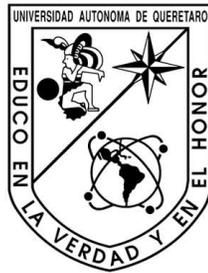


UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO



FACULTAD DE DERECHO

**EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL MUNICIPIO MEXICANO Y SU
PROBLEMÁTICA**

TESINA

PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

VICTOR URIEL MORALES PINEDA

QUERÉTARO, QUERÉTARO, 16 DE FEBRERO DE 2011

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	01
CAPÍTULO I: ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO MEXICANO.	
.....	02
1.1. Antecedentes de la Institución Municipal.	03
a) La herencia Española.....	05
b) Antecedentes prehispánicos.....	07
1.2. Teoría política constitucional y Trayectoria del Municipio Mexicano.	09
CAPÍTULO II: CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO MEXICANO.....	13
2.1. La centralización: constante histórica.....	13
2.2. Definición de centralización.....	15
2.3. Conceptualización del Municipio.....	19
2.4. Clasificación del Municipio.....	24
CAPÍTULO III: LA NUEVA DINÁMICA DEL MUNICIPIO	
CONTEMPORÁNEO.....	28
3.1. La transformación del Municipio en la década de los ochenta.....	28
3.2. Alcances de la Reforma de 1983.....	33
3.3. Relaciones Fiscales Municipio Federación.....	39
3.4. Realidad Política del Municipio Mexicano.....	41
3.5. Marco jurídico del Municipio.....	47
3.6. Problemática Económica y Social del Municipio Mexicano.....	49
CONCLUSIONES.....	51
BIBLIOGRAFÍA.....	53

INTRODUCCIÓN

A través de este trabajo se pretende mostrar una visión de la evolución histórica del Municipio, tomando para ello diferentes puntos de vista; proporcionando al mismo tiempo, varios elementos los cuales permitirán ubicar al Municipio Mexicano, en la estructura político-social generada a partir de la década de los ochenta en nuestro país.

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

La presente investigación se estructurara a partir de la pugna histórica que ha representado el proceso centralizador del Federalismo Mexicano en todas sus formas, en oposición a la descentralización y la búsqueda continua de la autonomía.

En relación a lo anterior, se aborda la problemática de la centralización como un proceso histórico que ha operado negativamente en la práctica del federalismo y las relaciones entre los Estados y Municipios del país.

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

CAPITULO I

ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO MEXICANO

Actualmente frente a los procesos de la política mexicana, la vida municipal cobra nueva importancia, debido a las inquietudes que se desprenden del Federalismo, la Transición a la Democracia, la Reforma del Estado y un sin número de aspectos que en la actualidad están reconfigurando el sistema político del país.

Asimismo, tiene importancia reconocer, cuáles son los rasgos que han caracterizado al Municipio como entidad política, y la forma en que ha evolucionado en el marco jurídico nacional como hechos que debe ser revalorados en su verdadera dimensión política, económica, social y cultural.

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

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

Complementariamente, se analizaran los problemas que actualmente enfrenta el Municipio.

1.1. Antecedentes de la Institución Municipal.

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

En suma, el poder político centralizó la toma de decisiones de la colectividad social y lentamente la división territorial se convirtió en una necesidad administrativa, estructurada en la región y en el nivel cultural de cada localidad, provincia o nación.

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

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

¹ OCHOA CAMPOS, Moisés, *El Municipio y su evolución institucional*, México, BANOBRAS/FOMUN, 1987, p. 25.

Durante la época romana, la división territorial para constituir provincias fue un verdadero requerimiento del control económico, político y social que desembocó en la especialización de los funcionarios al servicio del Imperio.² En esta civilización apareció la figura de los ediles curules, a quienes se les otorgó la potestad de imperium; es decir, la capacidad de atender los problemas del territorio del que estaban a cargo, o de la localidad en que eran elegidos.³ Por tanto, puede asegurarse que el origen formal de las asociaciones sociopolíticas conocidas como ayuntamientos o municipios, ocurrió en su forma más primitiva en el siglo IV antes de Cristo.

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

- **Concilium:** De donde se deriva la palabra Consejo; eran por lo general reuniones locales en las que se discutían y resolvían diversos problemas materiales y vecinales.
- **Consejo abierto:** Esta forma organizativa estuvo caracterizada por tener una amplia autonomía local; incluyó el sistema de cartas o fueros, en el que las reuniones vecinales, celebradas en la plaza pública, trataban todos los problemas relacionados con los asuntos locales en las áreas administrativas y judiciales, en los que resolvían los conflictos por mayoría de votos.

