

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA

TESINA:

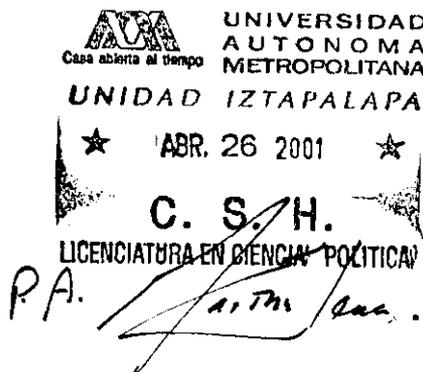
LA CONSOLIDACIÓN DEL MUNICIPIO COMO UN ÁMBITO REAL DE GOBIERNO.

ALUMNO DE LA LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA:

AQUINO LÓPEZ, MELEXIO

ASESORA:

DRA. MERCEDES DE VEGA



LECTOR:

MTRO. GABRIEL PÉREZ PÉREZ

CIUDAD DE MÉXICO, ABRIL DE 2001

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA

TESINA:

**“ LA CONSOLIDACIÓN DEL MUNICIPIO COMO UN ÁMBITO REAL DE
GOBIERNO “**

DE:

AQUINO LÓPEZ MELEXIO

91233580

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

ASESORA: DRA. MERCEDES DE VEGA

LECTOR: MTRO. GABRIEL PÉREZ PÉREZ

CIUDAD DE MÉXICO, ABRIL DE 2001.

Introducción

1. Definición del municipio
 - 1.1 Clasificación del municipio
 - 1.2 Origen del municipio en México
2. Dos teorías
 - a) Esquema y fundamentos de la teoría federalista
 - b) Esquema y fundamentos de la teoría municipalista

CAPITULO UNO

Factores políticos y jurídicos del municipio

Introducción

1. Marco jurídico
2. Diversidad municipal
3. Participación ciudadana
 - 1.1 Actores municipales
 - 1.2 Mecanismos de participación ciudadana
 - 1.3 Descentralización y participación ciudadana
 - 1.4 Reflexiones
4. Relaciones intergubernamentales y federalismo
 - 4.1 Federalismo
 - 4.2 Municipio y federalismo
5. Relaciones internas y externas del municipio
6. Relaciones entre municipios
7. Conclusión

CAPÍTULO DOS

Reformas al Artículo 115 constitucional

Introducción

1. Comunidad municipal
2. Reformas anteriores
3. Dictamen legislativo a la reforma al 115 constitucional
4. Puntos clave de la reforma y Comparativo
5. Síntesis de los principales logros de la reforma
6. Conclusión

CAPÍTULO TRES

Lineamientos destinados a fortalecer la gestión local

Introducción

1. Estructura financiera del ayuntamiento
2. Integración política del ayuntamiento
3. Organización y gestión de la administración pública municipal
4. Competencias y coordinación intergubernamental
5. Conclusión

CONCLUSIÓN GENERAL

BIBLIOGRAFÍA

Introducción

El título de este proyecto de investigación es: **La consolidación del municipio como un ámbito real de gobierno**. Tiene como objetivo general: analizar los factores políticos y jurídicos que favorecerían la consolidación del municipio como uno de los tres ámbitos de gobierno señalados en la Constitución Mexicana.

Los objetivos específicos de este trabajo son; primero, revisar en forma crítica una serie de aspectos políticos y jurídicos del municipio; segundo, sugerir acciones destinadas a fortalecer la gestión local.

La justificación del presente trabajo es que pretende ofrecer un diagnóstico de los aspectos que permitirían al municipio – concretamente al ayuntamiento – establecerse como un verdadero ámbito de gobierno y convertirse, junto con los gobiernos federal y estatal, congresos federal y estatales en factores de equilibrio que reduzcan la inestabilidad y tensiones de la vida política de la nación que se originan en el ejercicio centralizado y desproporcionado del poder por el gobierno federal.

Como parte de la introducción se incluyen los conceptos básicos que explican la definición, la clasificación y el origen del municipio en México. Al mismo tiempo, se analizan y comparan dos esquemas y fundamentos de teorías, la federalista y la municipalista a efecto de observar en cual de ellas México participa. La estructura de este trabajo se compone de tres capítulos y una conclusión general. En dichos apartados se analizan los objetivos antes mencionados.

1. Definición del Municipio

Arribar a una definición de carácter general de la palabra “municipio”, implica un ejercicio bastante complicado dado los diversos enfoques teóricos para abordarlo. En la actualidad existen distintas corrientes de pensamiento que han establecido conceptos para definirlo: la etimológica, sociológica, jurídica, administrativa, entre otras. Sin embargo, la característica general de todas ellas, es que abordan ciertos elementos en particular del Municipio desde su propio campo de estudio. Ofrezco una breve revisión de esos conceptos con el fin de integrar los puntos más sobresalientes para comprender al municipio en su dimensión actual y con ello desarrollar un concepto tentativo desde una perspectiva de la ciencia política.

Definiciones etimológicas: La palabra “municipio” se entiende de diversas maneras a partir de sus raíces etimológicas. Ochoa señala que procede de los vocablos latinos **participes**, **munere cappasendo** o **municeps**, que en términos generales contienen significados de participación comunal, aplicación de derechos a los ciudadanos y lazos de vecindad ¹. Según Larrainzar existe otra corriente interpretativa que desprende el significado actual del municipio a partir de las etimologías **manus** (cargo u oficio) y **capio** (tomar o asir por la fuerza) ². No obstante, la definición de Campos nos parece la más apropiada: Municipio viene del latín **municipium** y significa el desempeño de una función que se asume por si propia y se complementa como institución” ³.

1. Ochoa Campos, Moisés, *El Municipio y su evolución institucional*, México, Banobras, 1987.

2. Yoldi Larrainzar, Ricardo, *Administración Municipal en Colombia, Bogotá*, Gobierno de la República de Colombia.

3. Ochoa Campos, Moisés, *El Municipio y su evolución institucional*, México, Banobras, 1987.

Definiciones sociológicas: Desde la perspectiva de García del Castillo, el municipio se entiende como una institución propia del desarrollo y evolución cultural de las sociedades, y de la asociación de elementos afines entre los intereses de una determinada comunidad. ⁴ Por su parte, Calcáneo lo concibe como una unidad alrededor de la cual se crean las formas arcaicas del Estado y se basa en la familia como una organización social. ⁵

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

- 1) Población: Es el conjunto de individuos que viven dentro del territorio del municipio.
- 2) Territorio: Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos. Constituye la base material del municipio.
- 3) Gobierno: Como primer nivel del gobierno del sistema federal, el municipio emana democráticamente de la propia comunidad. El gobierno municipal se concreta en el ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal: el ayuntamiento se integra por el presidente municipal, que es el representante político y administrativo del mismo; el síndico o los síndicos, los cuales se encargan de la vigilancia de los aspectos financieros del ayuntamiento y de representarlo jurídicamente en los litigios en los que este fuere parte; y los regidores, que tienen a su cargo diversas comisiones de la administración pública municipal, tales como obras públicas, desarrollo urbano, vigilancia, entre otras.

4. García del Castillo, Rodolfo, Los Municipios en México, México. Porrúa / CIDE, 1999.

5. Calcáneo Arboleya, Elvira. *Análisis del Municipio* en SEGOB, Democratización integral: reforma municipal, tomo XVI, México, 1983.

De lo anterior, puede inferirse que el municipio se constituye por localidades fincadas en el domicilio de las familias asentadas sobre un territorio jurídicamente delimitado; se les reconoce el derecho de elegir un gobierno propio, representativo y popular y también es reconocido por el Estado con base en su organización política y administrativa. Esta definición integra el elemento geográfico como el aspecto más importante para establecer la jurisdicción de las autoridades propias de este orden de gobierno. ⁶

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

Definición moderna del municipio mexicano: Según el Glosario de Administración Municipal, ⁷ “El municipio es la entidad política organizada comunalmente como base de la división territorial y la organización política de los estados de la Federación en su régimen interior, por tanto, el municipio es la agrupación social fundamental en que el país se estructura territorialmente para su división política, según lo establecido en el artículo 115 constitucional. Es aquella comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia y, por ende, con capacidad política y administrativa; como realidad múltiple, jurídica, social, territorial y económica, es también una institución básica en la vida nacional; es el primer nivel de gobierno y el más cercano a la población”.

⁶ Camacho Salas, Mario, “El Municipio, definiciones y características” en: *Gobierno y Administración Municipal en México*, Segob, 1993, p., 108.

⁷ Centro de Desarrollo Municipal, *Los Municipios de México*, Cedemun/Segob, México, Tercera Edición, Enero de 1998.

Definición politológica: Se considera al municipio como la base de la división territorial y de la organización político-administrativa de las localidades, los estados y la Federación. Tiene una personalidad jurídica propia y es libre para ejercer su gobierno dentro del marco constitucional; es administrado por un ayuntamiento, ⁸ el cual es el órgano principal de gobierno y es elegido de manera popular, directa y se integra por un presidente municipal, síndicos y regidores (en el caso de México), cuyo papel es generar acciones y políticas concretas que respondan satisfactoria y adecuadamente a las demandas de los gobernados. Asimismo, es la entidad orgánica primaria que constituye la base de la organización social para constituirse en comunidad política y se integra por una población plural y diversa, pero que comparte identidades culturales, históricas, un idioma común y está asentada en un territorio delimitado.

8. Bobbio, Norberto, *Diccionario de Ciencia Política*, México, Siglo XXI, 1991. Según el mismo documento, ayuntamiento es la derivación del término Ayuntar que proviene del latín ad: A, y juntar, Unión. El término se emplea también como sinónimo de alcaldía, municipio, municipalidad. Constituye un órgano colegiado y deliberante que asume la representación el municipio. La reunión de los ediles constituye el Ayuntamiento.

1.1 Clasificación del municipio en México

Dada la complejidad social y económica, los municipios de México se subdividen en cuatro grandes categorías según su importancia:

Municipio metropolitano: Este tipo de municipio se encuentra conurbado con los grandes municipios urbanos de las megaciudades. Por la misma razón, comparte con ellos problemas, necesidades e intereses, lo cual obliga a diseñar mecanismos de cooperación para responder eficientemente a los retos de la cercanía territorial. Los municipios metropolitanos, geográficamente, conforman vecindad con las capitales de los estados, adquiriendo una dimensión política y administrativa que los coloca por encima de otros municipios al presentar una población media de setecientos mil habitantes.

Municipio urbano: Caracterizado por integrar en su territorio una fuerte actividad económica depositada en las empresas altamente desarrolladas, así como en la pequeña y mediana industria que, entre otras situaciones, estimulan el desarrollo. En estos municipios se concentra un importante cúmulo poblacional y demográfico, por lo que las necesidades y demandas de la población son muy complejas. ¹⁰

10. Centro de Desarrollo Municipal. Los Municipios en México, información para el desarrollo. SEGOB, 1998.

Municipio Semiurbano: Son municipios que cuentan con actividades productivas relacionadas con los sectores de una economía en proceso de transición de lo rural a lo urbano, donde predomina la actividad agropecuaria, forestal y pesquera, en combinación con la pequeña industria, artesanías, comercio y servicios. El agrupamiento de su población se caracteriza por contar con poblados regulares y una cabecera municipal con características urbanas. Los municipios semiurbanos poseen localidades con una población que oscila entre los diez y quince mil habitantes. ¹¹

Municipio Rural: Se caracteriza por mantener actividades con el sector primario: agricultura, ganadería, pesca y minería. Presentan una dispersión poblacional y la carencia de infraestructura y equipamiento para la dotación de servicios públicos. Prevalece una marcada tendencia migratoria hacia ciudades y municipios con mayor equipamiento. Su crecimiento poblacional se incrementa en función de la cercanía con municipios o ciudades con mayor equipamiento y actividad económica. El municipio rural presenta localidades con menos de cinco mil habitantes. ¹²

11. Centro de Desarrollo Municipal, *Los municipios de México*, Segob, 1998.

12. *Ibid*

1.2 Origen del municipio en México

El municipio es la institución jurídico – política más antigua de México. Se han encontrado antecedentes prehispánicos, como es el caso de los clanes de los aztecas y los calpullis, que estaban integrados por parientes, aliados y amigos que vivían en un territorio determinado y que gozaban de una organización política; guarda semejanzas con el actual municipio como centro de la vida política, ceremonial y económica.

