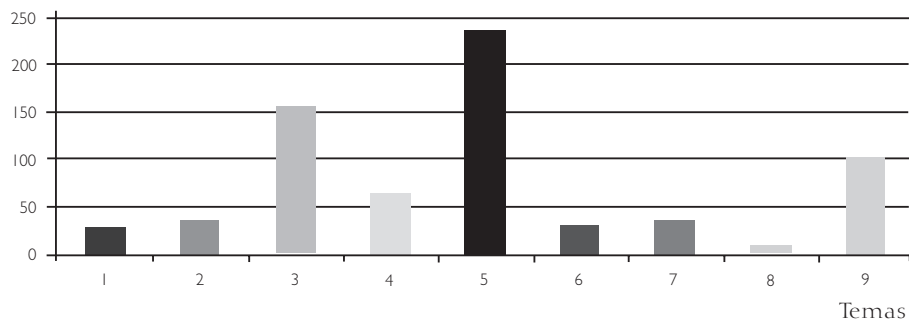
En lo relativo al gasto, se plantea *evaluar los programas de asignación y supervisión de recursos en la creación de infraestructura y obras públicas.* En los planos estatal y federal se está demandando *que los municipios tengan una participación activa en los procesos de diseño, programación y aplicación de planes de desarrollo regionales o municipales, y en aquellos procesos de planeación para la distribución de los ingresos federales.* Como complemento se busca *integrar una mayor captación de recursos a través de la eficiencia en los mecanismos de captación, depurando y actualizando los registros catastrales y modernizando los sistemas de cómputo, además de instaurar programas de simplificación administrativa.*

Propuestas de reforma municipal

Sección 2: Integración política del ayuntamiento y participación ciudadana, integración de temas

NÚMERO	TEMA	TEMA	
		SUBTEMAS	PROPUESTAS
1	Democracia municipal	4	28
2	Pluralidad y proporcionalidad en el cabildo	4	34
3	Sistemas electorales municipales	6	154
4	Autoridades auxiliares	4	63
5	Participación ciudadana	5	235
6	Comunicación, social municipal	3	28
7	Contraloría social municipal	4	33
8	Identidad y cultura municipales	1	7
9	Regidores, sindicatos y facultades del cabildo	4	99
	Total	35	681

Propuestas



SECCIÓN 2: INTEGRACIÓN POLÍTICA DEL AYUNTAMIENTO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En este apartado se comprimen las principales propuestas y demandas para transformar las actuales prácticas políticas en los municipios; resultan trascendentes, por su relevancia, aquellas que urgen a revisar los mecanismos y fórmulas de elección de autoridades generales y auxiliares, además de las que reviran sobre la creación de una nueva cultura en el ámbito local, frente a los procesos de apertura, participación y competencia electoral, el impulso al pluralismo, alternancia y la coexistencia de diversas fuerzas partidistas o sociales. Entre las más importantes se encuentran las siguientes:

Para lograr la democratización de la vida municipal se requiere *desprivatizar los asuntos públicos y construir un espacio público congruente con las nuevas formas organizativas de la sociedad civil*; es urgente que los ayuntamientos sean reconocidos como un conjunto representativo de voluntades e intereses con la comunidad y para ello *debe descentralizarse el poder, incluyendo el municipal y comunal*. Es condición previa para lograrlo, *el establecimiento de una nueva relación entre municipio y política, donde la alternancia del poder, la pluralidad, el consenso y la coexistencia de las distintas fuerzas políticas sean una práctica cotidiana que promueva con su acción la tolerancia entre la ciudadanía y la participación de ésta con el poder*.

La pluralidad debe localizarse y medirse en la integración de los ayuntamientos y la toma de decisiones de los gobiernos municipales; para ello deben diferenciarse las funciones ejecutiva, legislativa y judicial en los municipios y establecer controles a cada una de ellas; pero también debe cuidarse que los ayuntamientos tengan una composición más

plural, a través de la representación proporcional y mediante la limitación de las sobrerrepresentaciones; deben cuidarse, por otra parte, las fórmulas que garanticen la gobernabilidad para no impedir la administración gubernamental por demasiadas diferencias en los programas de trabajo de los municipios. Un aspecto más de la pluralidad debe darse en el funcionamiento del ayuntamiento como órgano colegiado; se debe diferenciar y precisar entre las decisiones que este órgano debe tomar como mayoría simple o mayoría calificada. Pero una composición plural en los ayuntamientos es correspondiente a una práctica democrática que ha perfeccionado las fórmulas de elección y la oportunidad de que la sociedad participe postulando candidatos ajenos a los partidos políticos que dominan la escena; hay la necesidad de diversificar las oportunidades para que no sólo los actores grandes, como lo son los partidos nacionales, puedan participar en la vida política interna de los municipios; por ello se plantea que los requisitos para registro de partidos regionales y aún municipales, sean mínimos, además de abrir la posibilidad a organizaciones cívicas o sociales para participar en las contiendas.

