

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Iztapalapa

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN EN EL MUNICIPIO MEXICANO

Trabajo final (tesina) concluido y aprobado en el
Seminario Temático de Políticas Públicas y Gobiernos Locales del
Seminario de Investigación I, II y III del Plan de Estudios de la
Licenciatura en Ciencia Política

AUTORES:

Juan Morales Cabrera y ***Claudia Reyes González***
91328971 92229235


Miguel González Madrid
ASESOR

María Eugenia Valdés Vega
LECTOR

México, Iztapalapa, D.F.
TRIMESTRE 99-P

INDICE

INTRODUCCIÓN	3
---------------------	---

Capítulo 1. **EL MUNICIPIO EN MÉXICO.**

1.1. Breve reseña histórica del municipio en México	6
1.2. Definición de Municipio	9
1.3. La estructura municipal.	11

Capítulo 2. **MARCO JURÍDICO BÁSICO DEL MUNICIPIO MEXICANO.**

2.1. Interpretación de artículos de la Constitución General	14
2.2. Interpretación de artículos de la Constitución Local	18
2.3. Interpretación de artículos en la Ley Orgánica del Estado de México	20

Capítulo 3. **AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN.**

3.1. Que entendemos por Autonomía	23
3.2. Centralismo, Autonomía y Descentralización	24
3.3. Autonomía Municipal en el Municipio Mexicano	29

Capítulo 4. **EL CASO DE NOPALTEPEC, ESTADO DE MÉXICO: DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA**

4.1. Características del Municipio de Nopaltepec	42
4.2. Descentralización y Autonomía en Nopaltepec	43
4.3. Representación Gráfica de las Facultades para un Municipio Autónomo: Medición Base de la Autonomía en Nopaltepec	49

CONCLUSIONES GENERALES	63
-------------------------------	----

FUENTES CONSULTADAS	66
----------------------------	----

INTRODUCCIÓN

Actualmente nuestro país atraviesa por un proceso de democratización política, que hace relevante la participación de los municipios como unidades básicas de administración y organización estatal. Es por eso que el municipio mexicano debe seguir luchando por el reconocimiento pleno de su autonomía que lo fortalezca ante la responsabilidad que significa ser la esfera básica de gobierno.

La trayectoria que ha trazado el municipio en nuestro país ha ido en ascenso gracias a las reformas logradas a su favor y que, aunque no han alcanzado el grado de libertad y autonomía requeridos, han abierto las puertas para lograrlo.

El régimen centralista que se oculta en el corazón del federalismo centripeto mexicano, es ya un modelo ineficiente e incapaz de conservar la estabilidad del sistema político que ha impedido el desarrollo y la madurez política de las instancias locales de gobierno y de sus habitantes.

La descentralización significa una respuesta inmediata a esas deficiencias. Aquí, la capacitación técnica y profesional de las autoridades municipales representa un papel muy importante. Sin embargo, esta tarea no bastaría para hacer del municipio mexicano un espacio propiamente autónomo de las decisiones que conciernen a la particularidad demográfica, étnica, lingüística, social, cultural y política de la población en una unidad territorial determinada.

La descentralización constituye, en sentido estricto, el primer paso hacia el fortalecimiento municipal. El sentido de responsabilidad y madurez de las autoridades municipales debe preceder a esta situación. Un municipio fuerte es un municipio que no basa su desarrollo en la dependencia económica con respecto al gobierno central, sino que busca mecanismos que le permitan apartarse de ella. Es una realidad que la dependencia económica que mantienen los municipios provoca repercusiones tanto políticas como sociales.

Técnicamente, las facultades administrativas, políticas, financieras, legislativas, ejecutivas y judiciales constituyen un municipio autónomo. La autonomía es el principio básico que debe regir el ámbito municipal y debe ser reconocido así por el gobierno federal y, en general, por la Federación.

El objetivo de nuestro estudio radica en demostrar que la descentralización de la vida nacional, la superación técnica y profesional de las autoridades de gobierno y el trabajo conjunto con su comunidad, utilizando los medios propios que poseen, pueden generar la fuerza necesaria que el país necesita para crecer democráticamente. Esto es posible a través de un nuevo sistema de gobierno autónomo capaz de autodirigirse y autogobernarse sin estar condicionado a las decisiones de un gobierno central que desconoce las necesidades más elementales e inmediatas de la población.

Ante una sociedad tan heterogénea como la nuestra es imposible continuar con prácticas tradicionales de centralismo que crean una cultura política paternalista. Es momento de delegar responsabilidades a quien tiene la obligación de responder por ellas. La Federación, y particularmente el gobierno federal, deben entender que la sociedad actual requiere de nuevos mecanismos de crecimiento y que el modelo centralista que en su tiempo sirvió para la unificación nacional se ha vuelto obsoleto y requiere de una transformación. Ceder autonomía constitucional a los municipios no significa, por lo tanto, inestabilidad del sistema, sino una nueva forma de gobierno.

El primer capítulo de nuestro tema consiste en una breve reseña histórica del municipio mexicano, sus inicios y su evolución. Igualmente intenta definir de manera general el municipio basado en definiciones de diversos estudiosos del tema. Por último, este capítulo nos muestra una estructura general del municipio mexicano.

El segundo capítulo consta del análisis de algunos artículos que reglamentan la vida municipal y que consideramos de mayor relevancia para nuestro estudio. El objetivo radica en encontrar en ellos las facultades que permiten o limitan el desarrollo municipal.

El capítulo tercero consta de un análisis del centralismo, la descentralización y la autonomía municipal. El arraigado centralismo de nuestro gobierno es el problema a vencer a través de una descentralización económico-política que recaiga en la obtención práctica y formal de la autonomía municipal. En este apartado manejamos el concepto de autonomía como la capacidad que posee una unidad de autogobernarse y autodirigirse internamente en la búsqueda de su desarrollo, sin inde-

pendizarse necesariamente del marco legal nacional. El tema del centralismo y la descentralización plantea a esta última como el primer paso para conseguir la autonomía y con ella el desarrollo municipal.

El capítulo cuarto trata del estudio del municipio rural de Nopaltepec, Estado de México, en el que se comprueba nuestro análisis teórico. La razón por la que elegimos este municipio como objeto ilustrativo de estudio, consiste en que la marginación que sufre es claro ejemplo del atraso económico, político y social de los municipios en nuestro país. Nopaltepec constituye una manifestación abierta del centralismo y de la falta de capacitación técnica y profesional que subyace en la mayoría de los gobiernos municipales. En este apartado se lleva a cabo una comparación entre las facultades que debe poseer un municipio autónomo y las que posee el municipio de Nopaltepec.

CAPÍTULO I

EL MUNICIPIO EN MÉXICO

En este capítulo hacemos una breve reseña histórica de cómo el municipio en México se dio primero como una forma de organización en diferentes momentos y llegó a convertirse en una institución gubernamental, sin dejar de ser la base de la organización política, geográfica, económica, administrativa y social, al alcance de la población.

1.1. BREVE RESEÑA HISTORICA DEL MUNICIPIO EN MEXICO

La antigua forma de organización de lo que más adelante se constituiría como municipio en nuestro país tiene su origen en los *calpullis* o barrios de los mexicas, caracterizados por ser una unidad económica autosuficiente, con su propio gobierno, cuya propiedad era de tipo comunal, pues los vecinos tenían derecho al usufructo pero no a la propiedad privada; el Consejo de ancianos estaba formado por representantes de cada familia constituyendo una “*junta vecinal*” con escasa autoridad que designaba por elección a algunos funcionarios. El Concejo mayor lo formaban los *calpuleques* y *tecuhtlis*, ahí se elegía al *tlatoani* y al *tlacatecuhtli*” (Iturriaga *et al*, 1993: 21).

La estructura organizacional del México antiguo se transformó con el descubrimiento de América. Una vez invadido nuestro país por los españoles, se creó el primer ayuntamiento mexicano con matices del modelo de organización español. El primer ayuntamiento se conoce como la Villa Rica de la Vera Cruz y fue Hernán Cortés quien lo fundó.

Los municipios representaron un papel muy importante en la época de la colonia, ya que garantizaban el control de España sobre los pueblos indígenas, gracias a las funciones judiciales, administrativas y legislativas que desempeñaban.

El centralismo de que fue objeto el municipio mexicano durante la colonia es característico de esta época y fenómeno de trascendencia hasta nuestros días. Sin em-

bargo, el primer momento de la historia del municipio mexicano surge con la promulgación de la Constitución de Cádiz en 1812:

Con la promulgación de la Constitución de Cádiz en México, el 30 de septiembre de 1812, se estableció la organización de los municipios, a través del texto constitucional se consolidó la institución del municipio como instancia básica de gobierno así como una organización territorial y poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas y promoviendo este tipo de representación donde no la hubiera (Iturriaga *et al*, 1993: 27).

Desgraciadamente en el período de consumación de la independencia no se contempla al municipio puesto que no se hizo referencia a la organización política interna de los estados.

Cuando en 1824 se crea la primera constitución federal que adoptaba la forma de República Representativa Popular Federal el municipio pasó desapercibido, instituyéndose una organización provisional para el gobierno interior de los estados, se “[...] estableció que las legislaturas de los estados podrían organizar provisionalmente su gobierno interior y entre tanto serían observadas las leyes vigentes [...] de la constitución de Cádiz. (Robles, 1998:90).

En 1836, con el triunfo de los conservadores, se instaure una constitución centralista que reglamenta la vida municipal: “la constitución centralista fue la primera que reglamentó la vida municipal: dispuso que las autoridades del municipio debían ser de elección popular y que los ayuntamientos tenían derecho a coleccionar y a invertir sus rentas e impuestos. Sin embargo, esta libertad municipal otorgada por la constitución era muy relativa, pues los ayuntamientos dependían del poder político de los prefectos y subprefectos” (Secretaría de Gobernación, 1993:259).

Por lo que respecta a la Constitución de 1857, encontramos muy limitado el espacio dedicado a los municipios. Al igual que en la constitución de 1824, la constitución de 1857 dio mayor importancia a otros asuntos, como la discusión del liberalismo político mexicano, y dejó de lado el aspecto municipal.

En la Constitución de 1857 sólo se menciona a los municipios en los siguientes aspectos: se elegirá popularmente a las autoridades públicas, municipales y judiciales, designándoles el Congreso rentas para cubrir sus atenciones locales (Art. 72); todo mexicano debía contribuir a los gastos de la federación, estado o municipio; así que estas últimas podían exigir impuestos para sus funciones y cierta independencia económica (Art. 31) (Iturriaga *et al*, 1993: 36).

Durante el gobierno de Porfirio Díaz el fenómeno del centralismo se agudizó debilitando aún más al municipio, ya que a la autoridad de los Ayuntamientos se anteponía la figura de los prefectos o jefes políticos (figura existente desde la colonia) representantes del centralismo político.

La Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 retoma la forma de organización municipal donde el municipio será la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados y por tanto de la Nación. Entonces en 1917 se le otorga la categoría de libertad, categoría considerada por muchos investigadores municipalistas como el triunfo máximo de la Revolución en 1910; sin embargo, esta categoría no le proporciona en forma real el poder necesario para procurar el desarrollo de la base tanto administrativa como política, cuestión que nos ocupará y expondremos en el siguiente capítulo, en tanto la cita siguiente compartirá nuestra opinión.

“El proyecto nacional de 1917 hizo del municipio una reivindicación histórica pero no le cedió las suficientes bases económicas, financieras y jurídico-políticas para ser realmente libre. El nuevo régimen olvidó al municipio como célula social y política básica, resquebrajó su autonomía y lo que es peor, hizo de ellos simples representaciones del gobierno federal y apéndices de la voluntad de los gobiernos locales (o estatales), con decisiones tan distantes y tan distintas de las comunidades municipales” (Inda Ramos y Vargas Paredes, 1987: 188).

1.2 DEFINICION DE MUNICIPIO

Las diversas conceptualizaciones del municipio contienen elementos claves que nos introducirán al estudio de los temas de centralismo, descentralización y autonomía. El concepto de municipio podemos apreciarlo desde diversas posturas ideológicas, que al tiempo que se unifican, incrementan la definición del mismo, permitiendo una visión más amplia para su estudio. La misma conceptualización del municipio puede ayudarnos a visualizar su esfera de acción propia delimitando sus funciones, atribuciones y responsabilidades.

El municipio en México puede definirse, desde una visión constitucionalista, como la base de la división territorial de los estados y de su organización política y administrativa. Esta identidad como unidad administrativa la adquirió con el Constituyente de 1917 y se asienta en el artículo 115 de esa constitución que manifiesta el Municipio Libre. Pero sobre el municipio existen diversas apreciaciones que es necesario mostrar:

Podemos definir al municipio como la institución primaria sociopolítica. En el municipio se institucionaliza la convivencia social como cimiento de la estructura sociopolítica de la nación y del estado. Por lo tanto, entendemos al municipio como un gobierno autónomo, integrador de un orden soberano en el Estado y a la vez reconocido como institución del orden público (Zorrilla Martínez, 1986:137).

La experiencia señala que el municipio debe y puede ser salvaguarda de libertades, garantía contra la arbitrariedad, oportunidad permanente de una relación y comunicación social, que sólo la vecindad asegura, y el lugar más adecuado para el ejercicio efectivo de derechos y la satisfacción pronta y cumplida de necesidades intensamente humanas (Idem: 170).

El municipio en México, es la institución político-jurídica integrada por una población que comparte identidades culturales, históricas y un idioma común, asentada en un territorio delimitado que se administra por autoridades cons-

tituidas por un Ayuntamiento electo por sufragio universal y directo, para su propio progreso y desarrollo (Secretaría de Gobernación, 1993: 109).

El municipio ha sido reconocido como una entidad que existió antes del surgimiento de lo que hoy llamamos estado nación. El municipio es universal. Se trata de una organización social, política y administrativa que está presente lo mismo en gobiernos federales que en centralistas o monárquicos, vigente lo mismo en el capitalismo que en el socialismo. El municipio se ha visto incluso con idealismo, como el modelo más perfecto de la democracia posible y del autogobierno (Ortega Lomelín, 1994: 20).

El municipio es una entidad política y social, eminentemente local, que debe constituir la primera organización de gestión autónoma de la sociedad civil (Inda Ramos y Vargas Paredes, 1987: 187).

El municipio, desde el punto de vista sociopolítico, es el tipo institucionalizado de la asociación de vecindad.[...] Podemos definir al municipio como la institución primaria sociopolítica. (Ochoa Campos, 1986: 137).

Autores como Fernando Ramírez López y F. Raúl Díaz Ontiveros, en una publicación de 1988 expresaron al municipio como el órgano de gobierno más cercano al pueblo además de ser para ellos el órgano más propicio y fundamental para la construcción de un país justo y democrático también en él se registran las demandas básicas de la población.

En diversos estudios municipales encontramos una variedad de elementos característicos del municipio como son: entidad política, básica y autónoma de la organización nacional; base de la división territorial y la organización política y administrativa; forma de gobierno republicano, representativo y popular; entidad político jurídica; forma o elemento descentralizador; institución que busca su autonomía para dar respuestas inmediatas y satisfactorias a su población; campo de acción libre e independiente; institución integrada por una población que comparte identidades culturales e históricas, etc.

Basándonos en todas estas conceptualizaciones del municipio, que en cierta forma reúnen sus características esenciales, y para el efecto de nuestro estudio, entenderemos al municipio como *la base de la división territorial y unidad básica de organización del Estado, con atribuciones jurídicas, administrativas y políticas que busca la realización plena de su autonomía para responder satisfactoriamente a las necesidades inmediatas de su población y que como gobierno republicano, representativo y popular garantiza el ejercicio descentralizador del poder.*

1.3 LA ESTRUCTURA MUNICIPAL

Aquí es necesario resaltar la importancia que tienen todas y cada una de las partes constitutivas del municipio mexicano; al mismo tiempo que permite el conocimiento, por lo menos general, de las funciones correspondientes de cada una y permite establecer igualmente el alcance y límite de sus responsabilidades.