El municipio en México, como institución de muchos siglos, encargada de organizar a las comunidades en sus aspectos más inmediatos de convivencia, se remonta al inicio de la conquista: el 22 de abril de 1519 se creó el primer ayuntamiento de la América continental, la Villa Rica de la Vera Cruz. Durante la dominación española, los ayuntamientos representaron la única muestra del gobierno de los pueblos. A principio del siglo XIX, la institución municipal participa en los movimientos de independencia, como ejemplo está el ayuntamiento de la Ciudad de México en 1808 con el regidor Azcárate y el síndico Primo de Verdad quienes sostuvieron la tesis de la reasunción de la soberanía popular. El ayuntamiento sostuvo la tesis de que, cautivo el rey de España, correspondía al órgano municipal asumir el ejercicio de la soberanía.

El general Díaz, durante su prolongado gobierno, a fin de que desapareciera totalmente la autonomía municipal y lograr así una mayor centralización del poder que disfrutaba, agrupó a los ayuntamientos en demarcaciones administrativas que se llamaron partido, distrito, jefatura o cantón, y sus dirigentes – los jefes políticos – fueron los agentes del gobierno del centro, quienes a las órdenes de los gobernadores borraron todo indicio de libertad municipal.

Estos fueron algunos motivos por los que el pueblo de México odió a los jefes políticos, pilares de la dictadura, y la razón histórica que explica la consagración por parte del movimiento revolucionario del municipio libre, base de la democracia política por cuya implantación se luchaba.

Carranza, en el Plan de Veracruz – que adicionó al de Guadalupe – del 12 de diciembre de 1914 (artículo 2º), ofreció expedir y poner en vigor todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas al “establecimiento de la libertad municipal”. Y para cumplir esa

promesa, se promulgó la Ley del Municipio Libre el 25 de diciembre de 1914, precedente inmediato del artículo 115 de la Constitución en vigor.

La Asamblea de Querétaro trató, por tercera vez, en su última sesión – declarada permanente, los días 29, 30 y 31 de enero de 1917 -, el tema del municipio libre.

Los diputados constituyentes, acertaron a concebir al municipio libre como primera escuela de la democracia. El municipio es la expresión política de la libertad individual y la base de nuestras instituciones sociales.

Debemos señalar que este trabajo se identifica con el punto de vista que caracteriza al municipio como **base de la estructuración política nacional; como fuente y apoyo de libertad política, de eficiencia en el gobierno y de limpieza en la vida pública; como ente autónomo, responsable, permanentemente sujeto a la voluntad de los gobernados y a su vigilancia.**

Esta vertiente conceptual se complementa con los pronunciamientos hechos por diferentes movimientos municipalistas a escala mundial, los cuales pugnan por la autonomía local democrática y la descentralización de la toma de decisiones, a partir de medidas de naturaleza jurídica. La Unión Internacional de Municipios y Poderes Locales (IULA por sus siglas en inglés) proclamó en 1993 que: “la autonomía de los gobiernos locales expresa la atribución de los derechos y deberes de los gobiernos locales para regular y manejar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y en función del interés local”.

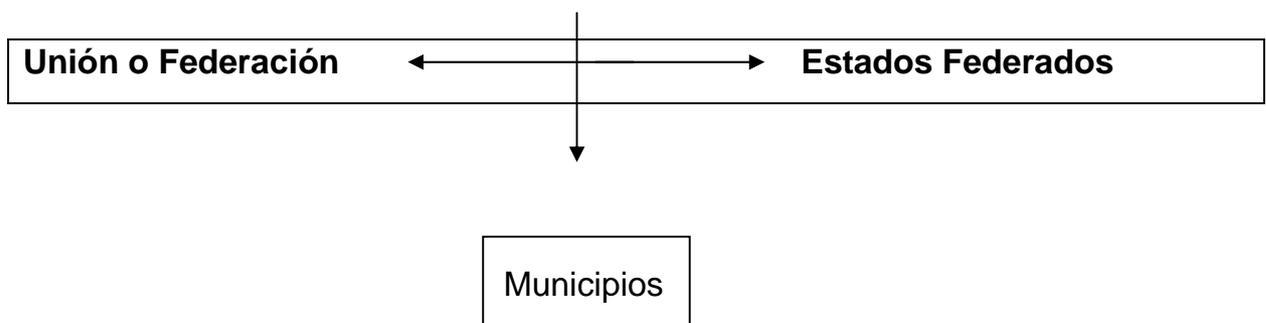
2: Dos Teorías

Tomando como punto de partida los planteamientos arriba anotados, observamos que se ha venido conformando de manera gradual una teoría del estado municipalista, que contrasta con la interpretación tradicional del estado federalista.

La diferencia fundamental entre ambas teorías consiste en que:

- **Los municipalistas** conciben que la federación, los estados y los municipios son esferas de gobierno que cumplen con responsabilidades en un ámbito de distinta dimensión, pero que esencialmente son iguales como autoridad
- **La visión federalista** tiende a identificar niveles jerárquicos en el gobierno, donde la federación o gobierno central ocupa el nivel superior, mientras que los estados y los municipios se ubican en los estratos inferiores; esta clase de organización federal justifica la implantación de políticas y normas aplicables a la gestión local, impidiendo con ello la autorregulación de los gobiernos estatales y municipales.

Esquema y Fundamentos de la Teoría Federalista



Fundamentos de la teoría federalista:

- Descentralización política y administrativa en dos órdenes: unión y estados federados.
- Los poderes constituyentes sólo existen en las esferas federales y en los estados.
- El principio de autonomía municipal es materia que compete a los estados, federados los cuales son unitarios en relación con los municipios.
- La discriminación de los impuestos municipales es materia de los estados federados.
- La autonomía de los municipios no es uno de los principios constitucionales de la unión; está reglamentada por los estados federados.

Esquema y Fundamentos de la Teoría Municipalista



Fundamentos de la teoría municipalista:

- Descentralización política y administrativa en tres órdenes: unión, estados – miembros y municipios.
- La autonomía municipal es uno de los principios constitucionales de la unión.

- Existencia de poderes constituyentes en tres esferas de gobierno: unión, estados y municipios.
- La Constitución asegura los principios de la autonomía municipal.

En el caso de México, se aprecia que el marco jurídico vigente no se ajusta de manera estricta a ninguno de los dos esquemas, a pesar de que se parece más al señalado para el estado federalista. Tal circunstancia, aunada a la centralización de la vida nacional, provoca que el municipio se encuentre impedido de momento para convertirse en un verdadero ámbito de gobierno: una de las mayores limitaciones que enfrenta el municipio en su tarea de desarrollo es que su estructura política, el funcionamiento de sus cabildos y los métodos de su elección han sido definidos de manera centralizada. A lo largo y ancho del país se ha establecido un gran modelo nacional, definido en el artículo 115 constitucional, que enmarca los principios generales que han de regir la estructura y funcionamiento municipales.

Nota:

* La proclamación de IULA se da en el Foro Mundial de Autonomía de Gobiernos Locales. Toronto, 17 de Junio de 1993.

* Los esquemas y fundamentos de las teorías federalista y municipalista fueron tomados de Teresa Rendón Huerta. Derecho Municipal. México, Porrúa, 1995.

CAPÍTULO UNO

Factores Políticos y Jurídicos del Municipio

Introducción

1. Marco jurídico
2. Diversidad municipal
3. Participación ciudadana
 - 3.1 Actores municipales
 - 3.2 Mecanismos de participación ciudadana
 - 3.3 Descentralización y participación ciudadana
 - 3.4 Reflexiones
4. Relaciones intergubernamentales y federalismo
 - 4.1 Federalismo
 - 4.2 Municipio y federalismo
5. Relaciones internas y externas del municipio
6. Relaciones entre municipio
7. Conclusión

Introducción

A principios de este siglo y después de muchas investigaciones sobre el municipio, resulta sorprendente observar la revalorización del municipio como el sitio donde se explican las formas de convivencia, de organización social y colectiva y sobre todo de la realización de anhelos y logros de bienestar común.

Justo ahora, cuando se habla de la globalización, de la integración mundial y del desvanecimiento de fronteras económicas, surge la tendencia de impulsar y fortalecer los municipios como una entidad política libre, es decir, dotado de una verdadera función ejecutiva exclusiva de su propia esfera.

El propósito de este capítulo es analizar los factores políticos y jurídicos del municipio: marco jurídico, sociedad organizada, actores políticos, relaciones intergubernamentales, relaciones internas y externas; factores en la búsqueda de un gobierno municipal más eficiente, relevante y capaz de atender los problemas de la comunidad, u observar como esos factores tienen un carácter político que igualmente puede ser antagónico, de conflicto, o de armonía y construcción colectiva.

De manera que, en el marco de la transición democrática, de la reforma del Estado y de las transformaciones políticas, económicas y sociales que nuestro país experimenta, una de las asignaturas pendientes de la agenda nacional es, sin duda, la consolidación del municipio como un ámbito real de gobierno.

1. Marco Jurídico del Municipio

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

La Carta Magna, dentro del respeto a la soberanía de los estados establece el principio de que éstos, a través de sus legislaturas locales, incorporarán a sus constituciones y leyes propias, las normas jurídicas que deberán regular la vida y desarrollo de las comunidades municipales, de acuerdo a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas, económicas, sociales y políticas de cada entidad federal y de los municipios que la integran. Considerando ese punto de partida y origen constitucional, el marco jurídico general del Municipio se integra de la siguiente manera:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversas leyes reglamentarias de su propio articulado.
- Las Constituciones Locales, así como diversas leyes y reglamentos.
- Las Bases normativas de los Congresos Locales.
- Leyes Orgánicas y Disposiciones Administrativas Municipales.

2. Diversidad Municipal

En México el federalismo es base del sistema político. Sin embargo, en la práctica no ha sido así pues, se ha manifestado a lo largo de la historia del país una tendencia a la centralización, que se manifiesta en la estructura político administrativa de algunos gobiernos posrevolucionarios, mismos que buscaron la consolidación de un Estado-Nación que incidiera de manera determinante en cada una, de las muy distintas entre sí, regiones de nuestro país, lo que ha dificultado la democratización, tanto de los procesos como de las entidades de gobierno.

Los resultados negativos de este modelo centralista son abundantes y palpables: a) se disminuye el desarrollo de las regiones sin explotar sus potencialidades, y b) surge un desequilibrio regional extremo. Esta realidad se puede analizar a partir de datos y hechos.

México es un país de 100 millones de habitantes, donde se hablan al menos 56 lenguas indígenas,¹ existen diversos partidos políticos tanto a nivel nacional como en los estados y municipios, la sociedad se organiza en torno a muy distintos intereses de tipo político, cultural, académico, económico, social, deportivo, etc. Los casi 2 millones de kilómetros cuadrados del territorio nacional dan cabida a la más amplia gama de regiones geográficas: igual existen municipios en zonas costeras que en regiones desérticas, hay municipios en la sierra como en las llanuras, las zonas urbanas contrastan con las áreas rurales. En lo que se refiere a los gobiernos locales, la diversidad no es menor: contamos con municipios que administran recursos millonarios con

1 Datos de Instituto Nacional de Estadística , Geografía e Informática, Censo 2000.

Un número de empleados y funcionarios que rebasan varios miles, como también existen municipios con personal menor a las 10 unidades y recursos anuales muy inferiores.