Un señalamiento bastante relevante de las propuestas consiste en revisar el periodo de duración del mandato de los presidentes municipales; se argumenta que la celebración de elecciones por trienio es costosa y no permite la continuidad de programas; por tanto, las propuestas giran sobre considerar la reelección inmediata de los poderes del ayuntamiento y la ampliación de tres a cuatro años del periodo de gobierno. Congruente a esta práctica se deberían de modificar los actuales mecanismos de elección de candidatos a ocupar puestos públicos en los municipios; como alternativas se propone eliminar el sistema de planillas e instaurar el sufragio universal secreto, mediante boletas diferenciadas para presidente municipal, síndicos y regidores. Como requisito para desempeñar un cargo de autoridad municipal se debería considerar la conveniencia de que los candidatos cuenten con los conocimientos técnicos y educativos mínimos, a efecto de desempeñar eficientemente sus funciones.

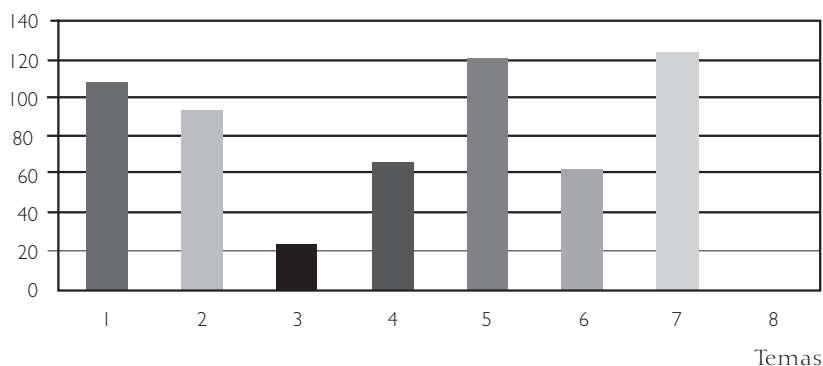
Un elemento más para modernizar la vida democrática municipal es incorporar de lleno a la sociedad civil en la definición de las políticas diseñadas por el municipio. En este sentido, los gobernantes deberían permitir y promover la participación popular, más allá de la acción partidaria; mediante la celebración de consultas públicas, plebiscitos, referéndums o sesiones de cabildo abierto.

Concordando con lo anterior, las autoridades deberían estar sujetas a responsabilidad durante el ejercicio del cargo que ostentan y a responder ante la ciudadanía sobre el seguimiento de su gestión y administración.

Propuesta de reforma municipal
 Sección 3: Organización y gestión de
 la administración pública municipal

NÚMERO	TEMA	NÚMERO	
		SUBTEMAS	PROPUESTAS
1	Profesionalización de la gestión municipal	7	107
2	Servicios públicos municipales	8	92
3	Modernización de la gestión municipal	7	22
4	Sistemas de planeación municipal	5	65
5	Desarrollo regional y municipal	7	120
6	Desarrollo urbano y vivienda	4	61
7	Reglamentación y justicia municipal	5	122
	Total	36	589

Propuestas



SECCIÓN 3: ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

La mayoría de las observaciones planteadas en esta sección coinciden en la necesidad de incrementar la calidad de los servicios y el desempeño de los servidores públicos.

Se ha detectado que durante muchos años los municipios han padecido la falta de preparación en sus cuadros administrativos, debido entre otras cosas, a la ausencia de requisitos para que los cargos municipales se profesionalicen y la inexistencia de un servicio profesional de carrera en el servicio público municipal.

La situación prevaleciente ha demostrado que muchos de los problemas locales se deben precisamente a la falta de capacidad de respuesta de las autoridades, motivada por una ausencia de preparación y profesionalización; las estadísticas del Cedemun en este sentido son realmente preocupantes: la investigación vigente para 1998 demuestra que más del 60 por ciento de los presidentes municipales apenas contaban con la educación secundaria; y aunque no hay estadísticas sobre el nivel educativo en las personas que integran los ayuntamientos, es presumible que se repita la incidencia en la carencia de preparación.

Por tanto, muchas de las propuestas y demandas ciudadanas originadas en este rubro, coinciden en la necesidad de incrementar la calidad profesional de los servidores públicos, aclarando que para hacerlo posible, se requiere de un buen desempeño escolar.

Para alcanzar un nivel de respuesta congruente al ingreso de demandas al sistema municipal se requieren, entre otras reformas; responsabilizar a los partidos políticos de capacitar a sus candidatos que aspiran a ocupar puestos de elección popular; crear un servicio profesional de carrera para los servidores públicos municipales; establecer mecanismos de continuidad de patrones en los planes de desarrollo municipal; otorgar capacitación a funcionarios que realicen actividades importantes tales como: recaudación de impuestos, control y aplicación de servicios públicos, etcétera.

Como un apoyo a las actividades administrativas, los municipios deberían contar con un equipo de asesoría teórico-política y técnica, en los diversos aspectos que intervienen en la creación de políticas aplicadas a su entorno, y sobre el diseño más pertinente de su estructura administrativa; entre otras responsabilidades, los asesores tendrían a su cargo la identificación de problemas reales e inmediatos del municipio, el diseño de proyectos, la formulación de políticas y evaluación socioeconómica; la formación de administradores municipales en finanzas públicas o fomento económico; y el fortalecimiento administrativo y financiero de los gobiernos locales.