Consideramos pertinente retomar una reflexión de Moisés Ochoa Campos. Este autor nos explica la diferencia entre *Ayuntamiento* y *Municipio*, conceptos que según él, son muchas veces confundidos como sinónimos:

El municipio es la entidad sociopolítica fincada en vínculos domiciliarios y reconocida por el estado. El Ayuntamiento es el órgano de gobierno municipal. Forma el nivel de gobierno que corresponde al municipio y de él depende la administración municipal. Por lo anterior podemos decir que, el municipio es una entidad sociopolítica, con un órgano político de gobierno que es el Ayuntamiento (Ochoa Campos: 1986: 144).

El Ayuntamiento es, entonces, una de las partes constitutivas del municipio, tal y como él mismo lo sintetiza más adelante:

El Ayuntamiento es todo el gobierno municipal, dividido para su ejercicio en tres poderes: un ejecutivo o presidente municipal, un legislativo doméstico o

cabildo, como cuerpo colegiado o deliberante con funciones normativas, y un judicial formado por los jueces populares, jueces menores o jueces de paz. (Ochoa Campos: 158).

Eduardo Fernández Sánchez define al Ayuntamiento como:

Un órgano de gobierno colegiado y deliberante, que asume cada tres años la máxima representación política del municipio, se encarga de encauzar los diversos intereses sociales y la energía ciudadana hacia la promoción del desarrollo, darle plena vigencia al Estado de Derecho y por intermedia del gobierno del estado, robustecer el pacto federal (Fernández Sánchez, 1993: 119).

La estructura básica del municipio en México contempla tres figuras primordiales en su composición, con obligaciones y responsabilidades distintas, y que por ningún motivo puede alguna de ellas realizar las actividades correspondientes a cualquiera de las otras dos. Esas figuras las representan **el presidente municipal** como un poder principalmente —pero no propia ni exclusivamente— ejecutivo que administra al municipio cuidando de la ejecución de los programas de obras y servicios públicos.

La segunda figura la representa **el síndico**, y según el municipio de que se trate en cada entidad federativa, un ayuntamiento puede ser integrado con uno o más síndicos, los cuales tienen a su cargo, entre otras funciones, las de resguardar los aspectos financieros del municipio y representar jurídicamente al municipio o al ayuntamiento en los casos necesarios.

Por último, **los regidores** constituyen el tercer elemento integrador del ayuntamiento, y entre sus funciones está la de vigilar el ejercicio de la función pública municipal que concierne ante todo a la administración, gestión y distribución de los servicios públicos.

El Ayuntamiento se organiza en su interior mediante **un sistema de comisiones**, el cual posibilita una mejor realización de sus funciones. Estas comisiones están a cargo de uno o varios regidores. Para el caso, “las comisiones pueden ser permanentes, obligatorias, transitorias y especiales, asignados ya sea de manera unipersonal

o colegiada” (Fernández Sánchez, 1993: 121). La tarea básica de estas comisiones es la de analizar y proponer alternativas de solución a los asuntos municipales.

Las tres figuras constitutivas del Ayuntamiento son, entonces, los principalmente responsables de las acciones ejecutadas al interior del municipio al cual pertenecen y con el cual tienen el compromiso de un desarrollo social, político y económico para el bienestar inmediato de la comunidad que gobiernan.

El municipio se ha manifestado en momentos importantes del país, sin embargo, no ha tenido la fuerza suficiente para hacer permanente su presencia y la importancia que representa como unidad básica de organización política y administrativa de los estados. Por lo tanto podemos afirmar que su presencia en la vida económica, política y social del país no ha sido relevante, ya que la fuerza que podría representar ha sido anulada por su dependencia hacia el gobierno central quien por diversos motivos referentes al control político de su territorio ha negado al municipio su desarrollo autónomo.

CAPÍTULO 2

EL MARCO JURÍDICO BÁSICO DEL MUNICIPIO MEXICANO

En este apartado damos a conocer el contenido y las consecuencias del marco jurídico básico del municipio en México, tomando en cuenta los artículos más relevantes de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

2.1. INTERPRETACION DE ARTICULOS DE LA CONSTITUCION GENERAL

En el primer párrafo del artículo 115 se plantea al municipio libre (no autónomo) como la base de la división territorial de los estados y de su organización política y administrativa. Esta referencia pierde sentido en el momento en que es el gobierno federal quien determina la normatividad jurídica de los municipios y niega la posibilidad de organización individual de cada uno de ellos.

I. El apartado primero determina un proceso de elección directa y popular, sin ninguna autoridad intermedia entre el municipio y el estado cuando es bien sabido que en el sistema presidencialista mexicano, es la federación quien dice la última palabra. Este principio de elección directa y popular se ve violado cuando se expresa mas adelante la capacidad de desaparición o suspensión de los Ayuntamientos, puesto que si el pueblo elige a quienes los han de gobernar debería ser este quien tuviera el derecho a desconocerlos". Las legislaturas locales por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros [...]" (*Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1998: 105)

II. Este párrafo hace referencia a la personalidad jurídica con que están investidos los municipios. Si bien es cierto que esto brinda una cierta autonomía, también es cierto que esa posibilidad se ve limitada a la aplicación de leyes establecidas por el gobierno estatal y no se basa en la posibilidad de que el municipio pueda aprobar leyes". 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 [...]" (Idem).

III. Aquí se marca el derecho del municipio de procurar los servicios públicos que considere más necesarios, para esto se le permite la libre coordinación con otros municipios. Aquí solo se le confieren responsabilidades como institución pero no permite la posibilidad de reglamentarlos para su progreso y mejor respuesta de sus necesidades.

IV. Nos marca la libre administración de su hacienda. El inciso b) muestra la dependencia del municipio con respecto a las participaciones federales y a las legislaturas de los estados, ya que son éstas quienes aprueben las leyes de ingresos de los ayuntamientos. No se manifiesta ni se normativiza la posibilidad de procurar sus propios ingresos. "Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados" (Idem: 106).

V. Este párrafo nos muestra la subordinación del municipio a las leyes federales cuando nos dice que los municipios, "[...] en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; [...] controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales[...]" (Idem: 107). Podemos ver entonces que sus funciones no son libres ni mucho menos autónomas, puesto que están condicionadas a los criterios de instancias superiores. Por lo que respecta al uso del suelo, el municipio solo se encarga de controlar y vigilar, más no de disponer de él para la satisfacción inmediata de las necesidades de la población.

VII. La fracción séptima relega el mando de la fuerza pública al municipio y la pone en manos del ejecutivo federal y de los gobiernos estatales”. El ejecutivo federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios[...]” (Idem).

VIII. En esta fracción se deja ver claramente que el gobierno municipal carece de autoridad para formular leyes internas entre él y sus trabajadores. El municipio es según este artículo una instancia de gobierno local y es la elección popular y directa del Ayuntamiento, la libre administración de su hacienda y la investidura de personalidad jurídica la que refuerza la creencia de algunos investigadores que se hace referencia o que se simboliza la autonomía municipal”. Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados[...]” (Idem: 108).

El artículo tercero de la constitución federal nos dice que las tres instancias de gobierno tienen la obligación de impartir educación básica, primaria y secundaria a todos los mexicanos. El municipio, como célula básica de las instancias de gobierno, debería ser el ámbito más preocupado por procurar educación a todos y cada uno de sus habitantes, para que germine en sus entidades el progreso científico, que repercute en sí mismo y, claro, en sus instancias contiguas, para que recaiga en el progreso nacional.

Entonces deberían diseñarse planes y programas de desarrollo efectivos que tomen en cuenta las particularidades que cada municipio desarrolla, procurando mejorar la convivencia humana por medio de elementos que alimenten cada vez más al educando, eliminando los efectos de prejuicios y/o fanatismos, para el mejor aprovechamiento de los recursos de cada entidad haciendo uso de su libertad y la autonomía que deberían poseer en esta instancia.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “[...]el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación [...]” (Idem).

Estamos de acuerdo en que se tiene que tomar en cuenta un lineamiento general y directo con la Federación, pero no en que sea ésta la que determine por sí sola los

planes y programas de estudios de la educación básica para toda la República. Pues no sólo debe tomar en cuenta la opinión de las diferentes entidades y sectores que se involucran en la educación, sino que tiene que consultarlos pues sólo ellos y no la Federación son quienes están en contacto directo con los procesos de evolución constantes a que se someten dichas entidades y sectores; por ello saben entonces cuáles son las necesidades y demandas que exigen una formulación de planes y programas acordes a cada entidad. Creemos que esto reforzaría a la Constitución misma, pues en ella también se establece en el artículo tercero que, “[...] el estado proveerá y atenderá todos los tipos y modalidades educativas, incluyendo la educación superior, necesarias para el desarrollo de la nación[...].” (Idem: 6).

Lo propuesto atendería la producción propia de oficios, de técnicos o profesionistas que cada región necesite para la procuración del aprovechamiento de los recursos que posee y de igual manera canalizar aquellos que no sean propios del desarrollo de su entidad, pero que pueden ayudar en el desarrollo de otras regiones.

“El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación de toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios[...].” (Idem: 7).

Al plantear el Congreso de la Unión una educación unificada da a entender que hace de la educación una sola para toda la República, cuando debería unirla y respetar sus diferencias para que permita en su interrelación acuerdos que les convengan y beneficien su desarrollo en general, donde la intervención del Congreso de la Unión si es necesaria para la coordinación de toda la educación de la República, expidiendo las leyes necesarias que le permita ésta. “Hay desde el más comunitario de los municipios, hasta el más complejo y diferenciado, es decir, desde San Pablo Yaganiza, en la sierra norte de Oaxaca, hasta la ciudad de Monterrey y desde una frontera del país hasta la otra[...].” (Merino Huerta, 1994: 211).

El artículo 117 establece el hecho de que los municipios no pueden contraer obligaciones económicas a menos que se destinen a inversiones públicas donde se tendrá que informar por medio de la cuenta pública, o sea que el municipio dentro de su presupuesto puede adquirir empresas procurando su funcionalidad y su progreso, creando fuentes de empleos, remunerando a los trabajadores, procurando la eficacia de la empresa o fábrica que brinde un medio de desarrollo y sobrevivencia económica

de su comunidad. "Los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas[...]" (Idem: 112).

En el artículo 123 se establece que toda persona tiene derecho al trabajo digno socialmente útil, al mismo tiempo que se establece la promoción de la creación de empleos y la organización social para el trabajo, donde la colocación de trabajadores por parte del municipio será gratuita. Esto quiere decir que el municipio puede crear fuentes de empleo para el progreso y el mejoramiento del nivel de vida de sus residentes y de cualquier otra persona, al mismo tiempo que tiene la obligación de protegerlos. "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley" (Idem: 124).

2.2. INTERPRETACION DE ARTICULOS DE LA CONSTITUCION LOCAL

El artículo 29 de esta constitución nos habla de los recursos que se aplican a la solución de necesidades de los habitantes, para lo cual las leyes de ingreso-egreso de los municipios están orientadas a la asignación prudente determinada por criterios de proporcionalidad de cargas.

Este artículo indica que según la cantidad de necesidades o proporcionalidad de cargas, es la cantidad prudente de recursos que el municipio obtiene por medio de la ley ingreso-egreso. Para ello alguien necesita informar específicamente cuáles son las necesidades de la sociedad y quien mejor que la sociedad misma, en acuerdo con el gobierno municipal, para que esta sea una decisión racionalizada en relación directa a satisfacer demandas específicas.

En el artículo 51 se establece que los ayuntamientos tienen derecho a iniciar leyes y decretos que los incumben (no tiene derecho a aprobar sólo a iniciar leyes y decretos). Con esto podemos darnos cuenta que el municipio puede iniciar o decretar leyes según le convenga a sus necesidades económicas, políticas y sociales que le permitan dar solvencia a estas para tomar una actitud de desarrollo progresivo, pensando que sus leyes no servirán sólo de manera inmediata, sino también posteriormente, desgraciadamente esto se ve limitado al momento de someter a juicios de otras

instancias de gobierno dichas leyes o decretos que los municipios pudieran iniciar.
“Artículo 51. El derecho a iniciar leyes y decretos corresponde:

IV A los ayuntamientos en los asuntos que incumbe a los municipios[...]" (*Constitución Política del Estado libre y soberano de México*, 1998: 14).

El artículo 77 deja claro el plan de sometimiento en que el municipio se desarrolla, pues la fracción séptima establece los derechos que el artículo 27 asigna a la nación, siempre que este artículo por disposiciones federales no deba considerarse como reservado. En la fracción novena dispone conservar el orden público en todo el territorio y mandar las fuerzas de seguridad pública del estado y en caso de ser necesario coordinarse con la Federación; esto quiere decir que el municipio está subordinado al Estado y este a la Federación.

Artículo 112 “La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado es el municipio libre” (Idem: 123).

El municipio libre más no autónomo es la base de la división territorial, de la organización y de la administración del Estado y está subordinado a la Federación entorpeciendo su desarrollo político, financiero, administrativo y social, limitando al municipio no como una instancia supraordenada de gobierno sino como una instancia subordinada que no puede o no tiene la capacidad para autorregularse, cuando esta célula básica en el nivel de gobierno debiera poseer diferentes tipos de autonomía real por decreto constitucional para provocar una cadena retroalimentativa de desarrollo entre las diferentes instancias de gobierno.

El artículo 113 indica que la administración pública será ejercida por los ayuntamientos y por los presidentes municipales y por quienes legalmente los sustituyan.

El buen funcionamiento administrativo depende principalmente de quienes encarnan el Ayuntamiento: Presidente municipal, sindico o síndicos y regidor o regidores, por lo cual el municipio no podrá ser gobernado por una sola persona.

El artículo 114 nos dice que los ayuntamientos podrán ser elegidos democráticamente, donde los órganos electorales municipales validaran los resultados y estos cargos no serán renunciables a menos que el Ayuntamiento lo califique necesario o permita una licencia.

Los ayuntamientos serán elegidos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, donde los resultados serán validados por los órganos electorales municipales solamente, más no por representantes ciudadanos de la misma entidad, el cual proporcionaría legitimidad veraz ante la comunidad y fluiría fácilmente la interrelación ciudadanía-gobierno municipal en pro del progreso mutuo.

“Artículo 123.- Los ayuntamientos desempeñan dos tipos de funciones:

I. Las reglamentarias para el régimen de gobierno y administración del municipio y,
II las de inspección; concernientes al cumplimiento de las disposiciones de observancia general que dicten” (Idem: 145).

2.3. INTERPRETACION DE ARTICULOS DE LA LEY ORGANICA DEL ESTADO DE MEXICO

En el artículo 1 se establece que “el municipio libre es la base de la división territorial de la organización política del Estado, investida de personalidad jurídica propia, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública, en términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (*Ley Orgánica Municipal del Estado de México*, 1997: s/p)

El estado de derecho proporciona la seguridad entre los ciudadanos dentro de la interacción que se desarrolla en la sociedad por medio de leyes que regulan el comportamiento de todos y cada uno de los ciudadanos que viven dentro de este estado de derecho, por lógica, entonces, debe existir una ley que regule las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipal.

El municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política de los estados, como una instancia de gobierno supraordenada a las otras dos. El municipio debe funcionar como una célula básica, es decir, la parte más importante para el funcionamiento de un principio de gobernabilidad y administración, por lo cual debe obtener una autonomía que le permita crecer y desarrollarse en beneficio del progreso nacional y no limitarlo a una libertad supeditada a la subordinación en lugar de procurar una coordinación para la organización.

La autonomía que se le otorga al municipio hace referencia a su gobierno interior pero no especifica a que se refiere; por ello se puede prestar a la confusión de hacer referencia sólo al aspecto político, a la administración de los servidores públicos, en cuanto a que puede elegir a sus funcionarios por elección popular directa, sin instancias intermedias o aquello que alude a estos. En la autonomía de la administración de su hacienda pública debería establecerse por ley la coordinación para la procuración de capacitación técnica a la base de la división territorial y de la organización política del estado, para un mejor desarrollo y por lo tanto progreso del municipio mismo, del estado y finalmente de la nación en su conjunto.” Artículo 1o. [...] con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública [...]” (Idem).