La diversidad de los municipios de nuestro país pone de manifiesto la inequidad del desarrollo municipal. Hasta noviembre de 1999 había en México dos mil cuatrocientos dieciocho municipios constituidos. De acuerdo al conteo de población de 1995 realizado por el INEGI, son:

Siete los municipios que tienen una población mayor a un millón de habitantes, siendo Guadalajara, Jalisco, la alcaldía con mayor número de habitantes.
Dieciséis municipios rebasan los quinientos mil habitantes
Ciento veintiséis comunas tienen una población total que oscila entre los cien mil y quinientos mil habitantes.
En contraparte, Santa Magdalena Jicotlán, Oaxaca, es el municipio menos poblado del país con sólo ciento veinte habitantes.
Resultado: que el 93.82 % (2,263) de los municipios tienen menos de cien mil habitantes.

Fuente: INEGI, Censo de Población 1995, México.

La realidad de los municipios señala que mil ciento cincuenta y tres ayuntamientos están comprendidos en rangos de marginación “muy alto” y “alto”, estando la mayoría de ellos en los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla y Veracruz. Sólo setenta y cinco municipios se ubican en el rango de marginación “muy bajo” con una población mayor a cien mil habitantes.

Otra importante característica es la existencia de municipios indígenas, donde se asientan por lo menos 56 grupos étnicos en condiciones de pobreza y subdesarrollo, donde prevalecen formas de gobierno y organización tradicional que coexisten con las instancias oficiales y donde la participación comunitaria tiene sus propias

normas y representaciones. Este caso, si bien pareciera de importancia menor respecto al resto del país, significa un porcentaje considerable de los municipios mexicanos pues el 18.3 % de los ayuntamientos a nivel nacional son elegidos por usos y costumbres de manera oficial, todos éstos solamente en el estado de Oaxaca, habiendo muchos otros casos (Puebla, Chiapas, Guerrero, etc.) donde la elección de autoridades se realiza mediante mecanismos heredados por la tradición comunitaria y llenado de urnas es un simple trámite para convalidar la elección.

La compleja inequidad y desproporción de los datos señalados, ubican al municipio mexicano en el centro del debate nacional y cuestionan nuestro sistema federal. Mucho se habla de que justo en el nivel municipal es en el que debemos empezar a construir, gracias al contacto que existe con los ciudadanos, un esquema diferente de gobernar y una forma distinta de hacer política. Pero, ¿cuál es el universo de los municipios al que nos enfrentamos? ¿cómo son los municipios? En el *Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)*, a finales de 1995, ² se realizó una encuesta en la cual se obtuvieron datos muy relevantes; se tomó una muestra representativa de todos los municipios del país y se dividió por estratos; de acuerdo al grado de desarrollo se determinaron tres estratos y tres zonas geográficas y se eligieron tres áreas temáticas fundamentales: servicios, administración en general y finanzas. Se hizo una prueba de contraste respecto a la percepción que tiene la población de sus gobiernos en dichas áreas:

² Encuesta sobre universo de los municipios. Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 1995.

1. Servicios: graves deficiencias de cobertura en los servicios públicos, responsabilidad del municipio y una alta concentración de esos servicios en la cabecera. Todos los amarres legales del municipio impiden su desarrollo, amarres en la determinación de recursos, en la forma en que debe ejercer su gobierno, de hasta dónde y cuándo se vale jugar con esos recursos. En cuanto a la calidad, se trazó un indicador para medir la calidad de los servicios, de acuerdo a la eficacia y recuperación que se hace de lo que se invierte en ellos; se pensaba que, al menos, se recuperara un 60 por ciento de lo que se invertía. Las cifras en el total de la muestra son preocupantes, sólo se recupera entre diez y ocho por ciento de lo que se invierte.

2. Administración: la mayoría de las decisiones administrativas son centralizadas en el municipio y reproducen un esquema similar al de la Federación. Con los indicadores que se trazaron, en la muestra nacional el 62 por ciento de las decisiones que se toman en los municipios son de carácter altamente centralizados.

3. Finanzas: algunos de los problemas son los escasos recursos y un mal rendimiento tributario, esto es, cuesta demasiado recaudar lo que se recolecta en la mayoría de los municipios. Para recaudar un peso, el 30 por ciento de los municipios del país se gastan 60 centavos o más, lo que los hace recaudar realmente cuarenta centavos.

Por todo lo anterior, podemos afirmar sin lugar a dudas que la nota característica del municipio es la diversidad; la heterogeneidad es el distintivo del fenómeno municipal. No obstante la infinita gama de diferencias, el hecho de que pueblo y gobierno compartan un mismo espacio físico, les da un componente fundamental de unidad, determinada ésta por múltiples relaciones, haciendo del municipio un espacio de encuentros y desencuentros.

3. Participación Ciudadana

El concepto de participación ciudadana: se entiende simplemente como un recurso en sí misma para la colaboración vecinal en los programas de autoayuda, o bien como un instrumento de legitimación de alguna decisión política o como un medio para la consecución de una demanda específica de algún grupo determinado, en fin, como formas de incorporación social en la resolución social de intereses puntuales ³.

Podemos considerar que la participación ciudadana tiene un valor de uso y un valor de cambio: siendo el valor de uso aquel donde la participación ciudadana es utilizada por los propios actores para la satisfacción de sus demandas, ya sean individuales o colectivas; y el valor de cambio es aquel donde la participación es utilizada como mercancía y entra al mercado como un aporte que es contabilizado y traducido en dinero como contribución comunitaria. ⁴

Para promover una participación ciudadana que sea realmente transformadora e integradora de la realidad municipal se tienen que reconocer la heterogeneidad de los actores que componen el complejo tejido social de un municipio, cualquiera que sea su tamaño.

3. Ricardo Valle, Manuel Canto. Política Pública y Gobierno Local. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996.

4. Idem.

3.1 Actores municipales

Para entender la complejidad de la participación social en el municipio, es fundamental identificar a los actores de la vida municipal. Algunas de las formas orgánicas que podemos distinguir son:

1. Las organizaciones sociales. Hoy muchas de estas organizaciones han desarrollado en numerosos casos una capacidad de elaboración propositiva muy importante como el de reforma urbana integral, o de formas de producción alternativas a nivel local, propuestas de políticas sociales para la alimentación, la salud, la educación, el medio ambiente, etc.
2. Las asociaciones de tipo gremial. Se generan por la identidad de grupo como son: los locatarios, los transportistas, los deportistas, las asociaciones de padres de familia, grupos religiosos, etc. En general tienen vida en función de determinado aspecto del municipio y manejan una relación constante con la administración local para los asuntos relativos a ese ámbito.
3. La iniciativa privada. Expresión que comienza a destacar en los municipios, cada vez con mayor interés en la concesión de algunos servicios públicos y en general en las propuestas de desarrollo social.
4. Organismos auxiliares. Constituyen de hecho instancias oficiales de participación como son los Consejos de colaboración, Juntas de vecinos, u otras formas que generalmente varían entre las entidades federativas.

5. Autoridades auxiliares. La que parte del nivel comunitario y que generalmente está representada por algún tipo de autoridad auxiliar (agentes o ayudantes municipales, delegados, jefes de tenencia, etc). Este nivel, si bien no tiene una estructura definida, ni un mecanismo de funcionamiento normado, es quizá la forma de participación más directa y más sentida de la población municipal.

6. Los partidos políticos. Son en México un instrumento fundamental de participación política y las elecciones son el momento más importante de esta participación.

7. Organismos No Gubernamentales. Las ONG's son un sector que no protagoniza los movimientos sociales, pero que ha ido acumulando un importante grado de conocimientos y propuestas para el desarrollo local.

3.2 Mecanismos de participación ciudadana

La participación ciudadana contempla una riqueza de expresiones políticas y sociales que actúan en el ámbito municipal. Esta adquiere diversas modalidades, entre las que podemos básicamente incluir las siguientes: 5

- * Institucional: aquella que está promovida y garantizada jurídicamente desde el gobierno.
- * Espontánea: aquella que se da de manera coyuntural, dispersa y con débil articulación orgánica.
- * Manipulada: aquella que es promovida dentro o fuera del aparato gubernamental, donde los intereses de los organizadores no necesariamente corresponden con los intereses de la ciudadanía monopolizada.
- * Organizada: aquella donde los actores municipales cuentan con formas autónomas de representación orgánica de sus intereses.

La mayoría de las Leyes Orgánicas Municipales en los estados plantean la existencia de instancias de participación social como son los Comités de Planeación de Desarrollo Municipal, organismos que en los hechos, en general no funcionan como instancias de representación; lo mismo sucede con las sesiones públicas de cabildo.

5 Participación Ciudadana y Control Social. Compilación. Porrúa, México, 1994.

3.3 Descentralización y participación ciudadana

El tema de la participación va ligado al tema de la descentralización. Lamentable resulta que la descentralización se haya limitado a la transferencia de funciones del nivel federal a los niveles estatales y municipales, generalmente asociados a la desconcentración administrativa. La descentralización debe contar con dos condiciones inobjetable: uno, que el ente descentralizador tenga personalidad jurídica propia en relación al sujeto; dos, un patrimonio propio y elección democrática de autoridades, para que la transferencia de poder no sea revocable. Queda claro que la descentralización va más allá de una desconcentración. Se trata pues de una descentralización de lo político, lo fiscal, lo social, lo económico y, por ende, de la gestión. Hemos señalado que los municipios son la base para la descentralización por el ser el ámbito de gobierno más próximo a la comunidad.

Así, la política y la gestión municipal deben ser eficaces e integradoras, contando con la capacidad de prever, coordinar y orientar el conjunto de los procesos relevantes de transformación urbana o rural, según sea el caso, y en consecuencia fortalecer al municipio como gobierno real e incorporarlo al pacto federal como tal; es decir, como el gobierno real de las ciudades y comunidades. En la coyuntura actual, la realidad ha demostrado que la fortaleza de los gobiernos municipales es también una exigencia de la sociedad y una iniciativa de los actores políticos, además, un entorno jurídico y político propicio para el desarrollo del ayuntamiento. Por ello, la descentralización supone gobiernos municipales con la atribución y el derecho, y sobre todo, la capacidad efectiva de regular, manejar, ordenar y gestionar una parte de los asuntos públicos bajo su propia responsabilidad.

3.4 Reflexiones

El marco legal que hoy se refiere a la participación ciudadana es todavía muy limitado e insuficiente; es necesario ampliarlo en todos los niveles legislativos: Constitución Federal, Leyes Orgánicas Municipales y Reglamentos Municipales de Participación Ciudadana.

Es urgente realizar una investigación profunda de las distintas prácticas que se han venido dando en este terreno, para que el derecho a la participación ciudadana no quede a voluntad del gobernante en turno, pero tampoco excluya otras expresiones sociales.

Es muy importante fortalecer las instancias en las que conviven y deciden las diversas fuerzas políticas que participan en los gobiernos locales, ya que es común el menosprecio e incluso el hostigamiento a los regidores de minoría, la irregularidad de las sesiones de cabildo, la superioridad que en cuanto a facultades tienen los funcionarios administrativos frente a representantes populares (regidores, síndicos y agentes municipales).

Una autoridad municipal fuerte y plural tiene mayores posibilidades de generar esos espacios de concertación y articulación que necesitamos.

4. Relaciones Intergubernamentales y Federalismo

La relación entre los tres niveles de gobierno en México se ha caracterizado por la subordinación de facto de los gobiernos intermedios y locales al gobierno federal. Es quizá esta condición la que ha impulsado en los últimos años el resurgimiento del debate en torno al federalismo y la importancia de los gobiernos locales, prueba de ello la reforma constitucional al artículo 115 en junio de 1999.