² *Idem.*, p. 57.

³ *Idem.*, p. 58.

- **Ayuntamiento:** También conocido como Corporación Municipal o Comisión, estuvo integrado por tres o cuatro personas en servicio y elegidas libremente de manera popular; representaban la voluntad general de las poblaciones y se apoyaban en los delegados de consejo que constituían asambleas deliberantes y un tribunal colegiado para administrar la justicia. Se componían por: Juez forero o Alcalde, Alcaldes foreros (funcionarios judiciales) y los Regidores o Concejales. Comenzó a funcionar a mediados del siglo XIV.
- **Centralización de Funciones Judiciales:** El gobierno municipal estuvo interferido por un nuevo funcionario de nombramiento real: el Corregidor. Esta figura tuvo la función de inspeccionar a los ayuntamientos.⁴

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

a) **La herencia española.**

Tomando en consideración la herencia latina en España, no es difícil concluir que la organización administrativa romana fuese implantada en esta región; sin embargo, es innegable que la religión y las costumbres de los españoles terminaron por dotar al Municipio con características propias. Al respecto, el triunfo del catolicismo en Europa y particularmente en España, hizo necesario organizar a las comunidades eclesiásticas en parroquias, lo cual fijó, en cierto sentido, una base para erigir políticamente al Municipio en aquellas unidades territoriales.

⁴ *Idem.*, p. 84.

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

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

- **Concilium o Asamblea Judicial:** De esta figura surgió el Consejo Municipal, el cual era autónomo en lo político y administrativo, atendiendo a sus propias leyes y magistrados. Se componía de un grupo de vecinos importantes y deliberaba de forma cerrada o pública sobre asuntos del interés de la comunidad.
- **Jueces o Justicias:** Eran funcionarios locales que ejercían la aplicación del derecho y el respeto a los edictos reales, procurando siempre la administración de la justicia en un determinado territorio, sin infringir los decretos de la Corona.
- **Judex:** Eran representantes populares elegidos mediante la celebración de asamblea vecinal, en vez del Rey. Esta figura, en un principio mantuvo facultades similares a las de los jueces, en quienes paulatinamente se diluyó.

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

b) **Antecedentes Prehispánicos.**

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

Moya⁵ define al Calpulli como una comunidad de familias que compartían a los dioses, participaban en la resolución de sus problemas económicos cotidianos, ocupaban un espacio territorial, y reconocían a una autoridad que resolvía los asuntos del orden comunal.

De cierta manera el Calpulli y la tradición española del Municipio se fusionaron en la práctica durante los primeros años de la conquista, y es en ellos en los que se encuentran los cimientos del actual Municipio Mexicano, el cual durante la época colonial pasó a constituir la base de dominación del Imperio Español.

Esto se logró, en buena medida, tomando a las estructuras autóctonas de división territorial como el fundamento para la constitución de las nuevas

⁵ MOYA PALENCIA, Mario, *Temas Constitucionales*, México, UNAM, 1978, p. 68.

entidades administrativas; así, la división territorial y administración gubernamental confluyeron en el mismo sentido.

Fue en el territorio de la Nueva España a petición de Hernán Cortés y de sus acompañantes, la fundación sugerida de un cuerpo político, el cual se convertiría más tarde en el primer Ayuntamiento continental creado por los expedicionarios españoles y que se instauraría en la Villa Rica de la Vera Cruz, el 22 de abril de 1519.⁶

Posteriormente, tras la caída de Tenochtitlán, capital del Imperio Azteca, se fundó el segundo ayuntamiento del continente y el primero de carácter metropolitano en lo que se conoce como Coyoacán.

En relación a lo anterior, la organización de los ayuntamientos se realizó a partir de la división territorial de los anteriores señoríos aztecas, sin embargo, con el tiempo la división se organizaría con base en las Provincias, las cuales estuvieron integradas por las principales ciudades a las que se les denominó Cabeceras o Alcaldías Mayores, y en ellas operaba un Cabildo.

Para el año de 1776 el territorio de la Nueva España se dividió, esto por decreto del Rey Carlos III, en doce Intendencias las cuales constituirían la base de la división territorial y administrativa del Virreinato. Esta situación obedeció, según Guerra, "al crecimiento del poder del monarca español, sus tentativas para disminuir la autonomía de los diferentes reinos que constituían al Imperio y la aparición de una literatura política que exaltaba sin tasa la dignidad del monarca".⁷

⁶ HUERTA BARRERA, Teresita Rendón, *Derecho Municipal*, México, Editorial Porrúa, 2007. p. 97.