En el artículo 31 la constitución nos indica cuales son las atribuciones de los ayuntamientos, en su fracción doceava: “Solicitar al ejecutivo del estado la expropiación de bienes por causa de utilidad pública” (Idem). Aún cuando la Federación establece que los municipios, al igual que los estados, puede obtener propiedad para los servicios públicos, éstos no sólo tienen que informar de esta posible acción, sino que deben solicitar al estado lo que establece otra vez el centralismo del que son objeto las entidades municipales. En la fracción onceava, los municipios pueden emprender sus planes de desarrollo municipal y los programas que mejor beneficien a su entidad para la resolución de demandas y problemas que le permitan el progreso por medio del desarrollo adecuado a las particularidades del municipio; otra parte importante del artículo 31 se establece en la fracción 34 donde se indica que mínimo una vez al año se debe hacer una publicación por medio de la Gaceta Municipal para informar a la población de los procedimientos y progresos que ha tenido su entidad con su actual administración.

En el artículo 48 se establece que el presidente municipal, debe informar a su comunidad por medio de la Gaceta Municipal, las resoluciones que se detentarán dentro de su ámbito territorial y comunitario además de vigilar que se integren y funcionen los consejos de participación ciudadana municipal y otros órganos en los que formen parte representantes vecinales; esto, al igual que en la fracción séptima, puede ser de gran utilidad para el mejoramiento del desempeño laboral que generalmente tiene un municipio.

Artículo 64. Los ayuntamientos, para el eficaz desempeño de sus funciones públicas, podrán auxiliarse por:

I Comisiones del Ayuntamiento;

II Consejos de participación ciudadana;

III Organizaciones sociales y representativas de las comunidades;

IV las demás organizaciones que determinen las leyes y reglamentos o los acuerdos de los ayuntamientos (Idem).

Hemos encontrado que el municipio mexicano esta subordinado en su marco legal en grados extremos por la centralización, lo que hace aún más difícil una autonomía real, pues en el plano formal se menciona sólo en la ley orgánica y de forma ambigua.

DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA

México es un país que experimenta una aguda centralización de funciones políticas y administrativas debido al sistema político presidencialista que lo rige. La descentralización, por su parte, es un proceso que puede democratizar también ciertas prácticas institucionales, y va acorde con el momento coyuntural que está viviendo el país.

3.1 QUE ENTENDEMOS POR AUTONOMIA

Para los fines de nuestro estudio entenderemos a la autonomía como la capacidad que posee un sistema político para autogobernarse por sus propias leyes y reglamentos y que constituye la expresión más clara de descentralización.

“La autonomía se define como “la potestad de que pueden gozar las entidades políticas que lo integran, dentro de una determinada esfera territorial, y que les permita – cuando la tienen- la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias formadas libremente por ciudadanos.” (Pina Rafael en Sergio Elías Gutiérrez Salazar, 1988:102).

La autonomía municipal se refiere por tanto a las facultades con que el municipio debe contar para dar cumplimiento a las demandas de su comunidad, sin que sus acciones estén condicionadas a la voluntad del gobierno central.

“La diferencia entre el autogobierno y la dependencia política se asemeja a la diferencia que existe entre conducir un automóvil y ser remolcado. Un automóvil con su propio volante y conductor puede avanzar en muchas direcciones; un carro remolcado va a donde lo lleva la grúa.”(Karl W. Deutchs, 1993:172).

3.2. *CENTRALISMO, AUTONOMIA Y DESCENTRALIZACION*

Este proceso se ha visto muy limitado debido al enfoque que el gobierno federal le ha dado cuando delega funciones administrativas al gobierno local reduciendo la descentralización a un mero proceso administrativo que más bien podríamos llamar desconcentración de funciones.

Comenzaremos nuestro estudio definiendo el concepto de desconcentración para estipular la diferencia que sostiene en relación con el término descentralización.

“La desconcentración es sólo un mecanismo para crear unidades de gestión de menor dimensión, con el objeto de facilitar la operación de los aparatos administrativos, o para hacerlos más próximos a la comunidad. Se habla de desconcentración cuando sólo da lugar a la creación de un servicio o de una unidad operativa que es un instrumento del organismo desconcentrador, es decir, que no pretende representar a la sociedad del territorio en el que actúe, ni tiene autonomía en su funcionamiento”. (Alejandra Massolo, 1988:77).

Es necesario recordar que el centralismo constituyó en primera instancia, la base para la consolidación de un estado nacional con identidad propia, un sistema organizativo que permitiera la permanencia en el poder sin alterar su estabilidad. Escriben Fernando Ramírez López y F. Raúl Díaz Ontiveros “El centralismo fue, en cierta medida, el instrumento para acelerar la integración nacional, la defensa de la soberanía frente al exterior, el instrumento de combate contra el caciquismo, y facciones desintegradoras. Ya en el siglo XX la centralización del poder fue proyecto deliberado y constitucionalizado para efectuar las grandes transformaciones revolucionarias; [...]” (Fernando Ramírez López y F. Raúl Díaz Ontiveros, 1988:206). Martha Sánchez Soler refuerza esta explicación cuando nos habla de la lógica de eficiencia marginal del capital y de la eficiencia marginal del poder político que obedecieron al desarrollo centralizado del país. Hoy día podemos afirmar que el modelo de desarrollo dependiente y centralizador de nuestro país se encuentra en una gran crisis puesto que este centralismo limita y entorpece una nueva etapa del desarrollo del país. Es por ello que el proceso globalizador que está sufriendo el país requiere de un

cambio que ponga fin al rezago del que han sido víctimas los otros dos niveles de poder, estatal y municipal.

“La heterogeneidad cultural, la falta de comunicaciones y, sobre todo, la debilidad en las instituciones locales, favorecieron las inercias y las resistencias al cambio al fortalecer al poder central con la esperanza de que supere los problemas mencionados, lo cual propicia la actitud pasiva de los estados y el aniquilamiento de su vida política.” (María del Carmen Prado, 1986:120).

La centralización del poder político-económico y su estructuración en el estado puede ayudarnos a entender el seguimiento que debe darse en un proceso de descentralización. Por lo tanto debemos entender las funciones propias de los diversos niveles de poder existentes en el centralismo, es decir, las verdaderas funciones desempeñadas tanto por el gobierno federal como el estatal y por supuesto, el gobierno municipal.

En el centralismo de nuestro país percibimos que las decisiones políticas, económicas y sociales que habrán de repercutir en los gobiernos municipales dependen no de estos sino del gobierno centralizado. Ahora bien, a los gobiernos municipales solo les queda hacerse cargo de las graves consecuencias que se suscitan de esa toma de decisiones centrales, donde la mayoría de las veces desconocen los problemas específicos de cada población, razón por la cual se dan esas consecuencias que al interior del gobierno local genera lo que Alejandra Massolo define como “zona de corto circuito”, ya que se crean presiones y conflictos entre gobierno municipal y comunidad.

La función del poder estatal por su parte, solo sirve como puente o mecanismo de control del poder del ejecutivo nacional sobre los gobernantes estatales y municipales.

Para terminar con este régimen que Daniel Cosío Villegas denomina presidencialista es necesaria en primer lugar una descentralización real que logre los objetivos de un nuevo modelo de desarrollo nacional a través del desarrollo municipal. Pues, “El municipio ha experimentado un sojuzgamiento histórico, un ejercicio de autoritarismo, frente al cual se ha convertido en fortaleza y trinchera civil, [...], a través de la democracia electoral.”(Inda Ramos y Vargas Paredes, 1987: 189).

Podemos entender entonces a la descentralización como un proceso democratizador en cuanto se busca un nuevo modelo de desarrollo real del país que ponga fin a un mo-

delo decadente de centralización. La descentralización significa “[...]redistribución de competencias entre los diferentes ordenes de gobierno, [...]. (Jorge Rebollo Meza, 1988:56).

Cuando decimos que la descentralización es un proceso democratizador, no queremos decir que uno sea dependiente del otro pues bien puede darse el caso de una democratización mediante el centralismo. Un punto importante que no debemos pasar por alto es que esa descentralización de la que hablamos debe ser portadora de democracia y debe llegar hasta el fondo de la vida social. Esto lo reafirma la misma Massolo cuando cita a Luis F. Aguilar Villanueva: “poco se avanzaría hacia la conjunción entre democracia y descentralización, si ésta no llega a la vida interna de los sindicatos, universidades, medios de comunicación, aparatos de gestión del funcionamiento de las ciudades, etc.” (Alejandra Massolo, 1988:75).

El fenómeno del centralismo va más allá de lo económico-político y se relaciona con la vida social, con la infraestructura, el comercio y los servicios públicos, entre otros.

Aunque nuestra constitución “federalista” se sustenta en una “división de poderes” de gobierno, según su discurso político, la realidad es que surgió aunada a un modelo centralizador que no tiene nada de federalismo y que lejos de buscar un equilibrio de sus poderes de gobierno, fomenta un centralismo económico-político e inclusive social que desde hace ya varios años ha demostrado su incapacidad de avance en cuanto a desarrollo y aún más, se ha convertido en una limitante importante para éste. Además ese centralismo constitucional posee lineamientos extraconstitucionales que lo refuerzan, creando el presidencialismo en el que vivimos y que rige al país, el cual impide a la vez, la distribución real de funciones a quienes pueden y deben realizarlas mejor que nadie (los niveles municipales).

Esto es lo que se ha denominado ensanchamiento del estado y que se manifiesta en la excesiva intromisión del Estado en las funciones propias de los niveles de gobierno locales.

“[...], el Estado concentró, en detrimento de la actividad económica, llenando de cortapisas e impedimentos la legítima acción social [...]. Los beneficios del centralismo fueron decreciendo hasta que se encontró que los costos económicos, políticos y de

carácter eminentemente social superaban los beneficios”. (Ortega Lomelin Roberto, 1994:25).

A partir del análisis costo-beneficio ha quedado demostrado que el centralismo ha dado origen a la crisis actual puesto que el precio económico, político y social ha sido muy superior a los beneficios que habría podido generar

Ortega Lomelin nos explica que ante esta situación se ha tratado de revertir el proceso centralizador mediante un proceso descentralizador que a su vez ha transformado el entendimiento del federalismo motivando el surgimiento de mecanismos de colaboración y coordinación entre los tres niveles de gobierno motivando a la vez la participación de la sociedad.

La descentralización no significa en ninguna forma, que el gobierno federal y el estatal se tengan que olvidar de los problemas municipales sino que las tres instancias deben buscar un nuevo modelo de trabajo donde mediante su coordinación pueden afrontar juntos los problemas que puedan generarse. Este modelo de trabajo a su vez, podrá servir de ejemplo para generalizarse hacia los otros dos niveles de gobierno. Por esto, retomamos la idea de que el municipio es la unidad básica de organización que debe ser modelo para el desarrollo nacional.

“El hecho de que el centralismo no haya logrado resolver múltiples problemas nacionales no supone que el extremo contrario, consistente en dejar la responsabilidad únicamente a otras esferas de gobierno, derive de la resolución de rezagos sociales arraigados ancestralmente. De lo que se trata es de enfrentar los problemas en una acción de conjunto con apego al orden jurídico, con participación y con la suma de recursos y conocimientos para propiciar efectos multiplicadores” (Ortega Lomelin, 1994: 36).

Uno de los objetivos de este capítulo, pretende establecer que al municipio lo entendemos como un nivel de gobierno que busca su autonomía para la satisfacción inmediata de sus habitantes.

Cuando hablamos de descentralización no pretendemos que el municipio sea un organismo descentralizado sino un nivel de gobierno que requiere para su desarrollo de una autonomía real, la cual solo es posible mediante una descentralización, pero no una descentralización de este hacia el Estado o la Federación sino una descentralización del poder político y financiero que detentan estos dos.

No podemos pensar al municipio como un órgano descentralizado porque no es derivado del estado o la federación sino un órgano con una esfera propia de competencia que tiene su base en el mandato del pueblo.

Dice Reynaldo Robles Martínez “Los organismos descentralizados pueden ser suprimidos, desaparecidos, en el momento en que lo estime oportuno el ejecutivo[...] ya que fueron creados para apoyar y auxiliarlo en su actividad y al reorganizarse puede suprimir la alternativa del órgano descentralizado”... (Reynaldo Robles Martínez, 1998: 147).

Por lo tanto, al municipio no se le puede ni se le debe entender como un organismo descentralizado ni como un órgano puramente administrativo ya que estas conceptualizaciones limitan el campo de acción propio de los municipios.

Las atribuciones del municipio se han visto invadidas por la intervención del estado en sus tareas políticas, económicas, sociales y culturales originando un debilitamiento del mismo. “La respuesta a estos problemas no puede ser una descentralización únicamente administrativa, que siempre crea y mantiene el poder central, sino la voluntad política de contar con instancias locales fuertes para desterrar desde ahí las tendencias centralizadoras.” (Prado, 1986: 121).

El municipio se ha manifestado como una simple comparsa carente de sentido de poder que restringe la petición comunitaria ya que esta institución no es el verdadero centro de toma de decisiones, sus representantes son tan solo delegados de órganos superiores que no tienen facultades para resolver los problemas de la comunidad. “Las tendencias centralistas son en sí mismas, ilegítimas, puesto que surgen de la usurpación de la soberanía, las economías y los derechos de los estados[...]. (Jorge Estrada Franco, 1995:127).

Encontramos entonces que la subordinación del municipio al estado neutraliza al primero. Esta subordinación, además del marco legal que la respalda, es causa del sistema presidencialista del país donde el ejecutivo tiene uno de los medios políticos y económicos para manejar a los municipios y ayuntamientos como centros de poder y control. En palabras de Pablo González Casanova “La existencia formal de municipios libres corresponde sin embargo, a una realidad política en que el municipio depende del gobierno estatal y vive una penuria financiera que reduce al mínimo sus funciones públicas.” (Pablo González Casanova, 1965:41).

3.3 LA AUTONOMIA MUNICIPAL EN EL MUNICIPIO MEXICANO

El problema central de nuestro estudio radica en demostrar que el desarrollo del municipio mexicano está condicionado a la obtención de su autonomía como medio real del progreso.

La limitante de este desarrollo se manifiesta en el fenómeno del centralismo en el que subsiste nuestro sistema político y que conlleva a la dependencia económico política de los municipios hacia el poder central.

Si bien es cierto que este sistema centralista surgió como una necesidad para el progreso del país, como una unidad integradora que garantizara el proceso de independencia, también es cierto que ese sistema que se manifiesta en una cultura política paternalista es un modelo que no encaja en los lineamientos actuales del desarrollo mundial, que debe renovarse puesto que además de ser un modelo de organización subdesarrollado, impide el proceso democratizador del país. Afecta la comunidad municipal porque en cierta forma desalienta su participación y se pierde el valor que esta representa.

En el nuevo modelo de gobierno acorde a las necesidades de México es de vital importancia el fomento a una mayor interrelación gobierno municipal-comunidad para trabajar juntos en la búsqueda del progreso nacional. El municipio mexicano es entonces la base del desarrollo económico, político y social del país pero para que éste se logre deben sentarse nuevas reglas del juego que garanticen su funcionamiento mediante una nueva forma de trabajo autónoma de esas instancias gubernamentales.

El municipio autónomo por lo tanto, debe poseer, en primer, lugar el derecho a elegir a sus funcionarios y su forma de organización, así como el derecho a ampliar o restringir el poder municipal sobre la base de sus necesidades.

Cuando hablamos de autonomía municipal estamos hablando de un campo de acción propio. En el terreno político, el respaldo fundamental que asegura la autonomía municipal es el hecho de que el municipio está constituido como un gobierno representativo propio y que tiene a su cargo la administración de los servicios públicos de su comunidad y la reglamentación de sus finanzas.

En el análisis de la estructura normativa del municipio podemos apreciar ciertos matices que en parte permiten afirmar que el municipio posee autonomía, sin embargo, el problema estriba en la puesta en práctica de ella ya que hoy día esa autonomía es en la sociedad tan solo un proyecto, pero a nuestra consideración un proyecto viable.

En las leyes que plantea la Constitución mexicana existe un constante juego de palabras y conceptos que el gobierno federal interpreta según sus intereses o que simplemente son ambiguos. Hay quien asegura que la libertad que constitucionalmente se le otorga al municipio es sinónima de autonomía cuando en realidad son conceptos completamente distintos. No por nada, en ningún artículo de la Constitución se maneja el concepto de autonomía, se habla de libertad [restringida], por cierto, pero no de autonomía. Esa libertad no deja de estar limitada o sujeta por las decisiones del gobierno central.