Un aspecto que profundizaría los beneficios a la sociedad y eficientaría el desempeño administrativo de los gobiernos municipales, consiste en la necesidad de elevar la calidad en la prestación de servicios mediante la refuncionalización de la administración pública; actualmente existen numerosas experiencias del sector gubernamental estadounidense en el sentido de infundir al gobierno un sentido empresarial y hacer competitivas a las empresas y administración bajo su responsabilidad; en este sentido, en vez de utilizar la fórmula de concesiones a la iniciativa privada, debe invertirse en la capacitación laboral y capital gubernamental, e integrar a la sociedad en el manejo de sus propias empresas locales; a

través de mecanismos semejantes se puede abatir el desempleo y fundar fuentes alternativas de ingreso al erario municipal.

Por otra parte, es urgente *legislar sobre nuevos problemas que afectan a diversos municipios en creciente expansión; entre ellos, los problemas de la basura, contaminación ambiental, transporte conurbado a zonas metropolitanas, preservación de la ecología, reglamentación de empresas en suelo municipal* y otros más. Al respecto, cabe señalar que actualmente existen numerosas agrupaciones de municipios que ya están aplicando fórmulas de colaboración para atacar la problemática común a la que están inmersos; sin embargo, tampoco en esta área existen procedimientos jurídicos explícitos que reconozcan la coordinación e intercambio de experiencias intermunicipales.

Un problema más en el ámbito de la micropolítica, es la *continuidad de obras públicas y programas de desarrollo a largo plazo* en regiones específicas; es común que el cambio de administración deje incompletas numerosas obras que se había planeado terminar en un principio. Entre las causas que generan este problema están lo efímero del periodo de gobierno, pero también la falta de una normatividad que obligue a los gobiernos, saliente y entrante, a signar acuerdos de continuidad en aquellos planes de desarrollo para la comunidad, independientemente de su filiación política e intereses a corto plazo.

Quizá, como complemento a las sugerencias enunciadas, vale la pena reconocer que muchos de los mecanismos de coordinación intergubernamental entre municipios, estados y federación están actualmente en desuso. Por ello se requiere *generar una dinámica que interaccione más allá de la filiación partidista para establecer un federalismo cooperativo, sustentado en el pluralismo y el reconocimiento de gobiernos emanados de la diversidad política*. Por esta razón se deben explorar mecanismos y procedimientos en el diseño de políticas de estados y Federación hacia los municipios, que incluyan la descentralización de decisiones a partir de criterios más allá de periodos de gobierno trianuales. En este sentido, la planeación municipal debe reorientarse y evaluarse de acuerdo a referencias económicas, sociales y territoriales que tomen en cuenta la particularidad de cada municipio y el entorno regional, nacional e internacional.

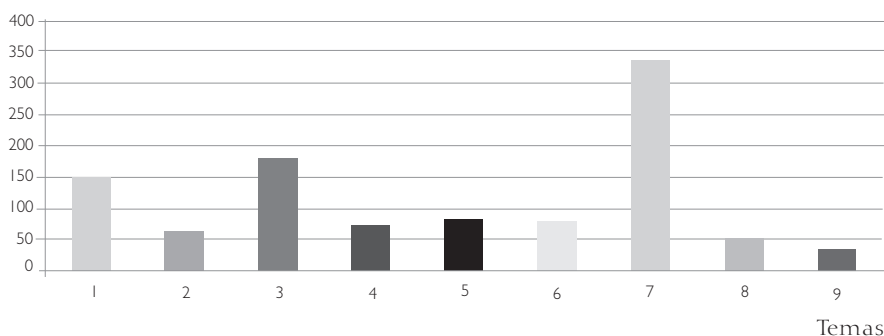
Finalmente, debe efectuarse una *planeación económica, social y territorial en el nivel municipal, para dejar atrás las políticas de planeación normativa impuestas durante los años ochenta y pasar a la planeación estratégica y participativa de la sociedad*. Para tal efecto debe realizarse una evaluación de la eficiencia, eficacia y capacidad de la gestión municipal para establecer estrategias de seguimiento y evaluación de los planes municipales; en colaboración

con las comunidades, barrios, colonias, agencias y rancherías y los organismos estatales y federales. Se debe *definir y consolidar un proceso de planeación que estimule la participación comunitaria del desarrollo, así como la formulación técnica de planes de desarrollo microrregional, integrando a instituciones educativas y centros de investigación en las diversas áreas de planeación del desarrollo como la agrícola e industrial, aprovechando las ventajas comparativas de regiones y municipios.*

Propuestas de reforma municipal
Sección 4: Competencias y coordinación
intergubernamentales, Integración de temas

NÚMERO	TEMA	NÚMERO	
		SUBTEMAS	PROPUESTAS
1	Descentralización y facultades gubernamentales	3	144
2	Relaciones entre Estados y municipios	5	60
3	Autonomía municipal y federalismo	6	176
4	Coordinación intergubernamental múltiple	3	68
5	Relaciones intermunicipales	3	78
6	Legislaturas estatales y municipales	3	75
7	Municipios y pueblos indígenas	7	334
8	Relaciones entre federación y municipios	3	48
9	Conceptos sobre el municipio	3	32
	Total	36	1015

Propuestas



SECCIÓN 4: COMPETENCIAS Y COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTALES

En esta sección se habla generalmente de los procesos de redistribución de facultades y competencias de la Federación y los estados hacia los gobiernos municipales. Entre las principales demandas se encuentran aquellas que señalan la permanencia de la centralización y las limitaciones de los planes de desarrollo en alcance y cobertura regional, estatal o federal. Por esta razón se plantean las siguientes propuestas:

La descentralización política, económica y administrativa del Estado debe abarcar todas las instancias y espacios mediante los que se ejerce el poder local. Las políticas de descentralización, más allá de los recursos, deben efectuar una desconcentración del poder, fragmentarlo y acercarlo a la población. En este sentido, sería oportuno delimitar constitucionalmente los derechos y obligaciones de los tres niveles de gobierno a favor del municipio, a través de una redistribución de competencias constitucionales concretas, definiendo los contenidos normativos de las relaciones intergubernamentales como la implantación de programas de empleo municipal; el diseño de proyectos comunitarios o privados de alcance local o regional; programas de combate a la pobreza, la distribución equitativa del ingreso, etcétera.

En el área de relaciones entre estados y municipios deben renovarse las condiciones actuales, normas y procedimientos de convivencia y cooperación. Dos demandas concretas son *eliminar todas las autoridades intermedias entre los estados y municipios y otorgar a las autoridades municipales de las capitales de los estados el control de las fuerzas de seguridad pública.*

Entre otros deberes, *los congresos de los estados deberían realizar consultas periódicas a los ayuntamientos para conocer las problemáticas concretas que enfrentan y diseñar soluciones conjuntas.* Como complemento y dada la coexistencia de gobiernos correspondientes a diversas ideologías y fuerzas políticas, sería un requisito elevar a rango constitucional la coordinación entre estados y municipios, para que los gobernadores no privilegien a los municipios que son de su propio partido.

Un aspecto clave en esta sección es la demanda creciente para *definir el concepto de autonomía municipal.* Este concepto se encuentra en un profundo proceso de redefinición, dada su relación con el movimiento indigenista que está formulando debates de alcance nacional sobre el sentido constitucional de su significación política. De hecho, este concepto debe considerarse a la luz de la más pura teoría política, ligada incluso con las definiciones de soberanía y Estado nacional.

Entre las propuestas sobresalen aquellas para *reformular el artículo 41 constitucional, para reconocer al municipio como parte de la soberanía nacional en el mismo nivel y trato de los Poderes de la Unión y los estados*; se intenta reconocer el principio de autonomía de los gobiernos municipales, tanto en la Constitución como en las leyes generales y federales para tratar asuntos de competencia local, expresando las atribuciones, derechos y deberes de los municipios para regular y manejar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y en función del interés local.

Como complemento a la definición de autonomía municipal, se debe *revisar integralmente el marco jurídico constitucional federal y estatal que define a los ayuntamientos; y crear una ley reglamentaria del artículo 115 constitucional* que detalle las líneas básicas de la Constitución, en cuanto a los órganos municipales y sus competencias. Dentro de este ámbito quedaría la obligatoriedad de los congresos estatales para consultar formalmente a los ayuntamientos respecto a la aprobación de leyes u otras disposiciones jurídicas que afecten a los gobiernos municipales.

En esta sección el ámbito más puntilloso es el *establecimiento de una relación positiva entre la autonomía municipal y el Sistema Federal de Gobierno*; por tanto, debe reconocerse la preponderancia y vigencia del municipio libre y soberano en su régimen interior, como parte constituyente de la república federal que debe fundarse, además de los estados, en los municipios. De nueva cuenta este ámbito, visto frente al problema indígena, urge a *definir los mecanismos jurídicos, políticos e institucionales para lograr una mayor inclusión de los pueblos indígenas en la vida política y económica del país*. El ámbito municipal es el espacio privilegiado que articula al Estado mexicano con aquellas reivindicaciones de autonomía, representación y reconocimiento político y social de los pueblos indígenas.

Es fundamental reconocer que los pueblos indígenas actualmente están jugando un papel fundamental en el desarrollo y construcción del nuevo perfil del Estado nacional de cara al siglo *xxi*. Efectuando un análisis somero de las actuaciones de los pueblos indios, es evidente que a partir de 1994 comienzan a integrarse y a participar como actores definitorios en el diseño de las políticas gubernamentales. Por tanto, se deben *revisar a fondo todas aquellas formas organizativas y culturales de este sector social, junto con las fórmulas que permitan incorporarlo dignamente al desarrollo nacional*. Un ejemplo de esta situación está en la práctica de usos y costumbres para designar autoridades municipales en regiones indígenas; actualmente no existe una legislación al respecto, por lo que no se contemplan garantías y espacios de participación en un sistema semejante.

INICIATIVAS DE LEY EN MATERIA DE REFORMA MUNICIPAL

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su artículo 71, fracción II; que los diputados y senadores del Congreso de la Unión, tienen derecho para formular y promover Iniciativas de Ley o Decretos. Partiendo de este hecho, es común que, tanto la Cámara de Diputados, como la de Senadores, presenten una acumulación constante de iniciativas tendientes a reformar la Constitución.