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

1.2. Teoría política constitucional y Municipio Mexicano.

La independencia del pueblo mexicano simbolizó el inicio de un sistema de pensamiento que se ha mantenido hasta nuestros días como generador de la ética y política del Estado Mexicano.

Fue a finales del siglo XVII, en donde las colonias americanas pertenecientes al Imperio Español, comenzaron a mostrar la influencia del pensamiento ilustrado, que se había originado de la Revolución Francesa.

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

⁷ GUERRA, Francois Xavier, *Modernidad e independencias: Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, Fondo de Cultura Económica; 3ra edición revisada, México, 2000, p. 56.

Si hizo palpable la necesidad de expedir y crear una nueva constitución que atendiera a la problemática que se venía suscitando en el naciente Estado Mexicano. Fue de esta manera que las Cortes Generales Extraordinarias crearon en la ciudad de Cádiz la “Constitución del a Monarquía Española”, conocida también como “Constitución de 1812”, o “Constitución de Cádiz”, aunque esta constitución fue de breve vigencia, es la que con mayor abundancia trato lo relativo al municipio.

Es en el año de 1824 en la que el Congreso General Constituyente crearía la nueva constitución la cual llevaría el nombre de “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos”, la cual adoptaría para su gobierno la forma de república representativa, popular, federal.

Por lo que toca en lo particular al Municipio, la Constitución de 1824 no señala ni hace referencia alguna sobre el mismo y deja en libertad a los estados en su régimen interior para adoptar la forma más conveniente, siempre y cuando no se opusiera a dicha Constitución.

En el siglo XVIII encontramos un México dividido por las pugnas que se originaban entre liberales y conservadores, en donde los primeros eligieron el camino del Federalismo descentralizador como forma de gobierno por excelencia, en oposición al Centralismo conservadurista arraigado en la tradición de las monarquías europeas.

El enfrentamiento entre ambas corrientes de pensamiento sumergió al país en sangrientos años de lucha, donde finalmente el liberalismo impuso su ideología para impulsar un desarrollo integral, en el que la libertad y la igualdad serían los objetivos a alcanzar. Si bien, la evolución de la vida política nacional pasó por diferentes momentos, unas veces críticos, otras en

paz; lo cierto es que el proyecto constitucional federal, planteado desde 1821, vino a concretarse a partir de 1857, cuando se restableció el modelo federalista.

Pero nuevamente, durante los años subsecuentes, la precaria estabilidad alcanzada por los federalistas, dio origen a la dictadura Porfirista. En este periodo, la Constitución del 1857 siguió operando, aunque la práctica del poder estuvo centralizada por el Presidente y sus colaboradores. Sería más bien con el movimiento armado de 1910 cuando la identidad nacional comenzaría a cobrar verdadero significado para el pueblo de México.

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

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

Bajo estas circunstancias y dada la amplitud de los acontecimientos que se suscitaron, es imposible detallar, el conjunto de factores que fueron determinando las formas que asumió el Municipio en los diferentes periodos históricos.

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

Lo anterior representa el punto clave para la comprensión de la vida municipal y la problemática a la que está adscrita, así como las posibilidades para presentar alternativas de solución.

CAPITULO II

CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO CONTEMPORÁNEO

2.1. La centralización: constante histórica.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2. Definición de Centralización.

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

Bobbio la explica en oposición a la propia descentralización; y a estos procesos los define como: “La centralización y la descentralización en general (y en consecuencia también la centralización y descentralización administrativas) no son instituciones jurídicas unívocas, sino fórmulas que contienen principios y tendencias, modos de ser de un aparato político o administrativo. Son, por lo tanto, directivas de organización en sentido amplio, no conceptos inmediatamente operativos.

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

Esto significa que todos los ordenamientos jurídicos positivos están en parte centralizados y en parte descentralizados, es decir, considerando la

centralización y la descentralización como dos valores posibles, que no existe un sistema político administrativo que no esté exclusivamente orientado hacia la optimización del uno o del otro.

Por tanto, como consecuencia de la combinación de los dos principios, muy difícilmente, aún para sectores muy limitados de la organización de un estado, descentralización y centralización no están en estado puro, sino que aparecen como centralización y descentralización imperfectos.

El problema de la centralización y la descentralización se plantea, en cuanto que ambos procesos son inseparables en la organización del estado; y se trata, por lo tanto, de valorar los instrumentos jurídicos a través de los cuáles, el único camino para una transformación es, el de un movimiento gradual y progresivo dirigido a mitigar aquéllas tendencias, ya sea en un sentido o en otro, consideradas como ya no adecuadas a una realidad efectiva. Desde un punto de vista general hay un cambio entre centralización y descentralización, como consecuencia de un proceso de concentración y disgregación, generalmente gradual y lento, y otras veces más veloz, que se manifiesta en toda sociedad.