En varios análisis del municipio se ha dicho que éste, sobre la base de la interpretación de sus normas, leyes o reglamentos, posee autonomía, pero la verdad es que continúa manifestándose ese juego de palabras del que hablábamos y que conlleva a crear esa afirmación; pero finalmente, la autonomía municipal no existe constitucionalmente, ni mucho menos como mecanismo real de crecimiento o desarrollo económico o político.

El problema principal a que se enfrenta el concepto de autonomía y concretamente de autonomía municipal es la interpretación que el gobierno central ha querido dar a dicho concepto. Lejos de verlo como un asunto de organización económica, política y social se ha ocupado en definirlo como un peligro latente de desgajamiento del territorio nacional. Ha asociado el concepto con rebelión, con la pérdida de control de las entidades y con la desintegración del estado nacional. Esta idea le ha surgido del temor a perder la última palabra en las decisiones tomadas al interior del municipio y de que éste no acepte los límites preestablecidos por el sistema presidencialista mexicano. Es por ello que niega la posibilidad de que ese concepto se considere siquiera en el plano formal.

Esto nos lleva a pensar que el gobierno ha olvidado el principio fundamental del federalismo y ha creado un federalismo a la mexicana puesto que no concibe al es-

tado y más concretamente al municipio como un conjunto de pluralidades autónomas y como un mecanismo de integración y crecimiento de la nación.

El primer paso para realizar este ideal de municipio autónomo que habrá de generar su propio desarrollo es el fortalecimiento del mismo mediante una descentralización del poder económico-político sustentado en el gobierno Federal, una inyección creciente de recursos financieros propios que lo alienten a hacer de su dependencia económica actual tan solo un respaldo para sus finanzas y no su soporte principal como lo ha sido hasta hoy manifestándose como factor de dependencia y sometimiento a las decisiones centrales.

La redacción de la Carta Magna de Querétaro pretendía establecer los elementos que garantizaran la autonomía municipal. “El texto original de la Carta de Querétaro [...] contenía los elementos que entonces se estimaban suficientes para garantizar la autonomía municipal, a saber: la elección directa de los ayuntamientos, la prohibición de la existencia de autoridades intermedias entre el estado y los ayuntamientos, la determinación de que administrarían libremente su hacienda y la atribución de que serían investidos de personalidad jurídica propia” (Gutiérrez Salazar, 1988: 101).

La desconfianza hacia los gobiernos locales contiene bases que desgraciadamente subsisten en la gran mayoría de los municipios, la falta de responsabilidad necesaria ante sus obligaciones de parte de los presidentes municipales y de los demás miembros del ayuntamiento.

Citando igualmente al autor anterior “la consolidación de autonomía política recae tanto en los ejecutivos locales como en los ayuntamientos, que cada vez más deberán asumir con mayor madurez las responsabilidades que implica la ampliación importante de sus atribuciones constitucionales” (Gutiérrez Salazar, 1988: 106).

Los principios de descentralización y autonomía municipal están necesariamente interrelacionados al proceso democratizador que se hace necesario en nuestro país. La autodeterminación es consecuencia de la descentralización y principio de la autonomía.

“En cuanto a autonomía local se refiere, el principio de la descentralización está directa y conscientemente conectado con la idea de democracia, es decir con la autodeterminación” (Kelsen, 1985: 100). Kelsen nos explica en su obra que en un

plano de autodeterminación, las normas serán establecidas por los órganos elegidos por aquellos a quienes esas normas repercutirán. Kelsen se está refiriendo con esto a que la unidad de autogobierno, el municipio, deberá ser elegido mediante el procedimiento de elección popular, característica esencial de un nivel de gobierno. El municipio como entidad natural surgida para el desarrollo de una comunidad, posee un derecho consuetudinario que le acredita, el derecho al reclamo de su autonomía. Ese derecho se lo otorga el hecho de haber nacido como un ente esencialmente democrático surgido de la voluntad del pueblo que le otorga ciertos derechos, en contraposición con el nacimiento del Estado que nace como un ente autárquico. En este hecho puede estar fundamentado el alto grado de descentralización que representan las entidades autónomas y significan la eliminación de la influencia de los órganos centrales. En este sentido entendemos la lucha por la descentralización y la autonomía municipal como una lucha por la democracia, y este requerimiento no es más que una forma específica de la administración del estado transferida a los gobiernos municipales.

“[...]el municipio nace esencialmente autónomo, con plena libertad de ejercer todas las facultades inherentes a su investidura política y administrativa que le confiere la soberanía popular de la comunidad representada...el Estado debe reconocer dentro de su estructura jurídica la situación primaria del municipio, otorgándole su plena libertad económica, política y administrativa dentro del ámbito de su circunscripción territorial” (García Petriz, 1988: 181).

El principio constitucional del municipio mexicano como institución con personalidad jurídica, con libertad y con base en la división y organización territorial de los estados, se limita a un ámbito puramente formal, sin concretarse físicamente cuando muestra su dependencia económica del estado y de la Federación, incapaz de administrar sus propios recursos, y en donde los otros dos niveles de poder centrales invaden sus funciones, que deben ser exclusivas de él, al mismo tiempo que atentan contra su autonomía económica y financiera.

El artículo 115 debe ampliarse, por lo tanto, con una reforma constitucional que permita al municipio fortalecerse en contra de los actos que agredan su autonomía.

La independencia económica del municipio, que refuerza su autonomía y desarrollo, debe partir de una nueva ley de ingresos-egresos, formulada por él mismo con

base en sus condiciones, y teniendo la facultad de aprobar esas leyes bajo la supervisión de las legislaturas locales. El hecho de ser un nivel de gobierno plasmado constitucionalmente, al igual que los niveles estatal y federal, le permite, por ende, poseer la libertad y el derecho a crear sus propias fuentes de ingresos debidamente reglamentados.

Concebido como órgano de representación popular, el municipio tiene la obligación de procurar mejores condiciones de vida para sus representados. Esta función, inherente a su formación natural, justifica la facultad de aprobación de sus leyes de ingreso-egreso que le permitirían el cumplimiento de sus funciones.

Los ingresos pertenecientes a los municipios son los que se generan por la administración de sus bienes, la industria, el comercio y los servicios públicos, entre otros. Deben ser estipulados por el municipio y deben ser ellos quienes fijen sus cuotas o impuestos.

Ahora bien, “[...]el propio constituyente abrió la puerta a la subordinación del municipio a los otros niveles de la administración pública, al reservar a los gobiernos estatales la fijación de ingresos municipales. Sin autonomía financiera, el municipio libre nació a la vida moderna del país con una insuperable hipoteca sobre su capacidad de autodeterminación.” (Ramírez López y Díaz Ontiveros, 1988: 205).

Los empréstitos, al igual que las participaciones federales, no deben ser condicionados a la aprobación de las legislaturas locales, pues esto significa atentar contra los principios democráticos de los municipios en tanto buscan el bienestar de su comunidad, y los ingresos provenientes por estos conceptos contribuirán a lograrlo.

Respecto a este sistema de participaciones, podemos encontrar efectos que van más allá de una limitación de las funciones municipales y que se manifiestan en un enorme mecanismo de control que la federación, y más precisamente del ejecutivo nacional, que utiliza para ampliar sus decisiones hasta ese ámbito. “Entre los controles más conocidos con que cuenta el gobierno federal,[...]se puede mencionar el] que otorga al Senado la facultad de declarar desaparecidos todos los poderes constitucionales de un estado. Otros más serían el financiamiento que otorga el Gobierno Federal[...], así como la centralización de los medios de comunicación y de la enseñanza” (Inda Ramos y Vargas Paredes, 1987: 185).

El desplazamiento de muchas de las funciones propias del municipio se ha generado por el argumento, muchas veces cierto, de la incapacidad de éste a cumplir con ellas. Ante esta situación se ha creado una intervención de tipo extra local, a través, por ejemplo, de órganos desconcentrados, que han suplido a las autoridades municipales. Sin embargo, el total cumplimiento de esas tareas no ha sido satisfactorio, ya que estos organismos desconocen a ciencia cierta las verdaderas necesidades de la comunidad municipal y lo único que han logrado es separar a ésta de la esfera de gobierno municipal que tiene la responsabilidad de crear mejores condiciones de vida, sin autoridades intermedias. “La auténtica descentralización supone la decisión política de querer realmente unidades autónomas, que definan con libertad sus normas y establezcan sus necesidades, según las prioridades que fijen ellas mismas” (Pardo, 1986: 133). El gobierno municipal tiene el derecho y la obligación de buscar y encontrar mecanismos de trabajo que le permitan legitimarse ante aquéllos que le otorgan soberanía.

Los organismos desconcentrados, además de invadir el campo de competencia del gobierno municipal sin dar cumplimiento a sus objetivos por su igual falta de capacidad y conocimiento de los requerimientos y necesidades de la localidad, impiden el desarrollo y capacitación necesarias de esas autoridades para cumplir acertadamente sus funciones. En otras palabras, la misma invasión de esos organismos desconcentrados limitan y entorpecen el progreso y desarrollo administrativo de las autoridades municipales para lograr los objetivos para los cuales fueron creadas.

En consecuencia, este factor de dependencia se traduce en un enorme debilitamiento del poder municipal y por ende de su autonomía administrativa. “Delegaciones de las dependencias del sector público federal, fideicomisos, comités técnicos, órganos desconcentrados, instituciones para el financiamiento de la vivienda, entre otras han suplido y desplazado el papel y autoridad del poder municipal, separando y distanciando las demandas, condiciones específicas de vida y capacidades locales del centro...donde se toman las decisiones que inciden en el territorio municipal” (Massolo, 1988: 98).

Aunada a esta deficiencia de autonomía administrativa se encuentra la deficiente autonomía financiera. “Existe una falta de autosuficiencia económica para resolver los problemas más elementales de su comunidad. Esta falta de autosuficiencia

económica deriva en la merma de la autonomía política...La debilidad del municipio mexicano se debe, en gran parte, a su insuficiencia financiera y a su debilidad organizativa y administrativa, tanto para cubrir los servicios públicos básicos como para tener una mayor injerencia en el desarrollo nacional". (De la Madrid Cordero, 1987: 55).

Las llamadas reformas de fortalecimiento municipal para el caso mexicano no significan un gran avance en el proceso de descentralización tal como otros estudiosos lo han querido ver. Dicha descentralización se encuentra aún en un plano formal sin haber llegado a la fecha a materializarse en el plano real. Ha servido sólo para el discurso político pero en realidad se sigue manteniendo el mecanismo de control sobre las localidades aunque en forma renovada. Un ejemplo de esto lo es la facultad establecida en el artículo 115 constitucional que le permite a los municipios realizar convenios con los estados para la administración de sus contribuciones.

Cecilia González Arenas nos menciona dos situaciones que puede provocar el segundo párrafo de la fracción IV del Artículo 115 constitucional, cuando se refiere a los convenios entre municipios y estados para la administración de sus contribuciones: (a) "que los Estados, con un enorme poder político y económico, en relación con sus municipios, manejen en forma arbitraria los convenios, dejando en estado de indefensión a éstos, quienes tendrán que aceptar cualquier condición que se les imponga"; y (b) "que los municipios se desentiendan de sus obligaciones, prefiriendo que sea el Estado complaciente y paternal quien asuma la responsabilidad del cobro de impuestos y su administración, haciéndoles llegar lo necesario para su subsistencia" (González Arenas, 1988: 110 y 111).

Podemos observar, entonces, que el principio constitucional reformado no fortalece en nada la situación dependiente del municipio, sino que la acrecienta, ya que esas situaciones que se generan debilitan su autonomía y libertad.

La fracción II del artículo 115 señala la personalidad jurídica del municipio y el manejo de su patrimonio propio. Este principio sería realmente efectivo de no ser por la condición de que deben ser las Legislaturas Estatales las que aprueben las leyes de ingreso del Ayuntamiento.

Las cuestiones antes citadas demuestran que, efectivamente, ha habido un avance en el proceso de fortalecimiento de la hacienda municipal como parte esencial

en la búsqueda de su autonomía financiera, sin embargo, también encontramos que ese avance ha sido insuficiente por los límites a que sigue sometido el gobierno municipal y que se manifiesta en las funciones que desempeñan las legislaturas locales como órganos de control del poder central.

La falta de capacidad financiera de los municipios se debe en gran parte a la centralización fiscal en manos de la federación, quien capta los ingresos fiscales y posteriormente los distribuye a los municipios “dependiendo de su comportamiento”.

Las administraciones municipales aún se encuentran en su proceso de formación. Por esto, los gobiernos municipales no pueden generar un desarrollo en las condiciones de vida de su comunidad. La precariedad de la administración municipal ha creado una absorción de la misma por parte de las administraciones estatal y federal.

Ciertamente, el Artículo 115, con su reforma de 1983, ha creado nuevos mecanismos de desarrollo ante esta situación, pero esa reforma, al igual que otras más, ha sido insuficiente para sus propósitos. Se ha permitido la asociación de municipios para buscar y dar soluciones a sus problemáticas particulares, desgraciadamente se ha limitado esa asociación sólo a los municipios del mismo Estado y no con municipios de otros estados con las características similares, lo cual permitiría mejores resultados. Estamos hablando, desde luego, de la reforma constitucional de 1983. La reforma de mediados de 1999 apunta ya en ese sentido, pero habrá que esperar el momento en que entre en vigencia.

Por otra parte, existe una diversidad de intereses en cada municipio debido a su estructura heterogénea que imposibilita la coordinación de acciones entre ellos. En otras palabras, algunos municipios tienen en su interior grupos industriales, comerciales, de servicios y de campesinos cuyos intereses de grupo son distintos unos de otros, dificultando así la creación de condiciones propicias para su coordinación. Ciertamente, las asociaciones pueden ser un paso para crear administraciones más eficientes. El problema es que los intereses coincidan para crear condiciones propicias para ello. Son las autoridades municipales, inmersas en estas situaciones, quienes más que nadie pueden llevar a cabo esos objetivos de coordinación de acciones en la búsqueda de un desarrollo municipal. Para ello es necesario que el municipio cuente con la libertad prometida para su administración; pero esa libertad, que debe convertirse en autonomía, no llegará sola, de ahí que el compromiso de los funciona-

rios públicos municipales sea encontrar los mecanismos que le permitan avanzar hacia ella. Uno de esos mecanismos, que a nuestro juicio es pieza clave, es la capacitación técnica profesional con que deben contar los miembros del Ayuntamiento. "De nada sirven mayores ingresos, de nada sirven mayores facultades y una ampliación del área de competencia de los ayuntamientos, si no tienen una administración capacitada para enfrentar nuevos retos" (De la Madrid Cordero, 1987: 62-63).

Cuando se busca una descentralización administrativa del sector Estatal y Federal, se busca posibilitar la creación de una autonomía administrativa municipal que genere beneficios directos sobre sus comunidades.

La formulación de planes de desarrollo municipal favorece la estructuración de la autonomía administrativa. Debemos reconocer la importancia de la elaboración de estos planes, pues en ellos se asentarán las demandas y necesidades de la localidad. Esta elaboración interna de planes de desarrollo fortalecerá dicha autonomía en cuanto se establezcan mecanismos de solución internos.

Podríamos afirmar, entonces, que combatir la centralización política y económica es fortalecer al Ayuntamiento con recursos que le permitan el desarrollo de su capacidad de gestión y organización política para enfrentar sus retos, creando un crecimiento económico que derive en un fortalecimiento político y viceversa.

La centralización económica por parte de la Federación contribuyó, de manera importante, a que el Ayuntamiento careciera de los recursos suficientes para hacer frente a las necesidades básicas de su población. Esto derivó en una pérdida de la capacidad de gestión del Ayuntamiento y, por lo mismo, en la disminución de su capacidad política de organización en su comunidad. Sin embargo, esta falta de poder político por parte del Ayuntamiento también contribuyó a su falta de poder económico. Esto es un círculo vicioso y para salir de él, hace falta contraatacar ambas tendencias: la centralización política y la centralización económica. Coincidimos entonces en que "[...]la autonomía política y económica municipal y el proceso de descentralización constituyen dos variables recíprocas, [...] sin una descentralización efectiva de la vida nacional no podrá haber municipios realmente autónomos[...]" (Ramírez López y Díaz Ontiveros, 1988: 213).