En el caso particular de propuestas para reformar al artículo 115 constitucional en el ámbito municipal, se han generado múltiples iniciativas, siendo formuladas por los diversos partidos representados en las cámaras, dada la plural integración y composición del Poder Legislativo Mexicano. Por lo mismo, es frecuente que se exhiban distintos puntos de vista sobre los aspectos particulares a reformar, pues las iniciativas se generan a partir de visiones ideológicas y proyectos específicos muchas veces coincidentes, pero otras encontrados (véase cuadro).

Principales iniciativas

FECHA DE EMISIÓN	DIPUTADO Y PARTIDO	CONTENIDO DE LA INICIATIVA
Octubre de 1997	Alejandro GonzálezYañez Partido del Trabajo.	Propone incrementar la facultad de los municipios para ejercer el cobro del impuesto predial a los organismos de los gobiernos, estatal y federal radicados en territorio de los municipios. <i>(Cumplida parcialmente en la reforma de 1999, donde se autoriza únicamente el cobro del impuesto predial a los organismos de la administración pública descentralizada federal.)</i>
Noviembre de 1997	Ricardo Cantú Garza Partido del Trabajo.	Propone el derecho de los habitantes del municipio a participar en la toma de decisiones municipales, a través de mecanismos de democracia semi-directa como: plebiscito, referéndum o derecho a iniciar leyes desde los ciudadanos. <i>(No se ha logrado el consenso para elevar a rango constitucional semejante medida, aunque algunos estados de la federación y el propio Distrito Federal mantienen estas prácticas entre la ciudadanía.)</i>
Noviembre de 1997	Américo A. Ramírez Partido Acción Nacional.	Propone la derogación del texto de la fracción VII del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Principales iniciativas (continuación)

FECHA DE EMISIÓN	DIPUTADO Y PARTIDO	CONTENIDO DE LA INICIATIVA
		<i>(No existen suficientes argumentos para la derogación del citado artículo.)</i>
Diciembre de 1997	Alejandro GonzálezYañez Partido del Trabajo.	Propone adicionar un párrafo séptimo al artículo 21 del texto constitucional, para establecer mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno (Federación, estados y municipio), para optimizar un sistema de protección civil en caso de desastres. <i>(Sin necesidad de reformar la Constitución, esta medida se logró mediante la firma de convenios intergubernamentales entre los tres niveles de gobierno.)</i>
Marzo de 1998	Juan Marcos Gutiérrez G. Partido Acción Nacional.	Propone introducir el término de "autonomía", como parte de los atributos del municipio, para hacer efectiva la potestad del mismo, lo cual le permitiría regir plenamente su vida interna. <i>(Aun no se logra el consenso necesario para implementar esta reforma.)</i>
1998*	María de la Luz Nuñez R. Partido de la Revolución Democrática.	Propone una nueva categorización para distribuir el poder de la federación y una definición constitucional de ayuntamiento, enumerando una serie de facultades de competencia propia de los municipios. También propone mecanismos de perfeccionamiento democrático en cuanto a elección de presidentes municipales y cabildos, así como la creación de un Poder Legislativo Municipal. <i>(Atendida en las discusiones de 1999 y parcialmente cumplida.)</i>
1998*	Bernardo Bátiz Vázquez Partido de la Revolución Democrática.	Adiciona un párrafo al artículo 40 del texto constitucional, para explicitar el ejercicio democrático, no sólo basado en un método electivo de los poderes públicos, sino también y sobre todo, representativo e inclusivo. <i>(La solución presentada a esta iniciativa fue el cambio del término "administrar" por "gobernar" en el artículo 115 constitucional.)</i>
12 de marzo de 1999	Partido Revolucionario Institucional.	Sustituye diversos términos, e introduce algunas materias de competencia municipal que refuerzan el sentido legislativo de los ayuntamientos; establece diversos derechos a los ayuntamientos en materia

ecológica de su competencia y refuerza el poder de los presidentes municipales para disponer de la policía municipal.

(Se cumplió parcialmente en las reformas de 1999; ahora el municipio tiene facultades amplias en materia ecológica y la policía municipal quedó bajo control directo de los presidente municipales.)

26 de mayo de 1999	Partido Revolucionario Institucional.	Adiciona la fracción IX del artículo 115 constitucional, con el objeto de crear la figura del consejo municipal de concertación, el cual será presidido por el presidente municipal, con el objeto de mantener la congruencia con los planes estatal y nacional de desarrollo y los programas derivados de los mismos. Entre sus atribuciones está participar en el diseño de las políticas públicas del desarrollo municipal y los propios programas federales y locales, en sus respectivas áreas de jurisdicción. <i>(Sin necesidad de reformar el texto constitucional, la coordinación propuesta se logró mediante la creación de los Comités de Desarrollo Municipal COPLDEMUN y sus equivalentes estatales, ligados a la federación.)</i>
--------------------	---------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Elaboración propia con base en las iniciativas de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados.

* La iniciativa no contiene el mes de su presentación a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

** La mayoría de dichas iniciativas tuvieron eco en los cambios que se realizaron al artículo 115 durante noviembre de 1999, por lo que sólo se mencionan como referente y no como demandas pendientes.