A pesar de la construcción del Estado mexicano como una república federal, su funcionamiento se acerca más a un sistema centralista, en donde el gobierno nacional asume atribuciones que corresponden a los estados o municipios. Aunque México adoptó el sistema federal, presenta una arraigada cultura de centralismo, lo que dificulta sus actuales proyectos de descentralización.

En México, el gobierno local y particularmente el municipio, a pesar de ser considerado como la base de la organización administrativa del Estado, se ha visto sometido a una permanente y estricta vigilancia por parte del gobierno central. *Alexis de Tocqueville* escribió: “ Un gobierno centralizado adquiere un poder inmenso cuando va aunado a una administración centralizada. Así combinado, acostumbra a los hombres a dejar de lado habitual y completamente su propia voluntad, para someterse, no sólo una vez o en algún respecto, sino en todos los aspectos y en todo momento “.

El presente apartado presenta las relaciones intergubernamentales como una alternativa en la interacción de los tres niveles de gobierno. Por Relaciones Intergubernamentales se entiende a la relación que priva entre los distintos órdenes territoriales de gobierno, así como entre entidades de gobierno en el mismo nivel territorial (estado-estado; municipio-municipio, etc.) ⁶ Este tipo de relación implica necesariamente la existencia de redes entre los diversos órganos gubernamentales, así como de un cierto grado de autonomía de las partes involucradas, con el fin de que sea posible su interacción.

Las relaciones intergubernamentales no son un sustituto del federalismo, aunque dicho sistema puede -en algunos casos- facilitar su surgimiento y aplicación. Este tipo de relación incluye “...toda una gama de actividades y significados que no están explícitos ni implícitos en el concepto de federalismo”. ⁷

En un sistema federal, las relaciones intergubernamentales son recíprocas y mutuamente interactivas. Las federaciones, para estar seguros, tienen una especial necesidad de arreglos de este tipo porque la extensión de interdependencias entre niveles es usualmente mayor que en otros sistemas.

En México las relaciones intergubernamentales son de diferente tipo, pero tal vez las centrales son las que el gobierno local entabla para lograr mayores inversiones y recursos controladas por los niveles estatal y federal, particularmente el monto y la forma de obtener las participaciones federales.

Independientemente de las relaciones que se den entre los distintos niveles de gobierno, debe darse un reparto equitativo de los recursos fiscales. La relación política y jurídica debe ir acompañada de una relación fiscal correcta.

⁶ Deil S. Wright, *Para entender las Relaciones Intergubernamentales*, México, FCE, 1997.

⁷ Deil S. Wright, *Op. cit.*, p. 100

4.1 Federalismo

El Estado, como forma de organización política, responde a la necesidad de organizar la convivencia humana en un espacio determinado. En el territorio nacional después de la conquista española y hasta principios del siglo XIX se habían venido formando diversos estados y provincias, y en 1823 a la caída del imperio de Iturbide, el primer Congreso Constituyente acordó el sistema de República Federada para evitar que continuara la escisión de provincias en un momento en que las fuerzas centralistas predominaban.

Federalismo significa “Pacto de Unión o Alianza”⁸. Surge como reconocimiento de la diversidad de los estados que la conforman con la voluntad de unificarse en una república, manteniendo la libertad y la soberanía en lo que atañe al régimen interior y todo lo que no se oponga al pacto de unidad.

Federalismo es la síntesis de dos aspectos contrarios: unidad y diversidad, centralización y descentralización, resumidos en una unidad dialéctica caracterizada por una compleja serie de mecanismos de coordinación. En teoría el federalismo es el grado más elevado de descentralización política, es decir, el federalismo es la salvaguarda de las autonomías de los estados dentro de una unidad política nacional.

⁸ **Memorias del Foro sobre Federalismo.** Comisión de Fortalecimiento Municipal del Senado de la República, México, 1997.

4.2 Federalismo y municipio

Como se ha dicho, el municipio es una entidad sociopolítica con personalidad jurídica propia, incorporado al pacto federal en la medida en que conforma la base de organización de los estados; constituye la modalidad fundamental de la descentralización política y administrativa del Estado.

Es importante no confundir municipalismo con federalismo.⁹ Este es un punto que en muchas ocasiones se suele omitir, es decir, todo aquello que sea contra el gran gobierno, el gobierno central; es bueno y va en la misma dirección. No sabemos si ambas cosas sean ciertas, creo que no. De hecho, cualquier sistema de gobierno en el mundo, cualquier país en el mundo, tiene dos niveles de gobierno: el gobierno central y el gobierno municipal o local; ningún país creo que ni siquiera Mónaco, carece de estos dos niveles: nacional y local. Lo que hace diferentes a los estados federales es que tienen un nivel de gobierno, un nivel intermedio: el estatal.

Y es importante considerar que en la historia de México, federalismo y municipalismo no siempre han venido de la mano, uno y otro se han estorbado en muchas ocasiones. La relación Federación-estado se reproduce también en la relación tirante entre los ejecutivos, las legislaturas estatales y los municipios.

Hay que buscar la manera de rediseñar nuestras estructuras políticas, porque no funcionan plenamente, para generar un **ámbito real de gobierno** en los municipios frente a sus relaciones con los otros dos niveles.

⁹ Mauricio Merino, Mesa Redonda sobre un Federalismo Auténtico, Morelia, México, 1994.

A riesgo de equivocarme, tal como está el diseño institucional del país, el hecho de que un partido político distinto al PRI haya ganado la elección presidencial del 2 de julio de 2000 y dirige el poder federal desde diciembre de ese mismo año, no cambiara por sí mismo la estructura centralista de México.

Además de un profundo reconocimiento de las carencias del federalismo mexicano, se requiere crear un sistema de competencias políticas y de relación entre los actores, así como desarrollar los mecanismos para construir el sistema de relaciones que el país necesita. De ahí que las relaciones intergubernamentales resulten indispensables para que el municipio cumpla con sus funciones.

No hay duda de que uno de los elementos principales que limitan el funcionamiento del sistema federal con relación al municipio es el de los recursos públicos; es un hecho que la Tesorería de la Federación es un acaparador de recursos en el país. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal distribuye sólo entre el 3 y el 5 por ciento de los ingresos fiscales a los más de 2400 municipios; el 17 a los estados y concentra casi el 80 % a la federación.¹⁰

El debate del federalismo o la reforma fiscal tiene una vertiente política y otra económica: poderoso caballero es Don dinero. Es ingenuo interpretar al federalismo como un problema estrictamente político en relación con el municipio, porque no hay autonomía real si existe dependencia financiera.

¹⁰ Informe de la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados de México. Legislatura 1997-2000. Los porcentajes cambian en cada estado. La Secretaría de Hacienda no publica con regularidad las cantidades de recursos que son enviados a los estados. Una de las propuestas más interesantes, es obligar mediante una ley, a que la SHCP difunda estas cifras periódicamente, para presionar que los fondos sean enviados a tiempo a los estados.

5. Relaciones internas y externas del municipio

La disputa por los municipios tiene diversas expresiones, una que permea toda la vida municipal es la que imponen los grupos de poder local. Estos grupos han dominado por muchos años la política a nivel municipal y han decidido desde quiénes van a ser los gobernantes, cuáles las obras, la justicia, etc. Conocidos son los ejemplos de los municipios petroleros del golfo (Minatitlán, Tampico), o bien los municipios rurales (como en el Istmo de Tehuantepec en Oaxaca). En fin, que el elemento de las fuerzas locales que actúan en un municipio llega a ser un factor de poder real que hace fuerte contrapeso al sistema de partidos y a las organizaciones sociales y cívicas que se encuentran en ese espacio.

Indudablemente para los partidos políticos el municipio es un ámbito de creciente interés. Hasta noviembre de 1999, la distribución de municipios entre los tres principales partidos políticos del país se situaba de la siguiente forma:

Partido Revolucionario Institucional	Gobernaba a 1, 392 municipios: 42,456, 997 habitantes.
Partido Acción Nacional	Gobernaba a 293 ayuntamientos: 27,059,436 habitantes.
Partido de la Revolución Democrática	Gobernaba a 285 municipios (* se incluyen a las 16 delegaciones del D.F., lo que representa: 8,489,007 habitantes) Total: 19,528,165 habitantes.

Fuente: Revista Voz y Voto, México, 1999.

Por otra parte, las costumbres y los estilos del quehacer político han determinado las mutaciones en la relación entre el gobierno federal y las entidades de la república. Y esto se refleja en el vínculo entre los gobernadores y los presidentes municipales. Alicia Hernández Chávez en su ensayo “Federalismo y Gobernabilidad”¹¹ plantea que la vida política mexicana no se reduce al “partido de Estado y la Presidencia”. A nivel regional, los gobernadores y los alcaldes son también elementos necesarios para explicar la endeble práctica de la norma federal. La concentración de poder por parte del centro frente a los gobiernos locales también se reproduce en las relaciones entre los estados y los municipios. El éxito o fracaso político de un mandatario estatal depende de su relación con el Ejecutivo federal, de la misma forma que la suerte de un presidente municipal está unida a su trato personal con el gobernador o alguna autoridad federal.

En la dimensión temporal, el Presidente que inicia su sexenio tiene que enfrentar el legado de mandatarios estatales, que fueron designados por su antecesor. Pero el estilo personal de gobernar del Ejecutivo -cuando el PRI estaba en el poder- definía qué tan eficaz o qué tan relativo era el contrapeso.¹² Antes de cumplir tres años en la presidencia, Carlos Salinas de Gortari había removido a seis gobernadores designados durante el sexenio de Miguel de la Madrid. En contraste, la permanencia de los 6 años en el poder de Roberto Madrazo en Tabasco, no se podría entender sin la anuencia del ex presidente Zedillo.

¹¹ Alicia Hernández Chávez. *Federalismo y Gobernabilidad*. México, FCE-COLMEX, 1993

¹² Daniel Cosío Villegas. *El estilo personal de gobernar*. México, Joaquín Mortiz, 1974.

Así como cada Presidente de la República tiene un modo peculiar de resolver sus diferencias políticas con los gobernadores, lo mismo ocurre entre los presidentes municipales de sus entidades. Esto confirma que el equilibrio que puede representar un Ejecutivo local permanece subordinado a la voluntad presidencial, así el alcalde al gobernador, y por supuesto los regidores y síndicos del cabildo al presidente municipal.

El precepto jurídico instituye la unión entre un gobierno federal y sus contrapartes locales. En el terreno del sistema político este vínculo se ha llevado a cabo como una relación personal entre el presidente en turno y los personajes destacados en la política local, así como entre el gobernador y el presidente municipal.

En consecuencia, el equilibrio político y económico estatales y municipales depende, en gran medida, de la buena química entre el mandatario estatal y el Ejecutivo federal; entre el alcalde y el gobernador.

6. Relaciones entre municipios

Hasta hace más de 10 años, el 90 % de los municipios de nuestro país eran gobernados por el PRI, mismo que a su vez gobernaba casi todos los estados y la presidencia de la República. Esta situación de partido único en el gobierno llevó en los hechos a la inexistencia de instancias autónomas de los municipios, y a que se considerara a las instancias de los gobiernos federal y estatal como las representativas de los municipios.

A partir de 1989 cuando el PAN gana la gubernatura de Baja California, este partido y el PRD empezaron a alcanzar triunfos electorales tanto en gobiernos estatales como municipales, ello origina la construcción de un sujeto colectivo de municipios que articula esfuerzos comunes para el fortalecimiento local, como lo sería en primera instancia una Asociación de Ayuntamientos.

Si bien la experiencia es reciente, esto no significa que no sea importante. Desde 1989 empieza a conformarse un espectro más amplio de pluralidad y diversidad en los municipios mexicanos (antes de 1988 sólo existían 68 gobiernos municipales de oposición), inicia también una nueva experiencia de asociaciones locales donde destacan la Asociación de Ayuntamientos por el Municipio Libre (AMLAC), El Movimiento Nacional Municipalista (MNM), la Asociación Nacional de Investigadores Municipales (ANIMUN), La Coordinadora de Autoridades Democráticas de Morelos, la Red Municipalista Veracruzana, el Frente Independiente de Presidentes Municipales de la Sierra Mazateca y la Asociación Mexicana de Municipios A.C. (AMMAC).¹³

¹³ Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación. México.