Parte constitutiva de la centralización política radica en la Desaparición y Suspensión de los Ayuntamientos. Las reformas de 1983 al artículo 115 para, su-

puestamente, contrarrestar la manera como las otras esferas de gobierno invaden la esfera de competencia del municipio, llegando a destituir o desaparecer sus órganos de gobierno elegidos legal y legítimamente, tuvo también como objetivo precisar el proceso que deben seguir las legislaturas para realizar esas funciones. Esto no disminuye en nada la naturaleza de la centralización política que subsiste aún con estas reformas. No fortalece en nada al municipio el conocer los motivos de revocación de todo el Ayuntamiento o de alguno o algunos de sus miembros. Por el contrario, sólo refuerza la tendencia centralizadora y dependiente del gobierno central como un castigo a los municipios que incumplan las disposiciones del ejecutivo federal.

Cuando buscamos la autonomía política municipal, no pretendemos salir del control gubernamental federal, sino encontrar un mecanismo democrático de respaldo a los municipios en caso de una amenaza de revocación, suspensión o desaparición del Ayuntamiento o de alguno de sus miembros. Así, “la autonomía política del municipio responde a la necesidad de dar satisfacción al principio democrático del gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo y la conveniencia de que la comunidad se autogobierne por derecho legítimo [...]” (Ochoa Campos, 1986: 143).

El principio jurídico que establece al municipio como órgano de representación sigue siendo violado en su esencia básica, sin haber contribuido en nada al fomento de la participación ciudadana, pues las disposiciones que se aplican en el municipio provienen de decisiones centrales que no son generadas por las autoridades locales, dando paso a una cultura política de rechazo hacia la participación.

Por otra parte, el poder que obtenga el municipio no debe provenir del poder central, sino que él mismo tendrá que crear las condiciones propicias para obtenerlo por sus propios medios, ya que de no ser así podría perderlo en el momento en que el estado o la federación así lo quisieran.

Si intentáramos salir del círculo vicioso que crea el fenómeno de la dependencia del poder político para obtener el poder económico y viceversa, tendríamos que echar mano de una tercera alternativa con la que todos los municipios cuentan: el poder social. Una sociedad bien organizada y dirigida es capaz de generar, en coordinación con el gobierno municipal, un desarrollo económico a la vez que se politiza, y un mayor grado de poder político al momento en que crea su propio desarrollo económico.

Podemos afirmar por tanto, que la búsqueda de una autonomía real del municipio, se basa en seis tipos de facultades: facultad administrativa, facultad financiera, facultad política, facultad judicial, facultad legislativa, facultad ejecutiva. Cuando una de ellas se ve debilitada, ese debilitamiento afecta a las demás generando un municipio dependiente como lo es el mexicano.

El ilustre municipalista Alcides Greca señala tres postulados fundamentales sobre autonomía municipal (véase Greca, 1988: 103 y 104):

- (a) La municipalidad tiene el derecho a elegir entre sus propios ciudadanos las funciones que hayan de aplicar sus propias leyes que son las de la localidad.
- (b) La ciudad goza de facultades para definir su propia forma de organización coherente con los fines de gobierno.
- (c) La localidad tiene facultad para determinar el fin o la esfera de gobierno local, que supone el derecho de ampliar o restringir los poderes municipales, según el criterio político imperante en la localidad.

El primer postulado está haciendo referencia al principio de autonomía que entiende al concepto como la facultad de darse leyes a sí mismo.

El segundo postulado trata el principio de libertad consagrado en nuestra constitución de manera formal, aunque en la realidad no haya llegado a materializarse debido a las limitantes ya mencionadas antes.

El tercer postulado nos expone la facultad de control que tiene la ciudadanía ante las autoridades a las cuales concede el poder para gobernarla.

En ese mismo artículo se cita al jurista Jellinek quien dice que “la autonomía del municipio corresponde al llamado campo de acción propio e independiente”. Este principio de municipio autónomo hace referencia en cierta forma al resultado de la descentralización del poder político-económico y de una distribución del mismo en cada una de los niveles de gobierno fortaleciendo nuestro federalismo y permitiendo al municipio su función real para lo cual fue creado.

En suma: “Un auténtico municipio, según la <Declaración Mundial de Autonomía de los Gobiernos Locales [...] debe tener tres elementos que le son circunstanciales: 1.- Una administración pública de tipo descentralizado. 2.- Un origen y legitimidad democrática. 3.- Poseer carácter autónomo, política y financieramente, de los gobiernos centrales” (Liendo Vera, 1995: 138).

Desde el punto de vista de los analistas jurídicos, en su proyección del municipio como institución y esfera de gobierno establecen los principios básicos de un municipio autónomo. “Apegándose a derecho y conforme a las leyes, el municipio tiene autonomía teórica, pero en la práctica su materialidad es aún un proyecto de sociedad” (González Arenas, 1988: 105). Dicha lista de principios que debe poseer un municipio autónomo, son los siguientes:

1. Personalidad jurídica propia
2. Patrimonio propio
3. No tiene vínculos de subordinación jerárquica entre el gobierno de su estado y su ayuntamiento.
4. Administra libremente su hacienda
5. Tiene facultades materialmente legislativas, ejecutivas y judiciales.
6. El ayuntamiento es electo popularmente.

La efectiva aplicación de estos principios en la vida real crearía la base sobre la cual podrían edificarse los municipios autónomos.

El municipio, como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la federación, constituye el modelo fundamental de descentralización política y administrativa y la base de organización de los estados. Pero dice Rosendo Villareal Dávila que “para fortalecer de manera efectiva al gobierno municipal [,] es importante definir, ampliar y robustecer las facultades que la Constitución otorga a este nivel de gobierno” (Villarreal Dávila, 1996: 579).

El mismo reconocimiento de la importancia del municipio como unidad integradora del estado es parte de su fortalecimiento; para consolidar esa fuerza es necesario otorgarle las facultades legales que hagan real su autonomía, recordando que la principal característica de la descentralización es la posibilidad que tienen los gobiernos municipales de tomar sus propias decisiones respaldados en leyes igualmente creadas por ellos y acordes a las necesidades individuales de la población. No hay que entender autonomía y la descentralización como un desgajamiento del sistema político o como riesgo de desintegración nacional, sino al contrario, como una posibilidad viable de continuación de este sistema cimentado en la reestructuración del mismo.

El fortalecimiento del municipio a través de la descentralización hace posible su autonomía, que al mismo tiempo puede generar un cambio en la cultura política de

la sociedad. Este fortalecimiento pone fin al modelo centralizado, que si bien, como decíamos antes, favoreció al progreso de la nación, hoy día entorpece su desarrollo. Dice el mismo Rosendo Villareal: “como podemos ver a lo largo de nuestra historia y en muchas de las prácticas de nuestro presente, el centralismo que usurpa funciones de las autoridades locales impide, retrasa y malogra la madurez ciudadana” (Villareal Dávila, 1996: 580).

La ampliación del poder del municipio en el plano constitucional conlleva a su fortalecimiento y a la vez debilita el fenómeno del centralismo. La ampliación constitucional del derecho municipal de legislar, de generar ingresos propios y la administración de los mismos, posibilitan sus funciones y la atención a sus problemas específicos evitando la intervención de otras autoridades en sus decisiones, dando paso al respeto y promoción de la participación ciudadana.

La escasa participación ciudadana en la búsqueda de un desarrollo municipal se debe principalmente a que su injerencia en la formulación de políticas para ese desarrollo es sumamente escasa y muchas veces nula y el mismo municipio se somete a las decisiones estatales, y los estados, a su vez, a las decisiones centrales, particularmente a las decisiones del presidente de la República.

Podemos afirmar, entonces, que un municipio logra ser fuerte cuando es capaz de responder a las necesidades inmediatas de su población mediante la administración de sus propios recursos y con un mecanismo de coparticipación gobierno municipal-comunidad, para dar paso a un gobierno responsable y a un gobierno que responda.

El municipio no posee en primera instancia una autonomía formal reglamentada constitucionalmente. No existe entonces la base que permita un eficiente desarrollo tanto local como nacional. Este problema ha hundido al municipio en la dependencia de recursos económicos que provoca el centralismo, que rompe con los principios fundamentales del federalismo, y que lo convierte en una instancia ajena al desarrollo del país. Se tiende a olvidar el concepto de municipio como la unidad básica, política, económica y administrativa que es de donde debe partir el progreso nacional. El desarrollo municipal es factible en cuanto se pueden conocer las prioridades regionales o locales y se les busquen soluciones rápidas y favorables.

EL CASO DE NOPALTEPEC, ESTADO DE MÉXICO. DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA.

El municipio de Nopaltepec constituye la expresión más clara del centralismo económico, político y social de nuestro país. Para el caso de este municipio realizamos una comparación entre el grado de autonomía real que manifiesta y las facultades que deberían poseer los municipios autónomos.

4.1 CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO DE NOPALTEPEC

El municipio de Nopaltepec se localiza en el estado de México, limitando al Sur y al Oeste con el municipio de Axapusco, y al Norte y Este con el estado de Hidalgo. Posee una superficie de 87.94 Km² y una población de 5 mil 239 habitantes. Se compone de tres pueblos: San Felipe Teotitlán, San Miguel Atepoxco y Venta de Cruz y, además de cuatro rancherías: Santa Inés Amiltepec, La Puerta, La Reforma y Tepetzingo.

Este municipio fue inicialmente conocido como Santa María de la Asunción Nopaltepec. El 19 de octubre de 1871 se le dio la categoría de municipio quedándole el nombre de Nopaltepec; su Ayuntamiento propio entró en funciones el 10 de enero de 1872.

Nopaltepec se deriva del mexicano «*nopalli*», que quiere decir nopal y, «*tetl*», que significa cerro. Por ello, Nopaltepec significa: “en el cerro de los nopales” o “nopal en el cerro” (Pacheco Vázquez, 1992: 13).

El municipio no cuenta con ríos o lagunas de cauce constante, en época de lluvias se forman dos caudales de importancia mínima. Posee un clima semiseco y “por las condiciones semidesérticas del terreno, la flora natural está comprendida dentro de

las propias del desierto” (Idem: 25). Es por ello que el uso del suelo lo constituye primordialmente el cultivo de nopal tunero, la cebada y la ganadería.

El cultivo de nopal tunero constituye la principal actividad del pueblo; desgraciadamente carece de la tecnología adecuada para su explotación. En el *Plan de Desarrollo Municipal* de Nopaltepec se determina que “una de las principales restricciones que presenta es que la mayoría de los agricultores utiliza técnicas tradicionales para la producción, las cuales se caracterizan por una escasa mecanización” (p. 16).

4.2 DESCENTRALIZACION Y AUTONOMIA EN NOPALTEPEC

Como hemos podido ver a lo largo de nuestro estudio, los municipios de México carecen en general de una verdadera libertad. La supuesta libertad conferida constitucionalmente a este nivel de gobierno se ve restringida ante el eminente fenómeno aún permanente del centralismo.

Nuestro caso a estudiar es un claro ejemplo de este problema que no representa más que el subdesarrollo que han tenido los municipios en México aún con las reformas hechas a sus leyes durante su institucionalización. La precariedad puede materializarse en la mayoría de los municipios de nuestro país. Sin embargo, bastará con ejemplificar el caso de un municipio en particular para comprobar nuestras hipótesis anteriormente expuestas.

Para realizar una interpretación del grado de autonomía que posee el municipio de Nopaltepec es necesario partir de un análisis del grado de descentralización que subyace en la organización económica, política y social del municipio. Dicho análisis es posible mediante un estudio previo del grado de centralización en el mismo, para de esa forma entender cómo ha operado el sistema de descentralización necesario para contribuir al proceso democratizador que busca el país.

En los capítulos anteriores hemos expuesto las condiciones que un municipio debe tener para manifestarse como municipio autónomo. También hemos expuesto el proceso que debe seguir el fortalecimiento municipal a través de la descentralización de funciones a las autoridades locales y las condiciones previas que deben suscitarse en el municipio para afrontar los nuevos retos que significa esa descentralización.

El de Nopaltepec es un caso en el que el municipio ha tenido que enfrentar todas las desventajas de un municipio marginado. Este municipio es clara muestra del crecimiento desigual que ha creado nuestro sistema político, en donde se ha beneficiado a unos en perjuicio de otros. Nopaltepec manifiesta un profundo atraso económico y político que imposibilita la realización plena de su autonomía. Si entendemos el atraso económico del municipio como sinónimo o factor de dependencia hacia el gobierno central, estamos entendiendo entonces que la comunidad integrante de ese municipio ve violado su derecho de autonomía al no contar con una autoridad local responsable, a la cual ellos ceden soberanía cuando eligen a sus gobernantes, puesto que esa dependencia de que son objeto restringe y limita sus funciones para los cuales fueron electos.

Nopaltepec es un municipio que para el cumplimiento de sus funciones básicas requiere necesariamente de las participaciones federales, las cuales representan el 70% del total de sus ingresos. “En relación con los ingresos se observa una fuerte dependencia de las participaciones federales, que en los últimos dos años del periodo analizado representan casi el 70% del total de los ingresos del municipio [...] los recursos provenientes del Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM), en promedio representaron el 20% de los ingresos” (*Plan de Desarrollo Municipal*, 1997: 56).

Sin la capacidad de formular proyectos que generen ingresos propios municipales, y siendo las participaciones federales su base principal, Nopaltepec es un municipio que ilustra la grave violación a sus funciones por parte de los gobiernos centrales cuando se ve en la necesidad de que éstos le administren sus ingresos. Incapaz de generar sus propios recursos y aún más de administrarlos fortalece la dependencia administrativa y financiera del municipio con respecto al centro.

El municipio muestra igualmente un gran atraso en sus funciones jurídicas cuando reglamenta en un solo documento (el *Bando Municipal*), su aspecto político social. “En Nopaltepec, el único reglamento con que se cuenta es el Bando de Policía y buen gobierno” (*Plan de Desarrollo Municipal de Nopaltepec*, 1997: 54). La inexistencia de otros reglamentos para esa convivencia, demuestra el grado de dependencia que el municipio tiene con respecto a los gobiernos local y federal para regir su comunidad. El municipio debe hacer valer el principio constitucional que le otorga

personalidad jurídica fomentando el proceso de descentralización política que exige la conformación de un municipio autónomo.

El artículo 1.- del *Bando Municipal* dice: “El municipio tiene personalidad jurídica propia y se registrará por las leyes federales, estatales y por las normas de este Bando y los reglamentos del municipio” (*Bando Municipal*, 1997: S/P).

Esta acción contribuye a reforzar otro de los principios básicos en que debe sustentarse el municipio y que aún estando establecido constitucionalmente, en la vida real no es aplicado. Nos referimos al principio de no intervención de autoridades intermedias.

En el artículo 2.- del Bando Municipal: “Los órganos municipales tienen competencia plena exclusiva sobre su territorio y población así como en su organización política-administrativa y servicios públicos de carácter municipal con las limitaciones que señalan las leyes”.

Por otra parte, llama la atención el artículo 3.- que manifiesta los fines del municipio y el artículo 4.- que especifica las funciones que deben cubrir los órganos municipales para el cumplimiento de esos fines. El artículo 3o dice: “Son fines del municipio los siguientes: I.- Legislativa. II.-Administrativa”.

El artículo 4o dice: “Para el cumplimiento de los fines a que se refiere el artículo que antecede, los órganos municipales tienen las siguientes funciones: I.- Garantizar la seguridad en su territorio; II.- Garantizar el orden público; III.- Garantizar la prestación y funcionamiento de los servicios públicos municipales; IV.- Garantizar la justicia municipal”.

Para que un municipio genere un desarrollo económico, político y social, es necesario que amplíe el sentido que da a la capacidad de legislación y administración que supuestamente detenta. Esa ampliación podría reflejarse por ejemplo en la formulación de políticas para el desarrollo del municipio.

El artículo 50 del mismo Bando de Policía y Buen Gobierno dice: “El H. Ayuntamiento es órgano jerárquicamente superior en el municipio, teniendo a su cargo las funciones de la legislación y decisión en el aspecto administrativo”.