PROPUESTAS FUNDAMENTALES DE LAS INICIATIVAS

Derivadas de las iniciativas anteriores que los partidos políticos representados en el Congreso han presentado para su análisis, dictaminación y discusión, se desprenden algunas ideas fundamentales que en esta obra se toman como propuestas concretas.

A ellas se añaden las ideas fundamentales de una iniciativa de ley en materia indígena, presentada por el Presidente de la República con motivo del proceso que se vive en Chiapas; el contenido de este último documento se incluye porque contempla algunas modificaciones en el ámbito municipal.



1. Introducir el término: *autonomía*, como parte de los atributos del municipio para hacer efectiva la potestad del mismo, lo cual le permitiría regir plenamente su vida interna. *Que los municipios, investidos de personalidad jurídica, manejen su patrimonio y su vida interna; que ejerzan de manera directa y exclusiva los recursos de su hacienda, bajo la aprobación, supervisión y revisión de las legislaturas locales, así como de sus cuentas públicas. Las legislaturas locales se limitarían a expedir las bases normativas anteriores sin constituirse en un órgano que esté por encima de la autonomía de los municipios.*



2. Que los habitantes de los municipios tengan derecho a participar en la toma de decisiones municipales a través de mecanismos de *democracia semidirecta* como: plebiscito; referéndum; asamblea popular; consulta pública; iniciativa popular y revocación de cargos públicos. Propone asimismo, que exista una *definición constitucional de los atributos de los ayuntamientos*; que exista la *reelección de los miembros del ayuntamiento* para el periodo inmediato de gobierno; *que los ayuntamientos administren plantas de tratamiento de agua y desperdicios sólidos y una nueva categorización para distribuir el poder de la Federación.*



3. La existencia de un Consejo Municipal de Concertación integrado por gobierno, iniciativa privada y sociedad en cada municipio; se encargarían de diseñar políticas públicas, programas y planes federales o locales de desarrollo. También se ha propuesto *una intervención directa de los municipios en los núcleos agrarios*, mediante aportación de recursos mediante estímulos, capacitación y creación de infraestructura agropecuaria. Se busca facultar asimismo a los municipios, para *regular los servicios de su competencia* y asegurar la participación ciudadana. Finalmente, se permitiría *la coordinación y asociación entre municipios* para prestación de servicios.



4. Incrementar la facultad de los municipios para ejercer el cobro del impuesto predial a los organismos de los gobiernos, estatal, federal o del dominio público, radicados sus respectivos territorios.



5. Los municipios, con el concurso de las autoridades indígenas, promoverán su desarrollo equitativo y sustentable, educación bilingüe y el respeto de la diversidad cultural combatiendo la discriminación. Así, los municipios formularán y administrarán la zonificación, planes y programas de desarrollo urbano y municipal, creando y administrando reservas territoriales. Las comunidades o municipios con mayoría de población indígena podrán asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones para promover su desarrollo; en ellos, la legislación local establecerá bases y modalidades para asegurar su participación en la vida política y social.

Entre la multiplicidad de iniciativas presentadas para considerar reformas profundas al artículo 115 constitucional, existen diversas coincidencias que pudieran acotar los trabajos legislativos; por tal motivo, enseguida se presentan estos puntos comunes, a fin de proporcionar a los legisladores elementos que permitan considerarlos como puntos de posible acuerdo.

INSTITUCIONES

COINCIDENCIAS

Partido del Trabajo/Partido de la Revolución Democrática.

Incrementar la facultad de los municipios para que tengan el derecho de participar en la toma de decisiones municipales a través de mecanismos de democracia semidirecta. (Plebiscito, referéndum, asamblea popular; etcétera.)

Partido Revolucionario Institucional/Partido del Trabajo.

Establecer mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) para optimizar un sistema de protección civil en caso de desastre.

Partido Revolucionario Institucional/Partido de la Revolución Democrática.

Crear mecanismos de perfeccionamiento democrático en cuanto a forma de elección de presidentes municipales y cabildos. Asimismo, coinciden en la necesidad de que las policías municipales estén bajo supervisión directa de los presidentes municipales.



Conclusiones

Del análisis realizado sobre el Municipio en México pueden inferirse varias conclusiones:

1. Es evidente que la historia del desarrollo municipal ha sido bastante compleja y accidentada desde sus orígenes. También es cierto que el municipio, hasta muy recientemente, ha pasado a ser considerado como verdadera instancia de gestión gubernamental para solventar los problemas que aquejan a la sociedad mexicana, pero también se debe reconocer que en las últimas dos décadas han habido cambios importantes en la definición de autonomía, reforzamiento de estructuras y sobre todo incremento de participaciones, que son base para el desarrollo de los mismos.

2. Por otra parte, puede observarse con claridad que el problema de la centralización no es nuevo, sino que parte de un andamiaje colonial que influenció la vida independiente de nuestro país y aún durante el siglo xx se sintieron sus efectos negativos; sin embargo, no se puede decir, que el centralismo ha sido malo en su totalidad, pues el siglo xx da cuenta de que sin esta práctica, México distaría mucho de haber alcanzado algún grado de desarrollo y homogeneidad política, cultural, económica y social.