La experiencia internacional de asociaciones de municipios ha demostrado que es posible desarrollar funciones hacia fuera y hacia dentro del municipio.

Las acciones hacia dentro tienen que ver con las actividades y servicios tendientes al beneficio de los propios municipios y que contribuyan a una gestión de gobierno más eficiente, eficaz y participativa.

Las acciones hacia fuera de una asociación de municipios son principalmente de carácter político, ya que tienen que ver con la representación de los municipios ante otros actores de la vida nacional en defensa de los intereses y fortalecimiento de los poderes locales.

7 Conclusión

Las experiencias democratizadoras de los últimos años han modificado las formas de relaciones excluyentes y opresivas entre los factores políticos del municipio; así como las prácticas ineficientes, corruptas y obsoletas y así han contribuido a la construcción de una nueva cultura política que reconoce en el municipio el espacio vital de organización comunitaria, donde se expresan todas sus relaciones e intereses.

El poder municipal es el punto de encuentro entre la sociedad civil y el estado, por lo que el trabajo en los municipios debe tener como objetivo principal el consolidar la organización y la fuerza de la sociedad, para garantizar la construcción de una nueva cultura que forje al municipio como ámbito real de gobierno.

Como bien dice Karl Popper, "es completamente imposible que exista un sistema político conducido por un institucionalismo puro, ya que la construcción y el funcionamiento de las instituciones siempre están determinados por decisiones personales".¹⁴ No obstante, se espera que en México el vigor de las instituciones no dependa tanto del humor y los vaivenes sexenales.

Si bien es cierto que la realidad municipal se muestra quebrantada, también es cierto que el municipio se encuentra en una constante transformación, en donde podemos plantear que lo nacional empieza a recuperar, de algún modo, la esencia simbólica de ser la suma de localidades; el municipio se convierte en el eje de la acción y de la tarea social y es, además el factor principal de la identidad nacional.

14 . Karl Popper. La sociedad abierta y sus enemigos, Barcelona, Paidós. 1992. p. 129

Esta transformación se observa con mayor claridad en los procesos de cambios que se han dado en los últimos años. Si embargo, no podemos hablar de logros tangibles al cien por ciento porque, hasta ahora, esta percepción parece más de estudiosos de la materia y de gobiernos emanados de otros partidos que del gobierno federal mismo.

Finalmente y a manera de conclusión, podemos decir que el impulso de la ciudadanía, la exigencia creciente, la demanda de espacios de participación de diversos actores políticos de la vida municipal, está obligando en buena parte a los municipios del país a imaginar un nuevo modelo de gobierno dado que ni los esquemas tradicionales, ni las alianzas con el centro, parecen ir a la velocidad de la inquieta sociedad del México contemporáneo. Por ello, en junio de 1999 el Congreso de la Unión aprobó reformas al artículo 115 de la Constitución a fin de propiciar el fortalecimiento del municipio a través de aspectos jurídicos innovadores, de estos aspectos analizaremos en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO DOS

Reformas al Artículo 115 constitucional

Introducción

1. Comunidad municipal
2. Reformas anteriores
3. Dictamen legislativo a la reforma al 115 constitucional
4. Puntos clave de la reforma y Comparativo
5. Síntesis de los principales logros de la reforma
6. Conclusión

Introducción

La Constitución es el documento que contiene el conjunto de normas de mayor jerarquía de un país, es la ley suprema, con base en la cual se realizan los proyectos nacionales y se dan a la población las reglas de convivencia social, política y económica.

La Constitución, en realidad, es la Ley de leyes, es el pacto de los mexicanos que determina qué somos y qué queremos como nación. Por ello, la Constitución contiene las normas que deben obedecer los gobernantes y las que aseguran derechos y libertades de los gobernados.

Cuando hablamos de fortalecer al municipio, no podemos dejar de referirnos a la importancia que tiene hacer realidad los postulados del Artículo 115 de nuestra Carta Magna que garantiza el municipio libre, el cual lo será como consecuencia de una auténtica autonomía política y financiera.

Las limitaciones que en la práctica tienen los municipios para cumplir con sus responsabilidades van desde la falta de recursos hasta la carencia de facultades para planear, decidir y ejecutar los programas para el beneficio comunitario y, lo más importante, para decidir libremente sus proyectos.

Se debe exigir que se respete el artículo 115 constitucional y poner en práctica ese principio ordenador. Se debe establecer que una institución superior no debe invadir el ámbito de competencia de otras que conforman la base de la organización social o política, como son los ayuntamientos.

Esto significa que el gobierno federal y los gobiernos estatales deben reconocer y respetar la autonomía, la libertad y la responsabilidad de los ayuntamientos, pero también actuar de manera coordinada con los municipios para brindarles los apoyos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, sin absorberlos ni sustituirlos.

El propósito de este capítulo es presentar los puntos más sobresalientes de la reforma constitucional al artículo 115 de junio de 1999, y cuál ha sido el impacto que ésta ha producido en el ámbito municipal.

Los grupos parlamentarios del PAN, PRI, PRD, PT, PVEM representados en el Congreso de la Unión estuvieron de acuerdo en la necesidad de reformar el citado artículo, para propiciar el fortalecimiento del municipio. El debate que se dio en la discusión de esta reforma involucró a partidos políticos, funcionarios federales, estatales y municipales, y diversos actores relacionados con el tema municipal quienes consideraron conveniente incluir nuevas disposiciones en el artículo 115. Los puntos analizados con motivo de la reforma coinciden en que el municipio es el eje de desarrollo nacional

1. Comunidad municipal

México tiene en el municipio la célula social y política que conforma el todo nacional. El municipio, se ha dicho, integra el estado federado y éste al Estado nacional. Ya el Constituyente de 1917 consideró como la base de la división territorial, política y administrativa de los estados al municipio libre.

La comunidad municipal es comunidad de vida y ampliación subsidiaria del ámbito familiar; es el municipio el primer contacto que el ser humano y su familia tienen con la autoridad, con el gobierno. Es la casa grande donde los ciudadanos interactúan con tal intensidad, que hace del contacto permanente de gobernantes y gobernados una vía de mejor solución para los problemas locales. El municipio, base de la organización política nacional, debe ser comunidad de vida y no simple circunscripción política, fuente y apoyo de libertad, de eficacia en el gobierno y de limpieza en la vida pública.

Al municipio, a través del ayuntamiento, se le confirieron facultades reglamentarias, mas no existe limitación alguna para que las legislaturas estatales encuentren una frontera entre sus atribuciones y las del municipio, de tal manera que sea efectiva la capacidad de los ayuntamientos que de modo incipiente ya les ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se les reconoce personalidad jurídica pero, hoy por hoy, los gobiernos estatales y las legislaturas locales afectan el ámbito municipal, tomando decisiones en su nombre, sobre todo de carácter administrativo de tal forma que dejan a los ayuntamientos como entidad de despacho o ejecución en asuntos trascendentes

Se les confiere patrimonio propio más, éste está sujeto a decisiones de las legislaturas estatales como si no existiera la madurez ni la legitimidad política para que los ayuntamientos tomen decisiones sobre el uso y destino de sus bienes, dando en los casos que lo ameriten la participación ciudadana pertinente.

Ha de insistirse que el gobierno municipal ha de ser autónomo, responsable, permanentemente sujeto a la voluntad de los gobernados y a su vigilancia y celosamente apartado de toda función o actividad que no sea la del municipio mismo. Sólo en estas condiciones puede cumplir la administración del municipio sus fines propios y realizar con plenitud su sentido histórico. Sólo así puede evitarse el vergonzoso desamparo y la ruina de nuestras poblaciones, el abandono de nuestra vida local en manos de caciques irresponsables, de líderes políticos nefastos y de compadrazgos políticos, que degradan el desarrollo municipal.

La comunidad municipal es el cimiento y es la clave. Necesitamos restituir al municipio la conciencia de su ser, de su dignidad, de su misión; devolverle su ámbito propio y dejarlo surgir con fuerza. La vocación municipal se logrará a través de fortalecimiento del federalismo.

2. Reformas anteriores

De 1917 a la fecha, el artículo 115 se ha modificado en diversas ocasiones, en los años de 1933, 1976, 1977, 1983 y 1987.

En 1917 se introdujo el principio de que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrían ser **reelectos** para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñaran las funciones propias de esos cargos, cualquiera que fuera la denominación que se les diera no podrían ser electas para el periodo inmediato.

En 1933 se estableció el voto femenino en las elecciones municipales, cuyo párrafo fue suprimido en 1953 al obtener las mujeres el derecho nacional del voto. ¹

En 1976 se facultó a los municipios para reglamentar el desarrollo humano y en 1977 se introdujo el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos.

La reforma de 1983 destaca por el intento de fortalecer al municipio en lo político y administrativo. La modificación implantó no sólo la libertad que el municipio tiene para la administración de su patrimonio, implicó además el aseguramiento de los elementos mínimos con que debería contar la hacienda municipal. Se ratificó el principio constitucional de la personalidad jurídica del municipio y se estableció un marco regulador del desarrollo normativo de los ayuntamientos.

1. Secretaría de Promoción Política de la Mujer, Partido Acción Nacional, 1999.

Esta reforma de febrero de 1983 fue de gran avance desde el punto de vista jurídico. Sin embargo, hasta 1984 y en el entendido de que las legislaturas estatales tendrían que adecuar su proceso interno a esas reformas federales y no lo hicieron, hay una enorme cantidad de limitaciones en ese sentido. De manera que la primera contradicción es entre la reforma federal y la legislación estatal, que controla municipios desde las entidades de la República. Es un proceso incompleto después de 16 años transcurridos desde las reformas de 1983. ²

En 1987 la reforma se ocupó del reacomodo y organización de las disposiciones del artículo 115 con relación al 116 (los estados facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios).

Al revisar, no obstante, la transformación del municipio mexicano a través de las reformas descritas, encontramos, más allá de lo que pudiera atribuírsele a las indebidas prácticas políticas, o al centralismo asfixiante que ha padecido esta nación por décadas, que el gran defecto está en no respetar el texto constitucional vigente. ²

² *Investigaciones sobre Reformas Constitucionales*, Colegio de México, México, 1999

El Constituyente permanente asignó a los municipios un catálogo de servicios a prestar y funciones a ejercer, pero tristemente no se garantizan estas funciones como expresión mínima y exclusiva de ámbito de competencia con la suficiente claridad, ya que el propio Constituyente, en la fracción III del artículo 115, puso de nueva cuenta a **la consideración de las legislaturas locales y sin limitación alguna, el que éstas puedan determinar si aquellas funciones municipales pasan a los estados, de tal manera que hoy, en la mayoría de los municipios del país, los congresos estatales les han negado a los ayuntamientos la atribución de prestar servicios y ejercer funciones plenas y fundamentales tales como las de agua potable, obras públicas, desarrollo urbano, catastro, etc.**

Efectivamente, la presunta libertad que las reformas de 1983 y 1987 dieron al municipio en lo político y administrativo, no fue acompañada de un mecanismo protector de dicha libertad. Por el contrario, fue una curiosa propuesta libertaria sujeta al capricho y voluntad de gobernadores y legislaturas locales, que le han sustraído a lo largo de las últimas décadas cuestiones tan esenciales como la prestación de servicios públicos básicos, o la decisión real del ejercicio del gasto público municipal. ³

La gran paradoja que revela esta realidad, es la dualidad de funciones que en todo y en el mejor de los casos, se manifiesta en muchas entidades, en donde dependencias estatales y hasta federales, despliegan y ejercen funciones, auténtica, natural y lógicamente municipales.