El atraso económico es el problema más grave que se debe enfrentar, explotando al máximo los medios y recursos propios del municipio. *El Plan de Desarrollo Municipal* de Nopaltepec hace referencia a la problemática que experimenta este mu-

nicipio: “El municipio de Nopaltepec muestra fuertes desequilibrios económicos y sociales entre las distintas regiones o componentes espaciales que lo integran [...] sus problemáticas y necesidades son mucho más grandes que su disponibilidad de recursos [...] la profundidad y dramatismo de tales limitaciones exige soluciones urgentes [...]” (*Plan de Desarrollo Municipal*, 1997: 25).

Esto explica y reafirma la idea anterior estableciendo la necesidad de movilización, utilización y distribución de los recursos de la sociedad y del municipio en su conjunto. El mismo Plan propone una solución al problema cuando dice “Se debe otorgar prioridad a las áreas que muestran el mayor potencial para convertirse en generadoras de efectos de difusión de los impulsos del desarrollo” (p. 25).

Por desgracia, esta perspectiva se ve limitada ante la manifestación de incapacidad de las propias autoridades municipales a realizar programas y planes de desarrollo que permitan la realización de esos fines, requiriendo la intervención del Estado y la Federación en la formulación de los mismos, pues se reconoce que incluso “para emprender análisis más realistas y profundos [...] deberán intervenir los niveles de gobierno estatal y federal, a fin de poder encontrar, de forma conjunta y corresponsable, alternativas de solución para la problemática que presenta Nopaltepec” (p. 26).

Aunque es válido pensar en acciones conjuntas, no podemos creer en una corresponsabilidad en cuanto a las acciones emprendidas en la búsqueda del desarrollo de un municipio. Independientemente de donde provengan los planes o programas, el inmediatamente responsable es la autoridad municipal y quien más que nadie tiene la obligación de responder ante quienes delegan el poder de gobernarlos.

El destino de una mayor cantidad de recursos hacia la agricultura, el cultivo de nopal tunero y la cebada, al igual que a la cría de ganado, constituyen el área con mayor potencial en el municipio de Nopaltepec, y por ende los pilares fundamentales de su desarrollo.

En este municipio se hace imprescindible la presencia de una autoridad capacitada que guíe y coordine el desarrollo del municipio basándose en sus propios medios y en el potencial social con que cuenta. La explotación de recursos propios del municipio se traduce en mayor capacidad de gestión, legitimidad, consenso social y, en términos generales, en desarrollo económico, político y social del municipio. El

apoyo a esas fuentes generadoras de riqueza se traduce en mayores ingresos propios que fortalecen al municipio ante la dependencia económica de la Federación, abriendo paso a su autonomía. La búsqueda de ingresos propios debe ser la prioridad de las autoridades municipales en coordinación con su comunidad. Actualmente el alto grado de dependencia financiera niega la posibilidad de fortalecer al municipio y antepone una barrera enorme al proceso democrático en todos los sentidos.

La incapacidad técnica y profesional de las autoridades de crear planes o programas acordes a las condiciones y necesidades de Nopaltepec se ve acrecentada ante la falta de capacidad administrativa. Paradójicamente, Nopaltepec no cuenta aún con su hacienda municipal y deja esa labor en manos del estado, la escasa recaudación de ingresos la lleva a cabo en la tesorería municipal, la cual carece de una infraestructura acorde a sus necesidades.

Como podemos ver, el municipio de Nopaltepec no posee los medios para hacer valer su derecho constitucional de administración de sus propios recursos y continúa con prácticas tradicionales administrativas mediante las cuales la hacienda estatal se encarga de funciones que deben corresponder al municipio, conservando así la dependencia administrativa sin poder aspirar a una descentralización efectiva.

Aunada a la inmadurez financiera y administrativa se encuentra la inmadurez política. A consecuencia de las dos primeras, la inmadurez política conserva matices tradicionalmente paternalistas que hacen prevalecer la idea de esperar que todo descienda desde arriba. Por principio de cuentas, las autoridades municipales han sido incapaces de formular reglamentos que guíen las relaciones sociales con su comunidad. Como ya mencionamos antes, el único reglamento con que cuenta este municipio es el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno, el cual posee gracias a que es un documento obligatorio para todos los municipios del país.

La noción equivocada del ámbito municipal y de sus funciones por parte de sus autoridades, reafirma esta idea y manifiesta las limitantes que se anteponen a sí mismas.

En su sección de presentación, el *Plan de Desarrollo Municipal* de Nopaltepec entiende a la planeación democrática como una tarea obligatoria “para el estado mientras que para el ámbito municipal es ante todo un ejercicio de racionalidad administrativa, dirigido a prever y concertar la movilización y asignación de los recursos

humanos, materiales, financieros y naturales, para satisfacer las demandas y necesidades de la ciudadanía”. Como se observa, el error se hace latente en definir las funciones de la autoridad municipal como un simple ejercicio de racionalidad administrativa, olvidando las funciones ejecutivas y legislativas propias de todo municipio y básicamente del Ayuntamiento. El fortalecimiento municipal no se limita a la función administrativa sino también a la ejecutiva y legislativa. Cuando el municipio hace uso de esas facultades, es cuando está consolidando realmente su fuerza y erigiéndose como un tercer nivel de gobierno.

El *Plan de Desarrollo Municipal* de Nopaltepec deja ver en la siguiente cita la idea que tienen sus autoridades acerca de la relación entre ellos y el gobierno estatal:

En materia de fortalecimiento municipal [...] el fortalecimiento de la democracia requiere de una distribución equilibrada del poder público entre los diversos órganos y ámbitos de gobierno, así como una relación vigorosa entre el gobierno estatal y los municipios, que ponga el acento en la descentralización y aumento de recursos financieros y económicos, a fin de que los ayuntamientos puedan cumplir cabalmente con sus responsabilidades constitucionales (*Plan de Desarrollo Municipal de Nopaltepec*, 1997: presentación, s/p).

No es solicitando al Estado o a la Federación que les resuelvan sus problemas como el municipio de Nopaltepec encontrará su desarrollo; no es pidiendo mayores recursos financieros a la Federación como habrá de resolver sus problemas económicos, sino trabajando con sus propios medios y con base en sus prioridades inmediatas como lo conseguirá. Es obligación de las autoridades municipales, en conjunto con su comunidad, buscar formas o mecanismos que posibiliten su desarrollo. Son quienes conocen las necesidades y carencias del lugar y quienes más que nadie conocen los medios propios con los que cuentan para crecer.

Cuanto más trabajen en la concientización de esto, más palpable será su desarrollo, su fortalecimiento, su descentralización y su crecimiento interno que conllevarán a realizar mejor las funciones para los cuales fueron creados los municipios. Un municipio capaz de generar ese desarrollo en beneficio de su comunidad, es un municipio responsable y al mismo tiempo un municipio que responde a las demandas de su población. Es un municipio fuerte capaz de resolver por sí mismo los problemas y

demandas propios sin necesidad de la intervención de autoridades intermedias. De esa forma, el municipio de Nopaltepec poseerá los medios y los instrumentos necesarios que lo harán independiente económicamente del Estado y la Federación permitiéndole un desarrollo democrático más claro, constituyéndose así en un municipio autónomo. Y como ya lo destaca un conocido autor de la Ciencia Política, “la autodirección consiste en cambiar los efectos del pasado de un sistema con los de su presente, y los efectos de su ambiente con los de su estructura y procesos internos propios” (Deutsch, 1993: 174).

4.3 REPRESENTACION GRAFICA DE LAS FACULTADES PARA UN MUNICIPIO AUTONOMO: MEDICION BASE DE LA AUTONOMIA EN NOPALTEPEC

En este apartado hemos realizado una depuración mediante un proceso de selección, según las características y formas de las facultades que encontramos a lo largo de nuestra investigación. Cada una de las facultades nos muestran características esenciales para constituir un municipio autónomo. A dichas características las hemos denominado variables.

En el proceso de depuración y selección encontramos que un municipio autónomo debe poseer seis tipos de facultades:

Legislativa, en la que encontramos siete características o variables, que son: procurar la reglamentación para vigilar el ejercicio de las funciones públicas, económicas y políticas, sociales y privadas; reglamentar su campo de acción propio con mecanismos de solución internos; capacidad para ampliar o restringir el poder municipal; reglamentar sus finanzas; reglamentar sus mecanismos de integración, no de subordinación; derecho a elegir y reglamentar su propia forma de organización; reglamentar la profesionalización de los servidores públicos.

Ejecutiva, en la que encontramos seis variables: dar respuesta inmediata y satisfactoria a su población; vigilar el ejercicio de las funciones públicas, políticas y económicas; tener un campo de acción propio con mecanismos de solución internos; ejecutar

un gobierno representativo propio; mecanismos de integración no de subordinación y ; profesionalización de sus servidores públicos.

Judicial, esta facultad cuenta con seis variables: dar respuesta inmediata a su población; vigilar el ejercicio de las funciones públicas, políticas y económicas; tener un campo de acción propio con mecanismos de solución internos; mecanismos de integración, no de subordinación; personalidad jurídica y ; profesionalización de los servidores públicos.

Administrativa, aquí encontramos cinco variables: dar respuesta satisfactoria a su población; realizar la administración de los servicios públicos; administración libre de su hacienda; mecanismos de integración, no de subordinación; profesionalización de los servidores públicos.

Política, ésta registra 5 variables: elección directa y popular de sus funcionarios; gobierno representativo propio; participación plural y democrática, que garantice el ejercicio descentralizador y; mecanismos de integración, no de subordinación.

Financiera, aquí sólo encontramos 4 variables: dar respuesta inmediata y satisfactoria a su población; derecho a elegir su forma de organización; tener campo de acción propio con mecanismos de solución internos en la generación y disposición de ingresos y; profesionalización de los servidores públicos.

Podemos observar que las variables se repiten, debido a que cada una pertenece a un espacio diferente, donde cada facultad debe poseer sus propias variables sin intervenir en las otras, pues obedecen a facultades diferentes haciéndose dichas variables indispensables para cada una de ellas, en la constitución de un gobierno autónomo municipal.

Las 6 facultades que encontramos representan en nuestra investigación el 100% de autonomía municipal, entonces si dividimos las 6 facultades entre el 100% de autonomía municipal, encontramos que cada facultad va a poseer un valor de 16.66%. Ahora bien, ese 16.66% representa para cada facultad su 100% de espacio en el ámbito municipal, pero cada facultad posee diferente número de variables por lo que para obtener el valor de cada variable tendremos que dividir el 16.66% correspondiente a cada facultad entre el número de variables que posee cada una de ellas, es decir:

Otorgamos valores a las facultades que garantizan la autonomía municipal; a su vez, estas facultades poseen variables a las que igualmente hemos otorgado valores para lograr un 100% de Autonomía Municipal (AM). De forma que cada facultad posee un valor por igual de 16.66% para obtener un 100% de AM. Del mismo modo cada variable posee un valor en cuanto a número de variables; para esto hemos dividido en grupos las variables y cada grupo lleva el nombre de la facultad a la que pertenecen. Entonces, el grupo 1 o de Facultades Legislativas (FL) posee 7 variables, cada una con el valor de 2.38; el grupo 2 o de Facultades Ejecutivas (FE), posee 6 variables, cada una con el valor de 2.77; el grupo 3 o de Facultades Judiciales (FJ) también posee 6 variables con el mismo valor de 2.77; el grupo 4 o de Facultades Administrativas (FA) tiene 5 variables con un valor de 3.33; el grupo 5 o de Facultades Financieras (FF) posee sólo 4 variables con un valor de 4.16 y, finalmente, el último grupo 6 o de Facultades Políticas (FP) posee 5 variables con un valor de 3.33. De tal modo que si multiplicamos el valor de cada variable por el número de variables nos da un resultado de 16.66%, que a su vez multiplicado por el número de facultades nos da el valor de 100% del universo de A.M. Es importante mencionar que esta medición es realizada por intervalos, es decir, existen espacios iguales entre las variables, y con distribución de frecuencias, donde los valores más altos pertenecen al grupo 5 o FF con el 4.16% de AM para cada variable.

FACULTADES LEGISLATIVAS..... 16.66

- 1.- Procurar la reglamentación para vigilar el ejercicio de las funciones públicas, económicas y políticas, sociales y privadas..... 2.38
- 2.- Reglamentar su campo de acción propio..... 2.38
- 3.- Facultad para ampliar o restringir el poder municipal..... 2.38
- 4.- Reglamentar sus finanzas..... 2.38
- 5.- Reglamentar sus mecanismos de integración (no de subordinación)..... 2.38
- 6.- Derecho a elegir y reglamentar su propia forma de organización..... 2.38
- 7.- Reglamentar la profesionalización de los servidores públicos..... 2.38

FACULTADES EJECUTIVAS..... 16.66

- 1.- Dar respuesta inmediata y satisfactoria a su población..... 2.77
- 2.- Vigilar el ejercicio de las funciones públicas, políticas y económicas..... 2.77
- 3.- Tener un campo de acción propio..... 2.77
- 4.- Ejecutar un gobierno representativo propio..... 2.77

5.- Mecanismos de integración (no de subordinación).....	2.77
6.- Profesionalización de sus servidores públicos.....	2.77

FACULTADES JUDICIALES..... 16.66

1.-Dar respuestas inmediatas a su población.....	2.77
2.-Vigilar el ejercicio de las funciones públicas como políticas y económicas.....	2.77
3.- Tener un campo de acción propio.....	2.77
4.- Mecanismos de integración (no de subordinación).....	2.77
5.- Personalidad jurídica.....	2.77
6.- Profesionalización de los servidores públicos.....	2.77

FACULTADES ADMINISTRATIVAS..... 16.66

1.- Dar respuestas satisfactorias a su población.....	3.33
2.- Administración de los servicios públicos.....	3.33
3.- Administración libre de su hacienda.....	3.33
4.- Mecanismos de integración (no de subordinación).....	3.33
5.- Profesionalización de los servidores públicos.....	3.33

FACULTADES POLITICAS..... 16.66

1.- Elección directa y popular de sus funcionarios.....	3.33
2.- Gobierno representativo propio.....	3.33
3.- Participación plural y democrática.....	3.33
4.- Que garantice el ejercicio descentralizador.....	3.33
5.- Mecanismos de integración (no de subordinación).....	3.33

FACULTADES FINANCIERAS..... 16.66

1.- Dar respuestas inmediatas y satisfactorias a su población.....	4.16
2.- Derecho a elegir su forma de organización.....	4.16
3.- Tener campo de acción propio en la generación y disposición de ingresos.....	4.16
4.- Profesionalización de los servidores públicos.....	4.16

Hemos tomado como referencia la estadística descriptiva e inferencial porque por medio de ella podemos organizar, clasificar, manejar, tabular, describir, gráficar, analizar, evaluar, interpretar y generalizar nuestros datos anteriormente recopilados y acumulados. Nuestra población es el conjunto de facultades con sus respectivas variables y los valores de éstas, nuestros parámetros. De estos parámetros vamos a obte-

ner valores tanto cuantitativos como cualitativos, donde nuestras escalas de medición serán: nominales, pues utilizamos números y letras para clasificar a las variables por características; ordinales, pues nuestra medición será de forma ordenada y; por intervalos, que serán espacios iguales entre las variables.

Nuestra presentación de datos la haremos por distribución de frecuencias; es decir, por reparto ordenado de los datos que podrán repetirse para distribuir correctamente las frecuencias. La frecuencia absoluta (fa): representa el número de veces que se repite un valor; la frecuencia relativa (fr): la obtendremos dividiendo la fa de la variable o del intervalo entre la suma de frecuencias absolutas.

$$fr_n = fa_n / \Sigma fa$$

donde:

n = a los valores de las posiciones de los rangos de 1 a 6.

La frecuencia acumulada absoluta (faa) o la frecuencia acumulada relativa (far) se obtiene al sumar la variable con sus valores anteriores.

El punto medio (PM) se obtiene al sumar la frontera inferior (FI) más la frontera superior (FS) dividido entre dos.

$$PM = \frac{F.I + F.S}{2}$$

donde:

F.I está representado por el valor mínimo de nuestro parámetro y F.S está representada por el valor máximo de nuestro parámetro.