3. No pueden negarse los avances en materia de asignación de recursos, mismos que sólo han tenido un impulso mayoritario durante el último sexenio, no obstante, México se encuentra muy distante de los porcentajes de participación, en relación al gasto total, que manejan países desarrollados tales como Estados Unidos de Norteamérica, Canadá, Alemania y otros, ya que en ellos el porcentaje promedio de participación a los municipios se encuentra niveles superiores al 20 por ciento, mientras en nuestro país siempre se ha mantenido por abajo del 10 por ciento.

4. Partiendo de la Agenda para el desarrollo municipal que se comenta en el capítulo 4, podemos destacar los principales reclamos de la sociedad, dentro de cada uno de los cuatro grandes capítulos en que fue dividido ese apartado.

Estructura financiera y coordinación fiscal:

- Destinar mayores recursos a los municipios.
- Promover fórmulas y mecanismos para lograr una simplificación administrativa en la distribución de los recursos.
- Erradicar la discrecionalidad de la Federación en el sistema de coordinación fiscal.
- Incrementar las facultades de los municipios para captar impuestos.

Integración política y participación ciudadana:

- Revisar el periodo de duración de mandato de los presidentes municipales.
- Requisitos mínimos para el registro de partidos regionales y municipales.
- El funcionamiento del ayuntamiento como órgano colegiado.
- Promover la participación popular (consultas públicas, plebiscitos, referéndums o sesiones de cabildo abiertas).

Organización y gestión de la administración pública municipal.

- Responsabilizar a los partidos políticos de capacitar a sus candidatos.
- Elevar la calidad de la prestación de los servicios por parte del Ayuntamiento.
- Legislar sobre nuevos problemas que afectan a los municipios.
- Continuación de obras públicas y programas de desarrollo a largo plazo.

Competencias y coordinación intergubernamental.

- La descentralización política, económica y administrativa debe abarcar todos los espacios del poder local.
- Eliminar todas las autoridades intermedias entre los estados y municipios.
- Los congresos de los estados deberían hacer consultas periódicas, para conocer problemática y soluciones conjuntas.

-Definir mecanismos para incluir a los pueblos indígenas en la vida política y económica del país.

5. Finalmente, puede advertirse una clara preocupación de diversos actores por una revitalización de la vida municipal, misma que ocupará la atención en los próximos años respecto a nuevas formas y fórmulas para implementar el desarrollo y alcanzar el progreso mediante la institución municipal, quedando un camino incierto por recorrer. Los avances, pese a todo, no solucionan los atrasos históricos; a ello se suman las cambiantes condiciones de la sociedad mexicana que, en aras de la pluralidad y recomposición del espectro del poder político, llevan a los espacios de la toma de decisiones nuevas o viejas demandas que esperan una solución.



Bibliografía

- BOBBIO, Norberto, *Diccionario de Ciencia Política*, México, Siglo XXI, 1991.
- CABRERA MENDOZA, Enrique, *Los dilemas de la modernización municipal*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- Cámara de Diputados, LVII Legislatura, *Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación del 2000*, México, 29 de diciembre de 1999.
- , LVII Legislatura, *Decreto de Reforma del Artículo 115 Constitucional*, noviembre de 1999.
- CAMACHO SALAS, Mario, "El municipio, definiciones y características", en *Gobierno y administración municipal en México*, México, Cedemun/Segob, 1993, p.108.
- CAMPOS, Moisés, *El municipio y su evolución institucional*, México, Banobras/Fomun, 1987.
- CALCÁNEO ARBOLEYA, Elvira, "Análisis del municipio", en *Democratización integral: reforma municipal*, Memoria, México, Segob, t. XVI, 1983.
- CENTRO DE DESARROLLO MUNICIPAL, *Los municipios de México, información para el desarrollo*, 3a ed., Cedemun/Segob. México. enero de 1998, Disco compacto.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 1998.
- GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo, *Los municipios en México*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE, 1999.
- GUERRA, Francois Xavier, *Modernidad e independencia: ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- GUTIÉRREZ MEJÍA, María del Carmen. "Crisis y deuda externa: círculo vicioso", en *México hacia el siglo XXI, visión de una generación*, México, SEP/CREA/SEN/UAM, 1988.
- ITURRIAGA, Arminda, "Historia del municipio mexicano", en *Gobierno y administración municipal en México*, México, SEGOB/CEDUM. 1993.
- JANETTI DÍAZ, Ma. Emilia y Arturo Pontifes Martínez, *La protección jurisdiccional y administrativa del Municipio*, México, CIDE/CNAP, 1996.
- LÓPEZ MONJARDIN, *La insurgencia en las elecciones municipales*, México, Siglo XXI, 1987.
- "Manual de reglamentación municipal 5", Colección de Manual de Administración y Organización Municipal, México, Banobras/IANP 1989.
- Memoria de la Exposición Documental del 477 Aniversario del Municipio en México. México, Centro de Documentación y Estadística Electoral, 1997.
- MOYA PALENCIA, Mario, *Temas constitucionales*, México, UNAM, 1978.
- Memoria del Primer Seminario de Análisis Municipal, México, 1997.