³ Memoria sobre el Foro Nacional sobre Auténtico Federalismo, Guadalajara, 1997.

Por ejemplo, no es factible que en una comunidad donde se requiere de la construcción de mercados, puentes, auditorios, casas de la cultura, el gobierno federal o estatal les limite a cumplir con un programa de guarniciones y banquetas o adoquinamiento, asumiendo las dependencias estatales y federales los planes de construcción de dichas necesidades. De igual manera la fracción V del Artículo 115 de la Constitución dice que en los términos de las leyes federales y estatales relativas, los municipios estarán facultados para **formular, aprobar y administrar** la zonificación y planes de desarrollo municipal, etc., sin embargo esta fracción no es llevada a la práctica en la mayor parte del territorio nacional, siendo la base para un mejor crecimiento urbano; si todos los municipios contaran con un plan de desarrollo propio y no diseñado por los otros niveles de gobierno, se aprovecharían mejor los recursos. Observamos, pues, que dependencias estatales y hasta federales, asumen funciones que corresponden al municipio.

3. Dictamen legislativo a la reforma al 115 constitucional

Dentro de la agenda legislativa común que los grupos parlamentarios de la Legislatura Federal 1997 – 2000 propusieron, la reforma municipal ocupó siempre uno de los lugares importantes como tema de discusión.

Las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y la de Fortalecimiento Municipal recibieron desde noviembre de 1997 hasta abril de 1999 diversas iniciativas de los diputados del PAN, PRI, PRD y PT. Para llegar al dictamen final de reforma, fue necesario debatir argumentos, razones y conciliar espacios en donde las fuerzas políticas antes mencionadas, acordaron por medio del consenso presentar la iniciativa de reforma al Artículo 115 constitucional, teniendo como base un nuevo modelo de municipio mexicano que reflejara la pluralidad y diversidad de país que somos.

El **dictamen** de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales con proyecto de decreto, que reforma y adiciona el artículo 115 constitucional determinó las siguientes **consideraciones finales**:

- 1.- Esta comisión coincidió con los autores de las iniciativas objeto del presente dictamen, en el sentido de que el municipio es la célula básica de la organización política, social, territorial y administrativa en nuestro país.
2. Diversas circunstancias de orden político y económico, han propiciado que el municipio presente carencias de tipo financiero, así como debilidad política y jurídica en relación con los órganos federales y de las entidades federativas, que han impedido su funcionamiento autónomo y libre.

3. Por ello, la Comisión de Gobernación estuvo de acuerdo con los autores de las iniciativas que se dictaminaron, en la necesidad de reformar el artículo 115 de la Constitución, para propiciar el fortalecimiento del municipio en México. En este sentido, coincidió también con el presidente de ese entonces, Ernesto Zedillo, quien sostuvo que, *“el compromiso con la renovación del federalismo, también implica la promoción del municipio como espacio de gobierno, vinculado a las necesidades cotidianas de la población”* . De ahí que dicha Comisión dictaminadora presentó las siguientes características en el citado dictamen: **reconocimiento y protección del ámbito exclusivo municipal, y precisión jurídica y normativa secundaria a las legislaturas de los estados.**

4. Esta Comisión consideró que era conveniente incluir nuevas disposiciones al artículo 115 constitucional. Así todas las iniciativas analizadas con motivo del dictamen coincidieron en que el municipio es el eje de desarrollo nacional. Ya que a través de la consolidación del municipio se logrará el impulso al desarrollo regional y urbano en concordancia con los objetivos del crecimiento económico.

5. Es procedente, dictaminó la Comisión, reformar la fracción I en su primer párrafo, con la intención de reconocer expresamente el carácter del municipio como un ámbito de gobierno. Para ello, fue necesario sustituir en ese párrafo el término **“administrar”** por el de **“gobernar”**, para dejar claro el cometido general del ayuntamiento como órgano de gobierno del municipio.

4. Puntos clave de la Reforma y Comparativo

4.1 Se reconoce al municipio su facultad de gobernar y no sólo de administrar a través del ayuntamiento.

Versión antes de las reformas	Reformas y adiciones de la Cámara de Diputados	Reformas y adiciones de la Cámara de Senadores
I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa.	I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa.	I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa.

4.2 Se reconocen competencias exclusivas del municipio.

Versión antes las reformas	Reformas y adiciones de la Cámara de Diputados	Reformas y adiciones de la Cámara de Senadores
Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.	Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar , de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las	Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos,

	materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.	funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.
--	--	---

4.3 Se protege al municipio no sólo de autoridades intermedias, sino de cualquier organismo distinto a los ayuntamientos o a los que por sí generen.

Versión antes de las reformas	Reformas y adiciones de la Cámara de Diputados	Reformas y adiciones de la Cámara de Senadores
I.....y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.	..y no habrá autoridad intermedia alguna entre aquel y el gobierno del Estado.	..y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

4.4 Se actualizan algunos de los conceptos de la fracción III, destacando que las materias que ahí aparecen son por principio competencia exclusiva de los municipios y no concurrentes con el Estado como prevalecía en el texto anterior a la reforma de 1999. Es decir, por ejemplo, que el agua potable, obra pública (calles, parques, jardines, y su equipamiento), policía preventiva, etc., son exclusivamente municipales, y no concurrentes con el Estado.

Las materias exclusivas municipales se entienden en su doble carácter de función y servicio público en su caso. Por ejemplo, en materia de agua potable o limpia, no se trata solo de “prestar” el servicio sino de ejercer su función de autoridad, reglamentaria, de promoción y desarrollo, participación comunitaria, etc.

Se establece un mecanismo subsidiario mediante el cual los municipios pueden transferir al Estado algunas funciones o servicios exclusivos, siempre que sea voluntad calificada de los ayuntamientos, a diferencia del texto vigente hasta 1999 en donde los municipios dependían verticalmente de la voluntad del Congreso local para conservar o no, una competencia.

Versión antes de las reformas	Reformas y adiciones de la Cámara de Diputados	Reformas y adiciones de la Cámara de Senadores
III. Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes , tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: a) agua potable y	III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: a) Agua potable, drenaje , alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.	III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: a) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales. b) limpia, recolección,

<p>alcantarillado. b) limpia c) calles, parques y jardines d) seguridad pública y tránsito.</p>	<p>b) limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos. c) calles, parques, jardines y su equipamiento. d) seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito...</p>	<p>traslado, tratamiento y disposición final de residuos. c) calles, parques y jardines y su equipamiento. d) seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.</p>
<p>Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.</p>	<p>Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En éste caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivos. Así mismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a</p>	<p>Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En éste caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivos. Así mismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo</p>

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

4.5. Se incorpora al pago de predial al sector paraestatal, así como los bienes públicos utilizados por particulares (concesión).

4.6. Se garantiza para el municipio el derecho de iniciativa en materia tributaria, facultándolo para proponer a la legislatura para cada municipio en lo individual, todos los elementos de sus contribuciones fiscales. Cito el nuevo texto constitucional del artículo 115 en su fracción:

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

4.7 Se garantiza que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o por quienes ellos autoricen.

4.8. Se resuelve a favor de los presidentes municipales, el mando de las policías preventivas municipales, dejando un vínculo de mando de estas con los gobernadores sólo para casos de fuerza o alteración grave del orden público, a diferencia del texto vigente a 1999 que confiere el mando ilimitado a gobernadores y que hoy en día, en la mayoría de los municipios no cuentan con policía municipal.

Versión antes de las reformas	Reformas y adiciones de la Cámara de Diputados	Reformas y adiciones de la Cámara de Senadores
VII. El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.....	VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el gobernador del Estado le trasmita en casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.	VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el gobernador del Estado le trasmita en casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Nota: Para estudiar las reformas al Artículo 115 Constitucional se recurrió al Diario de Debates de la H. Cámara de Diputados de Junio de 1999. Legislatura 1997 – 2000.

5. Síntesis de los principales logros de la reforma

1. El municipio adquiere facultades como **ámbito de gobierno** y no como una entidad meramente administrativa. No podrá crearse ninguna instancia intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del estado, con lo cual los gobernadores ya no podrán formar organismos paralelos con los cuales vulneraban la **autonomía municipal**.

2. Por lo anterior, se ejercerán **competencias exclusivas** a favor del municipio, como la facultad exclusiva para decidir sobre la prestación y el destino de los **servicios públicos**, pero no eliminará la posibilidad de que se creen instancias de **coordinación, asociación o concentración**, o bien concesión de cualquier índole, con el gobierno estatal siempre y cuando sean **aprobadas por el propio ayuntamiento**. Las asociaciones podrán abarcar demarcaciones pertenecientes a estados diferentes, siempre y cuando se obtenga la autorización de los congresos locales.

3. Los ayuntamientos y no los gobiernos de las entidades, serán los que tengan a su cargo la responsabilidad de suministrar el servicio de **agua potable y alcantarillado**, drenaje y disposición de aguas residuales. Es importante señalar que si bien el municipio tendrá la exclusividad del servicio de agua potable, esto no implica que no deba atenerse a la Ley Federal de Aguas Nacionales.

4. Los municipios podrán también autorizar, controlar y vigilar el **uso del suelo**; intervenir en la elaboración y aplicación de programas de transporte urbano; participarán en lo relativo a la materia **ecológica** y protección del medio ambiente, así como aquello que los vincule con la planeación regional.

5. Los municipios podrán **cobrar el impuesto predial a las paraestatales** y organismos descentralizados que se localicen dentro de su territorio, lo cual constituye un importante fortalecimiento de las finanzas municipales. En este mismo sentido, las finanzas del ayuntamiento serán fiscalizadas por los Congresos Locales.

6. Conclusiones

La característica más positiva de la reforma de junio de 1999 es que la reivindicación del municipio como un ámbito de gobierno implica el reconocimiento de su mayoría de edad y de su emancipación. Con este cambio constitucional se inaugura lo que siempre debió ser espacio de vida común, primer responsable de su propio desarrollo: **el municipio**. Esta reforma contiene un vigoroso impulso a la función normativa reglamentaria del ayuntamiento como cuerpo colegiado.

Para dar congruencia al texto constitucional, se utiliza en todo el artículo 115 la expresión “estatales” y no “locales”, para referirnos consistentemente al ámbito de competencia de la entidad federativa o de cualquiera de sus poderes, en relación con los municipios.

De acuerdo a la normatividad vigente, éste ha sido el proceso que la iniciativa de reformas al artículo 115 constitucional debió cumplir para ser aprobada finalmente:

Artículo 135: La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

La Cámara de Diputados, denominada en este caso “Cámara de Origen”, aprobó las reformas en su sesión del 17 de junio de 1999. La Cámara de Senadores, denominada en este caso “Cámara Revisora”, aprobó las reformas en su sesión del 25 de junio de 1999.

Los 17 congresos estatales necesarios para obtener la mayoría de las legislaturas de los estados aprobaron las reformas en las siguientes fechas:

Congreso del Estado de:	Fecha de aprobación de la iniciativa:
Zacatecas	30 junio de 1999
Guerrero	8 de julio de 1999
Chiapas	13 de julio de 1999
Querétaro	15 de julio de 1999
Baja California Sur	21 de julio de 1999
Guanajuato	22 de julio de 1999
Puebla	22 de julio de 1999
Campeche	23 de julio de 1999
Quintana Roo	27 de julio de 1999
Morelos	27 de julio de 1999
Sinaloa	29 de julio de 1999
Oaxaca	29 de julio de 1999
Michoacán	3 de agosto de 1999
Tlaxcala	6 de agosto de 1999
Nayarit	10 de agosto de 1999
Baja California	25 de agosto de 1999
Chihuahua	9 de septiembre de 1999

El Diario Oficial de la Federación publicó el decreto de reformas al artículo 115 constitucional el 23 de diciembre de 1999.