El porcentaje lo obtendremos de la fr multiplicada por el 100% entre el número de facultades que abarque la fr.

$$\% = fr \cdot \frac{100}{\# F}$$

donde:

F significa facultad.

Para la representación gráfica: 1) Recopilamos la información necesaria de nuestra población, por vaalor de variables y grupo de facultades; 2) Identificamos el valor mínimo y máximo, de donde obtuvimos otro valor llamado rango (R) que se obtiene al restar el valor mínimo al máximo.

$$R = X \text{ máximo} - X \text{ mínimo}$$

donde:

X puede tomar cualquier valor.

3) Decidimos el número de intervalos (I), tomando como referencia el número de facultades. I = 6. 4) Calculamos la amplitud del intervalo (A.I) dividiendo el rango entre el número de intervalos.

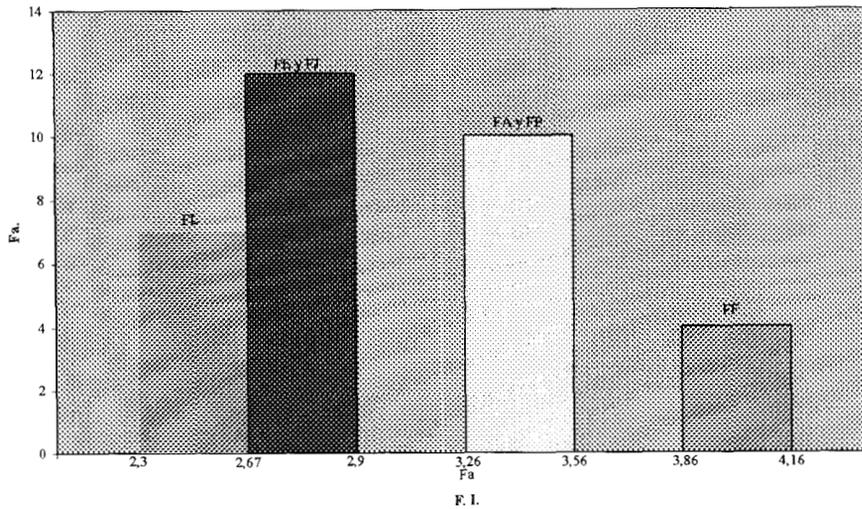
$$A.I = \frac{R}{\# I}$$

INTERVALOS							
F.I	F.S	Fa	Fr	Faa	far	P.M	%
2.38	2.67	7	0.21	7	0.21	2.52	21
2.67	2.97	12	0.36	19	0.57	2.82	18
2.97	3.26	0	0	19	0.57	3.11	18
3.26	3.56	10	0.30	29	0.87	3.41	15
3.56	3.86	0	0	29	0.87	3.71	15
3.86	4.16	4	0.12	33	0.99	4.00	13

GRUPO	FACULTADES	VALOR
1	Legislativas	16.66
2	Ejecutivas	16.66
3	Judiciales	16.66
4	Administrativas	16.66
5	Financieras	16.66
6	Políticas	16.66
TOTAL 6	TOTAL	100 %

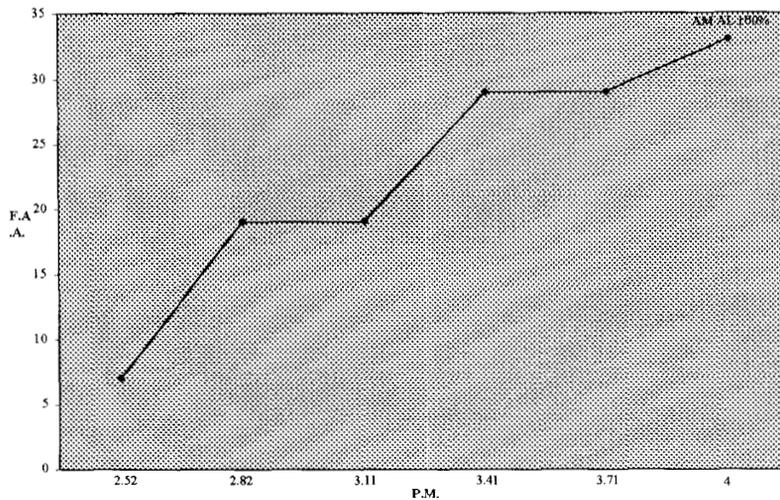
VALOR DE VARIABLES DE LAS FACULTADES					
GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3	GRUPO 4	GRUPO 5	GRUPO 6
2.38	2.77	2.77	3.33	3.33	4.16
2.38	2.77	2.77	3.33	3.33	4.16
2.38	2.77	2.77	3.33	3.33	4.16
2.38	2.77	2.77	3.33	3.33	4.16
2.38	2.77	2.77	3.33	3.33	
2.38	2.77	2.77			
2.38					

HISTOGRAMA DE FRECUENCIA ACUMULADA EN NIVELES DE A. M. POR GRUPO DE FRECUENCIAS EN VARIABLES



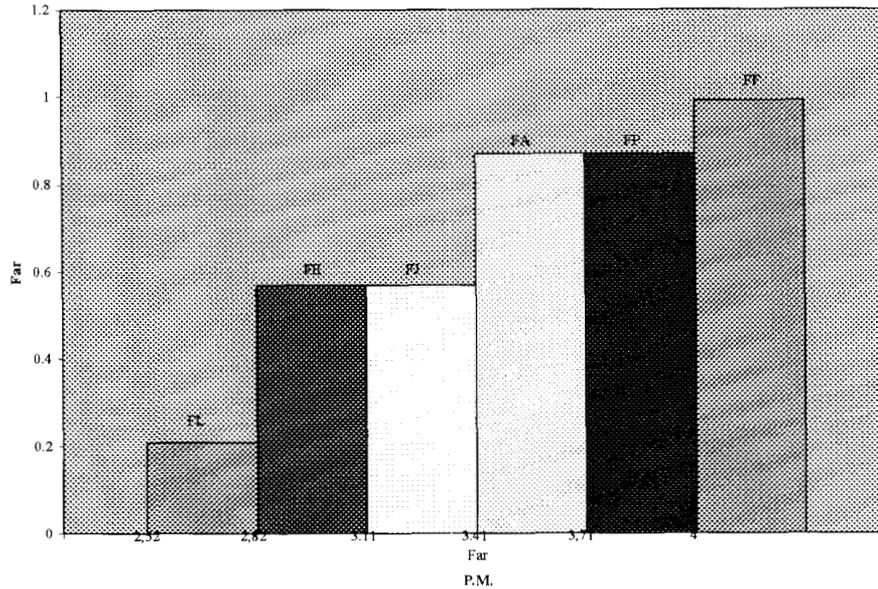
En este histograma encontramos que los grupos de facultades que se encuentran en un rango de 2.67 y 2.97 alcanzan el nivel de importancia más alto de AM en cuanto a su frecuencia acumulada.

NIVELES DE A. M. EN FRECUENCIA ACUMULADA ABSOLUTA EN VARIABLES POR GRUPOS DE FACULTADES



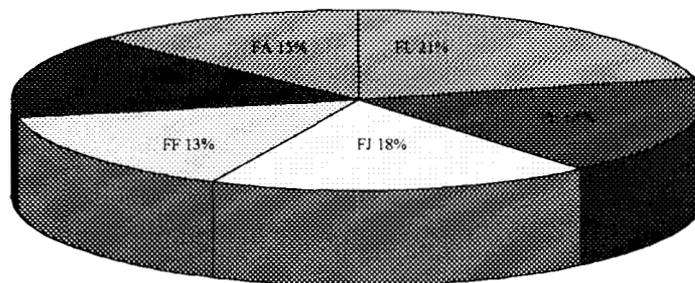
Este polígono está representando la frecuencia acumulada absoluta de las variables en relación con su punto medio en la amplitud de los intervalos, es decir, la cantidad de veces que se repiten los valores de las variables de las facultades de autonomía: su-

mándolos de uno en uno por intervalos en un punto medio de valores para alcanzar los niveles máximos de AM, según se acumulan las variables y el valor de éstas.



GRAFICA DE FRECUENCIA ACUMULADA RELATIVA POR VALOR DE VARIABLES EN SU PUNTO MEDIO

La gráfica anterior nos muestra la frecuencia acumulada relativa en que se acumulan por valor las variables, donde las variables que más valor alcanzan se encuentran entre el intervalo de 3.71 a 4 por grupo de facultades de AM.



GRAFICA CIRCULAR EN PORCENTAJE DE AM QUE CADA FACULTAD DEBE POSEER

Esta gráfica representa el porcentaje que cada facultad de AM debe poseer para obtener un municipio autónomo al 100%. El peso que cada facultad posee es dado por el valor de cada variable que integran un grupo de facultades. Así, es obvio que si algún porcentaje se altera en mayor o menor grado, algo no está funcionando y se tendrá que analizar detenidamente para saber qué está pasando.

El procedimiento para otorgarle valores a las facultades y variables de Nopaltepec es el planteado anteriormente, lo mismo que para los valores gráficos.

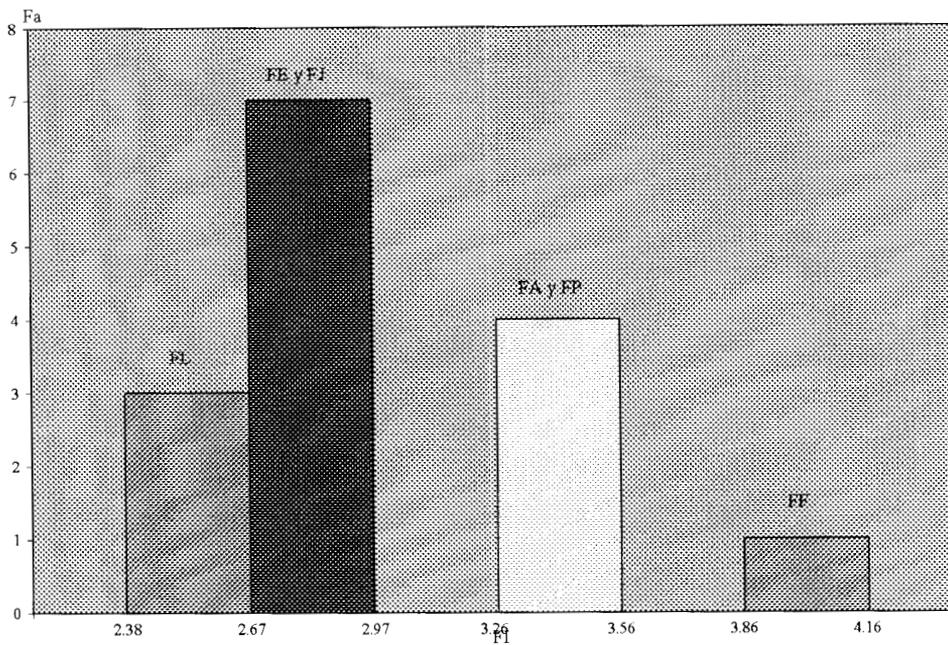
VARIABLES POR GRUPO DE FACULTADES EN NOPALTEPEC	
FACULTADES LEGISLATIVAS.....	7.14
1.- Procurar la reglamentación para vigilar el ejercicio de las funciones públicas, económicas y políticas, sociales y privadas.....	2.38
2.- Reglamentar su campo de acción propio.....	2.38
3.- Derecho a elegir y reglamentar su propia forma de organización.....	2.38
FACULTADES EJECUTIVAS.....	8.31
1.- Vigilar el ejercicio de las funciones públicas, políticas y económicas.....	2.77
2.- Tener un campo de acción propio.....	2.77
3.- Ejecutar un gobierno representativo propio.....	2.77
FACULTADES JUDICIALES.....	11.08
1.- Dar respuestas inmediatas a su población.....	2.77
2.- Vigilar el ejercicio de las funciones públicas, políticas y económicas.....	2.77
3.- Tener un campo de acción propio.....	2.77
4.- Personalidad jurídica.....	2.77
FACULTADES ADMINISTRATIVAS.....	3.33
1.- Administración de los servicios públicos.....	3.33
FACULTADES POLITICAS.....	9.99
1.- Elección directa y popular de sus funcionarios.....	3.33
2.- Gobierno representativo propio.....	3.33
3.- Participación plural y democrática.....	3.33
FACULTADES FINANCIERAS.....	4.16
1.- Derecho a elegir su forma de organización.....	4.16

CUADRO POR GRUPO DE FACULTADES CON VALOR EN NOPALTEPEC

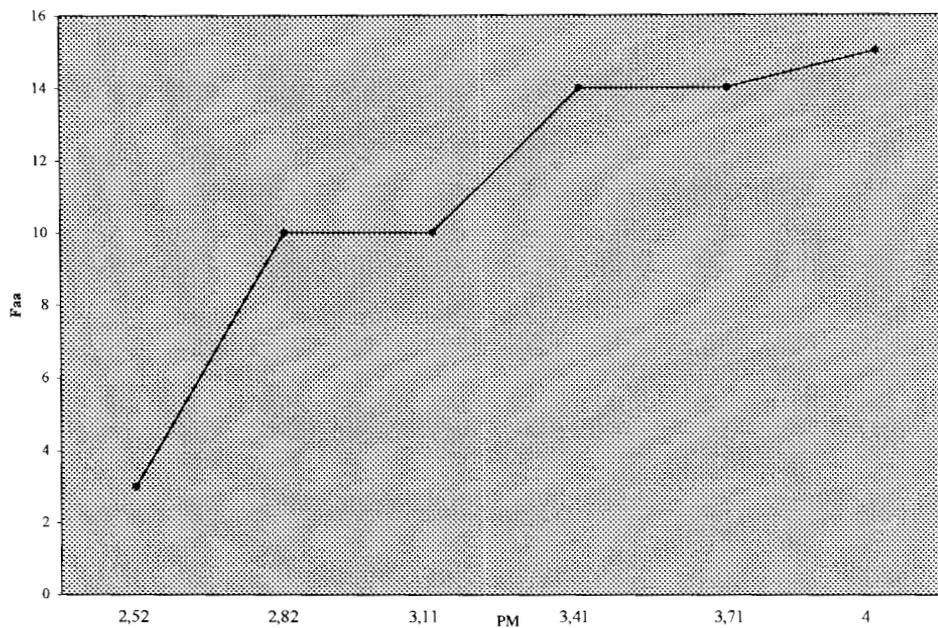
GRUPO	FACULTADES	VALOR
1	Legislativas	7.14
2	Ejecutivas	8.31
3	Judiciales	11.08
4	Administrativas	3.33
5	Políticas	9.99
6	Financieras	4.16

VALOR DE VARIABLES DE AM DE NOPALTEPEC

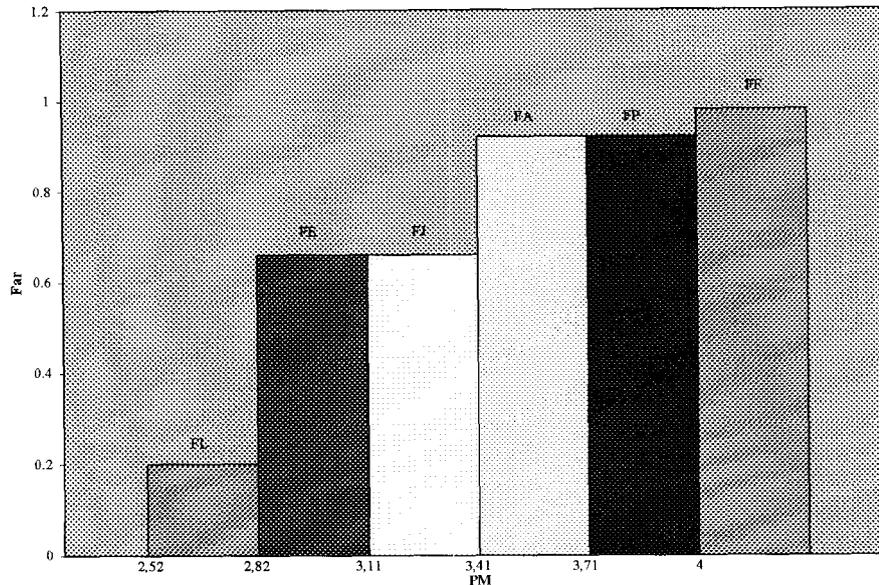
GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3	GRUPO 4	GRUPO 5	GRUPO 6
2.38	0	2.77	0	3.33	0
2.38	2.77	2.77	3.33	3.33	4.16
0	2.77	2.77	0	3.33	0
0	2.77	0	0	0	0
0	0	2.77	0	0	
2.38	0	0			
0					



HISTOGRAMA DE FRECUENCIA ACUMULADA EN LOS NIVELES DE AM POR GRUPO DE FACULTADES EN VARIABLES QUE POSEE NOPALTEPEC



NIVELES DE AM EN FRECUENCIA ACUMULADA EN NIVELES DE GRUPOS DE FACULTADES DE NOPALTEPEC



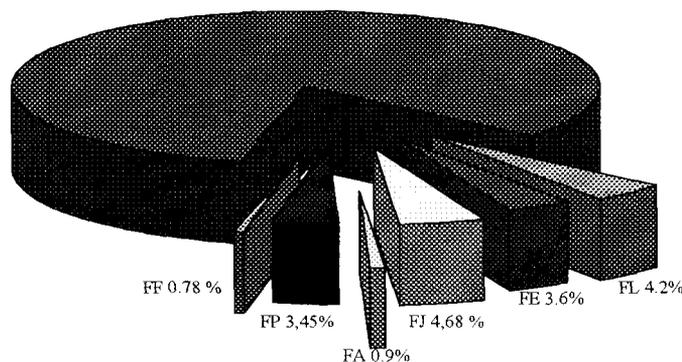
HISTOGRAMA DE FRECUENCIA ACUMULADA RELATIVA EN VALOR DE VARIABLE EN NOPALTEPEC

Si se observa detenidamente esta gráfica, mediante un análisis de comparación con la gráfica de niveles normales de AM vamos a encontrar que las FL están por debajo del nivel, con una variación de 0.01. Las FE y FJ que se encuentran en un mismo nivel acumulativo se encuentran por arriba de los niveles normales de AM con una variación de 0.09, al igual que el grupo de FA y FP sólo que éstas se diferencian por una variación de 0.05. En lo que respecta a las FF, éstas sólo se diferencian por una variación por debajo del nivel de 0.01.