- MONTES DE OCA NAVA, Elvia (coord.), *Temas municipales*, México, Gobierno del Estado de México/El Colegio Mexiquense, 1993.
- OLMEDO, Raúl, *El desafío municipal*, México, CNEM/Segob, 1985.
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ, Alberto, (comp.), "Historia del municipio Mexicano", en *Gobierno y administración pública en México*, México, IAPEM, 1996.
- SANDOVAL FLORES, Eduardo, *El municipio mexicano de cara al siglo XXI*. México, IAEM/ Gobierno del Estado de México/Colegio de Postgraduados del CIDE. 1993.
- SEMO, Enrique, *Historia del capitalismo en México*, México, Era, 1979.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Teoría y práctica del federalismo mexicano*, México, Comisión de Fortalecimiento Municipal de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1996.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, México, Porrúa, 1981.
- YOLDI LARRAINZAR, Ricardo. *Administración municipal en Colombia*, Bogotá, Gobierno de la República de Colombia, 1986.

HEMEROGRAFÍA

- ACEDO, Blanca y Ernesto, Ruiz, "El municipio en el marco de la reforma del Estado", *Federalismo y Desarrollo*, Banobras, año 7, México, de 1993.
- Diario Oficial de la Federación* del 15 de diciembre de 1995.
- Gestión y Estrategia*, núm. 15, México, enero-junio, de 1999.
- GÓMEZ ERG, José Luis, "La participación del municipio dentro del sistema federal", *Federalismo y Desarrollo*, año II, núm. 63, agosto septiembre de 1998.
- GÓMEZ TORRUCO, José, "El municipio mexicano", *Revista Pensamiento Político*, vol. III, núm. 10.
- Ciudades, Transición, gobierno y representación*, núm. 39, julio-septiembre de 1998.
- Revista del IAPEM* núm. 19, julio-septiembre de 1993.
- Revista Sociedad y Municipio Mexicano*, núm.11, marzo de 1998.
- UVALLE BERRONES, Ricardo, "Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México", *Gestión y Estrategia*, núm. 7, enero-junio de 1995.
- Voz y Voto*, noviembre de 1999.

MEDIOS ELECTRÓNICOS

- ARELLANO GAULT, David y Liliana Rivera Sánchez, *Gobiernos locales: innovaciones y perspectivas en la gestión de la participación social*, México, CIDE, Documento de trabajo núm. 67, 1998, docto. de Internet, URL: <http://www.cide.mx/arellano-rivera.htm>.
- Asociación de Municipios de México, *Agenda para la reforma municipal*, México, AMMAC, docto. bajado , de Internet, 1998.
- Cedemun, *Semblanza histórica del municipio en México*; docto., de Internet, URL <http://www.cedemun.gob.mx/docs/semblanz.txt>
- y Segob, "Guías técnicas municipales, historia del municipio mexicano", en *Los municipios de México, información para el desarrollo*, México, Cedemun 1998, Disco compacto.
- , "Historia del municipio en México", en *Los municipios de México: información para el desarrollo*, México, Cedemun, 1998, Disco compacto.
- GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, Juan Marcos, "Reforma al artículo 115 constitucional de México; docto., de Internet URL: <http://www.ammac.org.mx/Doctos/Congreso/Res115.htm>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Conteo Nacional de Población y Vivienda 1995*, México, consulta a la base de datos SIMBAD, 1999.



Índice

PRÓLOGO	5
PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO UNO Orígenes y evolución	
del municipio mexicano	11
Antecedentes de	
la institución municipal	12
Teoría política constitucional	
y municipio mexicano	18
Trascendencia de la reciente reforma	54
CAPÍTULO DOS Características	
del municipio contemporáneo	57
La centralización:	
constante histórica.	57
Definición de centralización	58

Conceptualización del municipio	62
Clasificación del municipio	65

CAPÍTULO TRES La nueva dinámica

del municipio contemporáneo	69
---------------------------------------	----

La transformación del

municipio en la década de los ochenta	69
Alcances de la reforma de 1983	73
Relaciones fiscales municipio-Federación	78
Realidad política del municipio mexicano	93
Marco jurídico del municipio	99
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	100
Constituciones políticas de los estados	101
Leyes, códigos y reglamentos federales	102
Ley Orgánica Municipal (tipo esquema de contenido)	104
Bando de policía y buen gobierno (esquema de contenido)	106
Problemática económica y	
social del municipio mexicano	107

CAPÍTULO CUATRO Propuestas para

el desarrollo municipal	113
-----------------------------------	-----

Composición de la agenda

para el desarrollo municipal	113
----------------------------------------	-----

Sección I: Estructura financiera

del ayuntamiento y coordinación fiscal	117
--------------------------------------------------	-----

Sección 2: Integración política	
del ayuntamiento y participación ciudadana	121
Sección 3: Organización y gestión	
de la administración pública municipal	123
Sección 4: Competencias y	
coordinación intergubernamentales	127
Iniciativas de ley en materia de reforma municipal	129
Propuestas fundamentales de las iniciativas	131
CONCLUSIONES	135
BIBLIOGRAFÍA	139
Hemerografía	140
Medios electrónicos	140

El municipio mexicano
se terminó de imprimir en la ciudad de México durante
el mes de diciembre del año 2001. La edición, en
papel de 75 gramos, consta de 1,000 ejemplares
más sobrantes para reposición y estuvo
al cuidado de la oficina litotipográfica
de la casa editora.