Entrada en vigor de la reforma: 23 de marzo de 2000

Plazo para que los estados adecuen sus constituciones y leyes a las nuevas disposiciones: 23 de marzo de 2000 al 23 de marzo de 2001

Plazo para que el Congreso de la Unión adecue las leyes federales a las nuevas disposiciones: 30 de abril de 2001

CAPÍTULO 3

LINEAMIENTOS DESTINADOS A FORTALECER LA GESTION LOCAL

Introducción

- 1. Estructura financiera del ayuntamiento**
- 2. Integración política del ayuntamiento**
- 3. Organización y gestión de la administración pública municipal**
- 4. Competencias y coordinación intergubernamental**
- 5. Conclusión**

Introducción

La visión que nos ofrecen los capítulos anteriores permiten afirmar que la evolución del municipio mexicano es innegable; en los últimos años se han dado avances importantes, pero no se puede declarar que los viejos problemas y demandas inherentes a la vida municipal están superados del todo. Por esta razón, el objetivo de esta parte, es integrar diversas propuestas, como la base para formular una toma de decisiones verdaderamente aproximada al sentir de aquellos grupos y actores que las han formulado.

Al abordar el tema de propuestas, es importante considerar el pensamiento de los distintos actores que durante largo tiempo han levantado la voz para expresar sus inquietudes respecto a la forma en que se ha ejercido la administración pública y la política en la vida municipal. Por esta razón, la agenda de propuestas es importante, pues en ella existe una amplia gama de posturas de distintas personalidades, centros de investigación, agrupaciones sociales y civiles, y partidos políticos interesados en la modernización del municipio, que con sus aportaciones plasman, en su conjunto, el sentir de la sociedad mexicana sobre cómo deben llevarse a cabo las políticas en el ámbito municipal.

En este sentido, las partes responsables con el desarrollo del municipio tienen la posibilidad de efectuar un diagnóstico amplio, plural y sintetizado pero profundo, lo cual permitirá evaluar una toma de decisiones oportuna y racional en el sentido de atacar en su origen la problemática municipal, al tiempo de resolver problemas vitales que han frenado la práctica de un auténtico federalismo renovado.

1. Estructura financiera del ayuntamiento

Se plantea una reforma profunda al Sistema de Coordinación Fiscal orientada a destinar mayores recursos a los municipios; en este sentido, en el actual esquema de **distribución** se reconsideraría el monto de las participaciones federales para quedar distribuida de la manera siguiente: ¹

- Federación 60 % de los recursos
- Estados 20 % de los recursos
- Municipios 20 % restante.

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

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

Sería conveniente erradicar la **discrecionalidad** de la Federación en el ámbito de la coordinación fiscal, por lo que debe ser desarrollada por un organismo que no dependa de la Secretaría de Hacienda.

1. Rosendo Villareal Dávila. Federalismo y Gestión Municipal. Quórum, no. 53, México, mayo de 1997.

En el área de **información** de la Federación sobre Coordinación Fiscal se propone hacer públicos los montos correspondientes a estados y municipios, y la obligación de las autoridades de Hacienda para proporcionar la información relacionada con los montos de recaudación y distribución de los recursos a nivel municipal, estatal y federal.

Respecto al **Sistema de Coordinación Fiscal** en general, es necesario sustituirlo por un nuevo sistema de competencias. Para tal efecto, la creación de un organismo que institucionalice el reconocimiento a la participación de representantes de los ayuntamientos en todas las instancias fiscales de la federación o en los órganos fiscales de coordinación fiscal, sería fundamental.² Con este organismo se propone que las participaciones federales se conforman a partir de la recaudación propia de las entidades federativas en el ámbito de su propio territorio, promoviendo la uniformidad en la utilización de instrumentos jurídicos para establecer los montos correspondientes a cada municipio, alcanzando con ello, una mayor equidad.

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

² Rogelio Arellano Cadena, compilación. México hacia un federalismo fiscal, México, FCE, 1999.

En lo relativo al **gasto**, se plantea evaluar los programas de asignación y supervisión de recursos en la creación de infraestructura y obras públicas. En los planos estatal y federal se está demandando que los municipios tengan una participación activa en los procesos de diseño, programación y aplicación de planes de desarrollo.

2. Integración política del ayuntamiento

En este apartado se comprimen las principales propuestas y demandas para transformar las actuales prácticas políticas en los municipios; resultan trascendentes, por su relevancia aquellas que revisan los mecanismos y fórmulas de elección de autoridades generales y auxiliares, además de las que tratan sobre la creación de una nueva cultura en el ámbito local, frente a los procesos de apertura, participación y competencia electoral, el impulso al pluralismo, alternancia y coexistencia de diversas fuerzas partidistas o sociales. Entre las propuestas más importantes destacan las siguientes: 3

* Para lograr la **democratización** de la vida municipal se requiere: desprivatizar los asuntos públicos y construir un espacio público congruente con las nuevas formas organizativas de la sociedad civil; es urgente que los Ayuntamientos sean reconocidos como un conjunto representativo de voluntades e intereses con la comunidad, y para ello debe descentralizarse el poder, incluyendo el municipal y comunal.

Es condición previa para lograrlo, el establecimiento de una nueva relación entre municipio y política, donde la alternancia del poder, la pluralidad, el consenso y la coexistencia de las distintas fuerzas políticas sean una práctica cotidiana que promueva con su acción la tolerancia entre la ciudadanía y la participación de ésta en el poder.

3. **Propuestas de diversos partidos políticos en México.** Foro: El municipio mexicano: desarrollo y perspectivas, Instituto de Investigaciones del Senado de la República.

* La **pluralidad** debe localizarse y medirse en la integración de los ayuntamientos y la toma de decisiones de los gobiernos municipales; para ello, deben diferenciarse las funciones ejecutiva, legislativa y judicial en los municipios y establecer controles a cada una de ellas; pero también debe cuidarse que los Ayuntamientos tengan una composición más plural a través de la representación proporcional y mediante la limitación de las sobrerrepresentaciones; debe estudiarse, por otra parte, las fórmulas que garanticen la gobernabilidad para no impedir el trabajo en la administración gubernamental por demasiadas diferencias en los programas municipales.

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

* Un punto bastante relevante en este apartado consiste en revisar el periodo de duración del mandato de los presidentes municipales; se argumenta que la celebración de elecciones a cada tres años es costosa y no permite la continuidad de programas, por tanto, las propuestas giran sobre considerar la reelección inmediata

de los poderes municipales y la ampliación de tres a cuatro años del periodo de gobierno local.

Congruente a esta práctica se deben de modificar los actuales mecanismos de elección de candidatos a ocupar puestos públicos en los municipios, como alternativa se propone eliminar el sistema de planillas e instaurar el sufragio universal secreto, mediante boletas diferenciadas para Presidente Municipal, Síndicos y Regidores. Como requisito para desempeñar un cargo de autoridad municipal se debería considerar la conveniencia de que los candidatos cuenten con los conocimientos técnicos y educativos mínimos, a efecto de desempeñar eficientemente sus funciones.

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

Para lograrlo es necesario reformar la Constitución para establecer el derecho de los ciudadanos a participar en la vida pública y la conducción política. Concordando con lo anterior, las autoridades deberán estar sujetas a responsabilidad durante el ejercicio del cargo que ostentan y a responder ante la ciudadanía sobre el seguimiento de su gestión y administración.

3. Organización y Gestión de la Administración Pública Municipal

La mayoría de las observaciones que se hacen sobre el desarrollo municipal coinciden en la necesidad de incrementar la calidad de los servicios y el desempeño de los servidores públicos. Se ha detectado que durante años los municipios han padecido la falta de preparación en sus cuadros administrativos, debido entre otras cosas a la ausencia de requisitos para que los cargos municipales se profesionalicen y la inexistencia de un servicio profesional de carrera en el servicio público municipal. La situación prevaleciente ha demostrado que muchos de los problemas locales se deben precisamente a la falta de capacidad de respuesta de las autoridades, motivada por una ausencia de preparación y profesionalización; las estadísticas del *Centro de Desarrollo Municipal* ⁴ en este sentido son realmente preocupantes:

- La investigación vigente para inicios de 1999 demuestra que más del 60 por ciento de los Presidentes municipales apenas contaban con la educación secundaria; y aunque no hay estadísticas sobre el nivel educativo en las personas que integran los ayuntamientos, es presumible que se repita la incidencia en la carencia de preparación.

Por tanto, las propuestas y demandas ciudadanas originadas en este aspecto, coinciden en la necesidad de incrementar la calidad profesional de los servicios públicos. ⁵

⁴ Centro de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación, Poder Ejecutivo Federal.

⁵ Propuestas presentadas por organizaciones políticas.

* Para alcanzar un nivel de respuesta congruente para un mejor **desempeño** de los servidores públicos se requieren: responsabilizar a los partidos políticos de capacitar a sus candidatos que aspiran a ocupar puestos de elección popular; crear un Servicio Profesional de Carrera para los servidores públicos; establecer mecanismos de continuidad de patrones en los Planes de Desarrollo Municipal; dar capacitación a funcionarios que realicen actividades importantes tales como: recaudación de impuestos, control y aplicación de servicios públicos.

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

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

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

* Por otra parte, es urgente legislar sobre nuevos problemas que afectan a diversos municipios en creciente expansión; entre ellos, los problemas de la basura, contaminación ambiental, transporte conurbado a zonas metropolitanas, preservación de la ecología, reglamentación de empresas en suelo municipal, y otros más.

Al respecto, cabe señalar que actualmente existen numerosas agrupaciones de municipios que ya están aplicando fórmulas de colaboración para atacar la problemática común a la que están inmersos; sin embargo, tampoco en esta área existen procedimientos jurídicos explícitos que reconozcan la coordinación e intercambio de experiencias intermunicipales.

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

* Vale la pena reconocer que muchos de los **mecanismos de coordinación intergubernamental** entre municipios, estados y federación están actualmente en **desuso**. Por ello se requiere generar una dinámica que interaccione más allá de la

filiación partidista para establecer un federalismo cooperativo, sustentado en el pluralismo y el reconocimiento de gobiernos emanados de la diversidad política. Por esta razón, se deben explorar mecanismos y procedimientos en el diseño de políticas de estados y federación hacia los municipios, que incluyan la descentralización de decisiones a partir de criterios más allá de periodos de gobierno de tres años. En este sentido, la planeación municipal debe reorientarse y evaluarse de acuerdo a referencias económicas, sociales y territoriales que tomen en cuenta la particularidad de cada municipio y el entorno regional, nacional e internacional.

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

Se debe definir y consolidar un proceso de planeación que estimule la participación comunitaria del desarrollo, así como la formulación técnica de planes de desarrollo microregional, integrando a instituciones educativas y centros de investigación en las diversas áreas de planeación del desarrollo como la agrícola e industrial, aprovechando las ventajas comparativas de regiones y municipios.

4. Competencias y Coordinación Intergubernamental

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

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

* En el área de **relaciones** entre los estados y municipios deben renovarse las condiciones actuales, normas y procedimientos de convivencia y cooperación.

* Entre otros deberes, los Congresos de los estados deberían realizar **consultas periódicas** a los ayuntamientos para conocer las problemáticas concretas que enfrentan y diseñar soluciones conjuntas.

6. Mesa Redonda: hacia un auténtico federalismo. Foro Nacional sobre Desarrollo Estatal y Gestión Municipal, Morelia, 1995 y documentos del Instituto de Investigaciones del Senado de la República

Como complemento y dada la coexistencia de gobiernos correspondientes a diversas ideologías y fuerzas políticas, debe ser un requisito elevar a rango constitucional la coordinación entre estados y municipios para que los gobernadores no privilegien a los municipios que son de su propio partido.