Con un sencillo análisis visual podríamos decir que estas variables en grupo de facultades sobrepasan los niveles de AM normales y, a su vez, que se concentran en los grupos que sobrepasan los niveles de AM restándole valor a los que permanecen por debajo de los niveles normales. Sin embargo, lo que sucede realmente es que la frecuencia en que se acumulan las variables por grupo de facultades es menor, lo cual podemos comprobar en la tabla de valores de variables de Nopaltepec. Entonces, si en el grupo de FL normalmente tenemos 7 variables con valor, en Nopaltepec sólo tenemos 3 con valor y 4 en cero; en las FE en términos normales tenemos 6 variables con valor y en Nopaltepec tenemos 3 con valor y 3 en cero; en las FJ también tenemos 6 variables, pero Nopaltepec posee 4 con valor y 2 en cero; en las FA tenemos 5 varia-

bles con valor y Nopaltepec sólo posee 1 y 4 en cero; en las FF tenemos 4 y Nopaltepec sólo posee 1 con valor y 3 en cero; en las FP tenemos 5 variables, Nopaltepec posee 3 con valor y 2 en cero.

Tenemos entonces 18 variables en cero de un total de 33, donde sólo quedan 15 con valor. Esto hace que los niveles en los que las variables se acumulan con mayor frecuencia, recaigan con mayor peso en los grupos de facultades que más variables poseen con valor en Nopaltepec, y rebasen los niveles normales de AM, lo cual no quiere decir que estos grupos de facultades tengan mayor AM, sino que sólo recae en ellos el peso del valor acumulado.



PORCENTAJES DE AM EN VALOR DE VARIABLES DE NOPALTEPEC

En esta gráfica podemos observar que por valor de variables, Nopaltepec sólo alcanza un 17.61% de autonomía, dato que por lo tanto nos proporciona el porcentaje de centralización en que se desarrolla obteniendo un 82.39% de dependencia hacia las otras esferas de gobierno.

El grado de centralización de Nopaltepec se manifiesta mediante la dependencia que asume frente a las otras esferas de gobierno, plasmándose en su forma real, tanto en su plan de desarrollo como en su único reglamento.

CONCLUSIONES GENERALES

El estudio del municipio de Nopaltepec nos muestra como el fenómeno del centralismo subsiste en nuestro país impidiendo su desarrollo económico, político y social. Este caso ilustra lo que en diversos trabajos se ha dicho: existe un impresionante rezago en materia de reglamentación y de desarrollo económico y social, probablemente producto de una deficiente descentralización de los otros niveles de gobierno del sistema federal y de la falta de recursos propios, así como del bajo nivel de preparación de las autoridades y servidores públicos, y de la escasa organización de los ciudadanos en esas áreas.

A lo largo de nuestro trabajo pudimos constatar que el marco legal que regula la vida municipal carece de los elementos propicios para el desarrollo local. La constitución política federal contiene normas que subordinan el municipio a los otros dos órganos de poder.

Además, hay un fuerte control constitucional de la federación hacia el municipio, que restringe, entorpece y limita la posibilidad de autodirección de los gobiernos municipales. Existen otras circunstancias que acrecientan este control, entre ellas se encuentra la escasa participación técnica y profesional de las autoridades municipales que permite la intromisión de las autoridades superiores en su ámbito particular, fomentando así una cultura política paternalista, tradicional en municipios subdesarrollados. Una cultura paternalista que propicia que tanto las autoridades como los ciudadanos esperen que todos los problemas se los resuelva el gobierno central, lo cual se traduce en irresponsabilidad de las autoridades municipales.

El municipio posee un poder delegado por la federación, el cual lejos de beneficiarlo, lo debilita y lo aleja de la posibilidad de aprender a explotar sus recursos para la generación de sus ingresos propios que lo fortalezcan ante la dependencia económica de la que son objetos. Por ejemplo, Nopaltepec depende en un 90 % de las participaciones federales, lo que origina su dependencia política y, en consecuencia, el debilitamiento de la autonomía municipal.

La inexistencia de su propia Hacienda Municipal permite la intromisión del gobierno federal y del gobierno estatal en sus asuntos administrativos, aunque en el discurso oficial ello sea negado. Esto quiere decir que Nopaltepec sufre de una evidente dependencia administrativa que anula su derecho constitucional de libre administración. La descentralización administrativa constituye, por lo tanto, el primer paso de fortalecimiento del municipio mexicano, sin embargo, como hemos visto, no lo puede ser todo.

Por lo que respecta a los ingresos, la descentralización financiera es la opción para generar una concientización tanto de las autoridades municipales como de su comunidad, consistente en la *participación conjunta* para la generación de recursos financieros que se destinen a cubrir sus necesidades inmediatas. En este aspecto, a la federación le corresponde establecer la reglamentación que permita al municipio tomar sus propias decisiones. Aquí estamos llegando a la descentralización política que se transformaría en autonomía política al momento en que el municipio posea la facultad real de auto dirigirse, tomando sus propias decisiones sin depender para ello de una dirección centralizada.

Aunada a esta facultad se encuentra la facultad legislativa (limitada de origen), que en el caso estudiado, a pesar de poseerla por derecho constitucional, las autoridades han sido incapaces de crear los reglamentos indispensables para la convivencia social, al grado de contar con tan sólo el *Bando Municipal*, reglamento que por ley deben poseer todos los municipios del país.

La facultad ejecutiva del Municipio de Nopaltepec se ve limitada, hasta ahora, a la aplicación de disposiciones centrales como planes y programas nacionales, o como dicen sus autoridades en el *Plan de Desarrollo Municipal*, que el ejercicio del ayuntamiento es puramente administrativo. Esta es una limitante que las propias autoridades municipales se anteponen, pero que, en aras de hacer real la autonomía municipal, deben superar.

Nopaltepec se encuentra catalogado como zona de alta restricción al crecimiento urbano, lo cual podría interpretarse como una limitante para el desarrollo del municipio, sin embargo, el desarrollo municipal no significa necesariamente urbanización. El desarrollo puede darse en municipios rurales mediante la eficaz utilización de sus recursos propios y orientando la mayor parte de los financieros hacia fuentes

capaces de generar riquezas para el municipio. Para el caso de Nopaltepec, encontramos factible su desarrollo económico mediante la inyección de recursos al campo y la ganadería que constituyen la fuente de subsistencia de la población y que no requiere necesariamente urbanizarse para crecer económica, política y socialmente.

El problema detectado en este municipio radica en que no se explotan las facultades con que cuenta constitucionalmente, sino que fomentan el centralismo y alejan la posibilidad de constituirse como un municipio autónomo.

Una vez conocidos y enumerados los elementos propios de un municipio autónomo, encontramos que, comparados con los que posee el municipio de Nopaltepec y que lleva acabo, al menos en parte, le otorgan un mínimo grado de autonomía que se manifiesta en el subdesarrollo que sufre en la actualidad este municipio.

FUENTES CONSULTADAS

■ LIBROS Y ARTÍCULOS

- # Acosta Cazares, et al (1994), "El municipio en México", CEDEMUN, México, 1994, pp. 67-178
- # Aguilar Villanueva, Luis F. (editor) (1996), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Porrúa, de la Antología de Políticas Públicas, México.
- # Aron, Raymod, (1990), "Ensayo sobre las Libertades", Ed. Alianza, México, 235 pp.
- # Baena Guillermina y Montero Sergio, (1988), "Tesis en 30 Días", Editores Mexicanos Unidos, S.A., México, 100 pp.
- # Cosío Villegas, Daniel, (1992), "El Sistema Político Mexicano", Ed. Joaquín Mortiz, México, 116 pp.
- # Dávila, Osvaldo (1987), "Los gobiernos locales y la planificación del desarrollo nacional", en *Estudios Municipales* núm. 16, México, pp. 31-40.
- # De la Madrid Cordero, Enrique O. (1987), "Cambio jurídico y fortalecimiento municipal", en *Estudios Municipales* núm. 18, México, pp. 33-112.
- # Deutch, Karl W. (1993), Política y gobierno, FCE, México, 608 pp.
- # Estrada Franco, Jorge, (1995) "Perspectivas de la descentralización y del federalismo en México", IAPEM No. 28.
- # García Petriz, Jorge (1988), "Los ingresos del municipio mexicano", en *Estudios Municipales* núm. 22, México, pp. 157-190.
- # González Arenas, Cecilia (1988), "Hacienda Municipal, autonomía y dependencia", en *Estudios Municipales* núm. 20, México, pp. 77-199.
- # Gonzáles Casanova, Pablo, (1965), "La democracia en México", Ed. ERA, México.
- # González Oropeza, Manuel (1986), "La autonomía municipal en las legislaturas locales", en *Estudios Municipales* núm. 10, México, pp. 41-59.
- # Grayzbord, Boris (1997). "Desarrollo municipal y descentralización", en *Estudios Municipales* núm. 18, México, pp. 175-195.
- # Gutiérrez Salazar, Sergio Elías (1988), "Autonomía política municipal y el principio de la representación proporcional", en *Estudios Municipales* núm. 19, México, pp. 101-116.
- # Inda Ramos, Javier y Mario E. Vargas Paredes (1987), "Niveles de gobierno y descentralización: el federalismo mexicano y el unitarismo francés", en *Estudios Municipales* núm. 16, México, pp. 173-203.
- # Iturriaga, Arminda *et al* (Mario Camacho Salas, José Guadalupe Palacios Balbuena, Juan Gerardo Cervantes Chiquito, Jaime Orozco Barbosa y Luis Alberto Sánchez Martínez) (1993), "Historia del municipio mexicano", en Secretaría de Gobernación y Centro Nacional de Desarrollo Municipal: *Gobierno y administración municipal en México*, México, pp. 15- 61.
- # Kelsen, Hans (1985), "Centralización y descentralización", en *Estudios municipales* núm. 4. México, pp. 85-106.
- # Massolo, Alejandra (1998), "Descentralización y municipio", en *Estudios Municipales* núm. 19, México, 1998, pp. 63-114.

- # Merino, Mauricio, (1994), "En busca de la democracia municipal", la participación ciudadana en el gobierno local mexicano, Ed. Colegio de México. México, pp. 202-220
- # Mosquera, Amy y Juan B. Astica (1987). "El proceso de integración municipal a la planificación del desarrollo regional", en *Estudios Municipales* núm. 13, México, pp. 211-223.
- # Ochoa Campos, Moisés (1986), "La estructura del municipio mexicano", en *Estudios Municipales* núm. 10, México, pp. 133-167.
- # Olmedo, Raúl (1988), "Historia del municipio en México", en Aa. Vv.: *México: 75 años de Revolución política*, vol. I, coedición del Fondo de Cultura Económica y el INEHERM, México, pp. 237-286.
- # Ortega Lomelín, Roberto (1994), *Federalismo y municipio*, FCE, México, 203 pp.
- # Ortiz Villaseñor, Efrén (1987), "Descentralización y democratización integral: consideraciones sobre la reforma al artículo 115 constitucional", en *Estudios Municipales* núm. 17, México, pp. 77-88.
- # Pasquino, Gianfranco, (1998), "Manual de ciencia política", Ed. Alianza, Madrid 1998. 480 pp.
- # Pérez-Abreu J., Juan (1996), "Las reformas al artículo 115 constitucional del 3 de febrero de 1983. Antecedentes, resultados y proyecciones actuales", en Aa. Vv.: *El municipio en México*, coedición del Centro Nacional de Desarrollo Municipal y el Archivo General de la Nación, México, pp 67-178.
- # Ramírez López, Fernando y F. Raúl Díaz Ontiveros (1998), "Comunicación y municipio: una alternativa democrática", en *Estudios Municipales* núm. 23, México, pp. 205-225.
- # Rebollo Meza, Jorge (1988), "Descentralización y cambio", en *Estudios Municipales* núm. 21, México, 1988, pp. 51-76.
- # Robles Martínez, Reynaldo (1998), *El Municipio*, Porrúa, México, 3a. edición, 311 pp.
- # Ruiz Flores, Arturo (1987), "La reforma municipal en el marco económico", en *Estudios Municipales* núm. 18, México, pp. 159-195.
- # Sánchez Soler, Martha (1987), "Participación, educación y desarrollo municipal", en *Estudios Municipales* núm. 14, México, pp. 125-140.
- # Sicilia, Javier (1998), "Autonomías", en *Proceso* núm. 1150, México.
- # Torres, Blanca (comp.) (1986), *Descentralización y democracia en México*, editado por El Colegio de México, México, 280 pp.
- # Vázquez Nava, María Elena (1994), *Participación ciudadana y control social*, Porrúa. México.
- # Villarreal Dávila, Rosendo (1996), «El principio de subsidiariedad y el fortalecimiento del gobierno municipal», en Av. Vv.: *El municipio en México*, coedición del CEDEMUN y el Archivo General de la Nación, México, pp. 579-582.
- # Zorrilla Martínez, Pedro (1972), *La administración pública federal*, editado por la UNAM, México.
- # Zorrilla Martínez, Pedro (1986), "Municipio, democracia y participación", en *Estudios Municipales* núm. 10, México, pp. 167-174.

DOCUMENTOS VARIOS

- # *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, Ed. Sista, México.
- # *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ed. Esfinge, México.
- # Gobierno del Estado de México – H. Ayuntamiento de Nopaltepec (1997), *Bando Municipal 1997 – 2000*.
- # Gobierno del Estado de México - H. Ayuntamiento de Nopaltepec (1997), *Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000*, coedición del Gobierno del Estado de México y H. Ayuntamiento de Nopaltepec, Nopaltepec, Estado de México, Abril de 1997.
- # Gobierno del Estado de México, *Monografía municipal de Nopaltepec*, por Pacheco vazquéz, 84 pp.
- # Secretaría de Gobernación (1984), *Democratización Integral: Reforma Municipal. Consulta Popular para la Reforma Municipal*, Secretaría de Gobernación, Gobierno Federal, México, 307 pp.
- # Secretaría de Gobernación - CEDEMUN (1993), *Gobierno y administración municipal*, edición del Centro Nacional de Desarrollo Municipal de la Secretaria de Gobernación, México.