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

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

* En esta sección el ámbito **más puntilloso** es el establecimiento de una relación positiva entre la autonomía municipal y el sistema federal de gobierno; por tanto, debe reconocerse la vigencia del Municipio Libre y soberano en su régimen interior, como parte constituyente de la República Federal que debe fundarse, además de los estados, en los municipios. De nueva cuenta este ámbito, visto frente

al problema indígena, urge a definir los mecanismos jurídicos, políticos e institucionales para lograr una mayor inclusión de los pueblos indígenas en la vida política y económica del país. El ámbito municipal es el espacio privilegiado que articula al Estado mexicano con aquellas reivindicaciones de autonomía, representación y reconocimiento político y social de los pueblos indígenas.⁷

* Es fundamental **reconocer** que los pueblos indígenas actualmente están jugando un papel fundamental en el desarrollo y construcción del nuevo perfil del Estado Nacional en este nuevo siglo. Efectuando un análisis somero de las actuaciones de los pueblos indios, es evidente que en los últimos años comienzan a integrarse y a participar como actores definitivos en el diseño de las políticas gubernamentales.

Por tanto, se deben revisar a fondo todas aquellas formas organizativas y culturales de este sector social junto con las fórmulas jurídicas y políticas que permitan incorporarlo dignamente al desarrollo nacional. Un ejemplo de esta situación está en la práctica de usos y costumbres para designar autoridades municipales en regiones indígenas, aunque en cientos de municipios del estado de Oaxaca se aplica esta regla, sin embargo, no existe una legislación federal al respecto, por lo que no se contemplan garantías y espacios de participación en un sistema semejante

⁷ **Iniciativa de Ley sobre Cultura y Derechos Indígenas.** Diciembre de 2000. Asimismo Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. Conclusión

México es otro. Vivimos una realidad impactante que ha transformado nuestra vida política, económica y social. Es tiempo ya de tomar conciencia de nuestra situación y asumir la responsabilidad que a cada uno de nosotros nos corresponde como parte importante en el devenir de la nación.

Este capítulo ha presentado diversos planteamientos de distintas voces que han colaborado para que el municipio siga consolidándose como un ámbito real de gobierno. Es por ello, que debemos coadyugar con nuestro esfuerzo y decisión, a fomentar y alentar entre todos una nueva cultura política municipal, como parte integral del desarrollo de esta nación.

Sólo dentro de un modelo de democracia participativa, los ciudadanos tendrán un papel más protagónico en las decisiones públicas, y esto tendrá como consecuencia que haya tanta sociedad como sea posible y sólo tanto gobierno como sea necesario.

A manera de conclusión podemos expresar que una sociedad participativa es una sociedad fuerte que da origen a gobiernos municipales fuertes; ayuntamientos autónomos y fortalecidos darán como consecuencia gobiernos estatales sólidos; y estos, a su vez, permitirán que en México exista un gobierno federal vigoroso.

CONCLUSIÓN GENERAL

El compromiso con el fortalecimiento del federalismo implica la promoción del municipio como espacio de gobierno, vinculado a las necesidades cotidianas de la población.

En el municipio, participación política y acción social cobran un significado concreto. El Municipio Libre fue fortalecido por las reformas al Artículo 115 constitucional; sin embargo, aún hay mucho que avanzar para consolidar al municipio como el espacio privilegiado para la participación política y para la búsqueda de soluciones a las demandas sociales.

El gobierno federal debe promover entre los gobiernos estatales el cumplimiento de la reforma al Artículo 115 constitucional, con el fin de que adecuen sus legislaciones locales. El 23 de marzo de 2001 venció el plazo establecido por el Poder Legislativo para que las entidades federativas modificaran sus normas internas, con el fin de reconocer al municipio como un auténtico orden de gobierno, el cual tiene autonomía y mayores atribuciones jurídicas.

Dos años después de aprobada la reforma constitucional hay estados que no han cambiado sus legislaciones y que la modificación legal ya está vigente. Por eso se hace necesario que la autoridad federal promueva a la brevedad una campaña nacional de difusión sobre las implicaciones y alcances de esta reforma constitucional. Dicha reforma permite a los municipios convertirse en un ámbito real de gobierno con competencias exclusivas al darle autonomía.

Los logros de la reforma al Artículo 115 de la Constitución son de un alcance jurídico que se debe valorar, es deber no sólo del Poder Legislativo hacer la ley, sino velar por su cumplimiento.

En el Senado de la República las bancadas de PAN, PRI y PRD presentaron a finales de marzo de 2001 un punto de acuerdo para que esta institución legislativa solicite al Ejecutivo federal la realización de una campaña nacional en la que se difundan los alcances y beneficios de las reformas constitucionales.

Con las modificaciones constitucionales se logró introducir nuevas competencias y atribuciones a los municipios:

1. Reconocimiento del municipio como un ámbito y orden de gobierno autónomo.
2. El robustecimiento de las capacidades reglamentarias de los ayuntamientos.
3. Competencias exclusivas a favor del municipio, transferibles siempre y cuando medie la voluntad del ayuntamiento.
4. Fortalecimiento de la capacidad recaudatoria municipal y seguridad jurídica de cobro de impuesto predial, en lo que respecta a bienes del dominio público, en casos de excepción.
5. Policía Preventiva municipal para todo el país.
6. Auténtica libertad de hacienda.

Por eso, hoy más que nunca es una exigencia poner en práctica esas reformas constitucionales en materia municipal, ya que cuando hablamos de fortalecer al

federalismo mexicano, no podemos dejar de referirnos a la importancia que tiene el hacer realidad los postulados del Artículo 115 de nuestra Carta Magna, el cual lo será como consecuencia de una auténtica autonomía política y financiera.

Esto significa que el gobierno federal y los gobiernos estatales deben reconocer y respetar la autonomía, la libertad y la responsabilidad que tienen los ayuntamientos, pero también actuar de manera subsidiaria y coordinada con los municipios para brindarles los apoyos necesarios al cumplimiento de sus funciones, sin absorberlos ni sustituirlos. Se trata, en síntesis, de que exista tanto municipio como sea posible, y sólo tanto gobierno federal y autoridades estatales como sea necesario.

Hoy no podemos ni debemos escatimar esfuerzos para adoptar nuevos caminos que con tanta urgencia reclama la sociedad. Tenemos que cambiar los paradigmas sobre los que está sustentado el ejercicio de gobierno, para poder fortalecer a la nación.

Este proyecto de investigación ha tenido como fin analizar los factores políticos y jurídicos que se dan en el municipio; observar de qué forma las reformas constitucionales al Artículo 115 han impactado en el desarrollo de la vida municipal; y sugerir acciones y lineamientos destinados a fortalecer la gestión municipal. Al final de este trabajo pensamos que es inaplazable plantear una reforma del Estado, que nos permita vincular la práctica con la teoría; pasar de la palabra a los hechos, ya que hasta la fecha no hemos trasladado a la práctica lo que tanto defendemos en la teoría.

El cambio en el municipio será obra de los propios municipalistas, de los ciudadanos, de las autoridades, de los partidos políticos y asociaciones, de todos quienes vivimos en algún espacio de esta gran nación mexicana.

En conclusión, el Municipio Libre es la base de la Federación. Sólo puede existir el municipio libre si cuenta con plena autonomía política y ésta depende de su autonomía financiera. Un ilustre mexicano, Francisco I. Madero, afirmó: “El municipio es escuela democracia, fuente de libertad y garantía de limpieza pública”. Los municipios, hoy, reclaman no solamente un lugar, sino un lugar relevante.

BIBLIOGRAFÍA

1. Ochoa Campos, Moisés, *El municipio y su evolución institucional*, México. Banobras, 1987.
2. Yoldi Larrainzar, Ricardo. *Administración municipal en Colombia*, Bogotá, Gobierno de la República de Colombia.
3. García del Castillo, Rodolfo. *Los municipios en México*, Porrúa/ CIDE, 1999.
4. Calcáneo Arboleya, Elvira. Análisis del Municipio en *Democratización integral: Reforma municipal*, tomo XVI, SEGOB, México, 1983.
5. Camacho Salas, Mario. El Municipio, definiciones y características en: *Gobierno y Administración municipal en México*, SEGOB, México, 1993.
6. Centro de Desarrollo Municipal. *Los municipios de México*, Cedemun/SEGOB, Tercera Edición, México. 1998.
7. Bobbio, Norberto. *Diccionario de Ciencia Política*, Siglo XXI, México, 1991.
8. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. México, Censo 1995 y Censo 2000.
9. Centro de Investigación y Docencia Económica. CIDE, México.
10. Uvalle Ricardo y Canto, Manuel. *Política pública y gobierno local*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1996.
11. *Participación social y control social, compilación*. Porrúa. México, 1994.
12. *Foro Nacional hacia un Auténtico Federalismo, Memoria*. Tlacuilli, Guadalajara, Marzo 1995.
13. Comisión de Fortalecimiento Municipal del Senado de la República, México, 1997.
14. Deil S. Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, FCE, 1997.

15. Merino, Mauricio. *Mesa redonda sobre federalismo*. Fundación Rafael Preciado Hernández, Morelia, 1997.
16. Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados. Legislatura 1997 – 2000, México.
17. Revista Voz y Voto, México, 1999.
18. Hernández Chávez, Alicia. *Federalismo y gobernabilidad*, México, FCE/Colmex, 1993.
19. Cosío Villegas, Daniel. *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Motriz, 1974.
20. Karl Popper. *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Paidós, 1992.
21. Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México*, Porrúa, México, 1967.
22. Proyectos de reformas a la Constitución de 1857.
23. Diario de Debates del Constituyente de Querétaro de 1917.
24. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
25. Asociación Mexicana de Municipios, Asociación Civil. México, 2001
26. Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados. Legislatura 1997 – 2000.
27. Comisión de Fortalecimiento Municipal de la Cámara de Diputados, Legislatura 1997 – 2000.
28. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.
29. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados
30. Secretaría de Promoción Política de la Mujer, PAN, 1999.
31. Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1999.

32. Diario de Debates. Sesión legislativa del jueves 17 de junio de 1999 en la Cámara de Diputados.
33. Diario de Debates. Sesión legislativa del viernes 25 de junio de 1999 en la Cámara de Senadores.
34. Diario El Universal. México, abril 2001
35. Cristina Castro, María. México: Federalismo teórico y centralismo práctico en *Revista de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, Año 1, núm. 2, marzo-abril de 1997.
36. Aguilar Camín. Héctor. *Después del milagro*, México, Cal y Arena, 1988.
37. Villareal Dávila, Rosendo. Federalismo y Gestión Municipal en *Revista Quorum*, núm. 53, México, mayo de 1997.
38. Arellano Cadena, Rogelio, compilación. *México: hacia un federalismo fiscal*, México, FCE, 1999.
39. Iniciativa de Ley sobre Cultura y Derechos Indígenas. Diciembre de 2000.
40. Plataforma electoral del Partido Acción Nacional. 1999.
41. Plataforma electoral del Partido Revolucionario Institucional. 1999
42. Plataforma electoral del Partido de la Revolución Democrática. 1999
43. Guerra, Francois Xavier. Modernidad e independencia: *ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, México, FCE, 1989.
44. Revista Sociológica: *Reforma institucional y gobiernos locales*, Año 14, núm. 39, México, UAM, 1999.
45. Rendón Huerta, Teresa. *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1995.
46. IULA. *Declaración mundial de autonomía de gobiernos locales*, Toronto, 17 de junio de 1993.

47. Molinar Horcasitas, Juan. “ Bases institucionales de una reforma municipal “, ponencia presentada en la *II Asamblea de la Asociación mexicana de municipios*, Tijuana, 1995.
48. Cabrero Mendoza, Enrique. *La nueva gestión municipal en México: Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, Porrúa-CIDE, 1998.
49. González Luna, Efraín. El Municipio mexicano en *Obras de Efraín González Luna*, México, Jus, 1974.