Puede aceptarse con fines descriptivos, el criterio del mínimo indispensable para que se pueda hablar de centralización. Existe centralización cuando la cantidad de los poderes de los entes locales y de los órganos cercanos está reducida al mínimo indispensable para que estos puedan colocarse como entidades de administración; existe, en cambio, descentralización, cuando los órganos centrales del estado tienen el mínimo poder indispensable para desarrollar sus actividades.

Actualmente el valor fundamental de la descentralización está ampliamente reconocido, tanto en el interior de una única organización administrativa,

como en referencia a las relaciones entre más estructuras, que forman parte de una organización más complejamente entendida.

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

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

En definitiva no es un problema de derecho administrativo interno que se vincule a la única colectividad estatal, sino que es un problema de derecho público general que puede comprender, cuando asume las características de la descentralización política, colectividades en el interior del estado.⁸

⁸ BOBBIO, Norberto, y otros, *Diccionario de Ciencia Política*, México, Siglo XXI, 1991, pp. 471- 477.

El problema de la descentralización no se plantea de la misma manera en todos lados ni en los mismos términos y es indispensable situarlo cada vez más en el ambiente social y en la época histórica en los que se encuentra y concreta la realización (...) Desde este último punto de vista pueden señalar formas intermedias entre estado federal y estado más o menos descentralizado y, por lo tanto, de descentralización regional, de descentralización por entes locales, de descentralización administrativa, en sentido estricto pero existe una profunda diferencia entre la descentralización administrativa y la descentralización federal. Esta se basa principalmente en el concepto de autonomía política y descentralización política”.

Dicho lo anterior y junto con las ideas ya expuestas, se pueden asentar algunos principios generales:

- La centralización es un proceso histórico que se debe ver siempre en oposición a la descentralización; la centralización impregna todos los niveles en los que se estructura una sociedad; a saber: política, cultura, economía y aún la psicología misma de los individuos.
- La normatividad jurídica vigente a lo largo de los años en nuestro país, conforma una serie de intentos para adecuar, en los diversos momentos históricos, la descentralización como fórmula para solucionar desequilibrios generados por la centralización en aquellos momentos concretos.
- En la actualidad la descentralización, en el ámbito gubernamental, adquiere una importancia de primer nivel, dados los avances recientes en la ciencia política; sobre todo en áreas fundamentales como la

gestión y administración pública, las relaciones intragubernamentales, y el cambio de visión en la manera de concebir al Estado.

Esta última es realmente trascendente si se contempla la reforma municipal realizada en 1983, pues a partir de aquel momento se dio un impulso fundamental al Municipio, no sólo desde el marco jurídico, sino que comenzaron a realizarse distintas acciones, con el fin de asumir a la descentralización, no como una imposición central, sino como una práctica cotidiana de la vida, que emerge lentamente desde la sociedad y para ella.⁹

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

2.3. Conceptualización del Municipio.

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

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

⁹ UVALLE BERRONES, Ricardo, “Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México”, en: *Gestión y Estrategia*, No. 7, enero-junio de 1995, p. 18.

A continuación se efectúa un breve estudio de esos conceptos, con el propósito de integrar los puntos más importantes para comprender al Municipio en su dimensión actual.

- **Definiciones etimológicas:** La palabra "Municipio" se entiende de diversas maneras a partir de sus raíces etimológicas. Ochoa señala que procede de los vocablos latinos *particeps*, *munere cappingendo* o *municeps*, que en términos generales contienen significaciones de participación comunal, aplicación de derechos a los ciudadanos y lazos de vecindad.¹⁰ Según Larrainzar, existe otra corriente interpretativa de la cual se desprende la significación actual de Municipio, a partir de las etimologías *manus* (cargo u oficio) y *capio* (tomar o asir por la fuerza).¹¹ No obstante, la definición de Campos nos parece la más apropiada: "Municipio viene del latín *municipium* y significa el desempeño de una función que se asume por sí propia y se complementa como institución".¹²
- **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.¹³

¹⁰ OCHOA CAMPOS, Moisés, Op. Cit., p. 64.

¹¹ YOLDI LARRAINZAR, Ricardo, *Administración Municipal en Colombia*, Bogotá, Gobierno de la República de Colombia, 1995. p. 100.

¹² OCHOA CAMPOS, Moisés, Op. Cit., p. 64.

¹³ GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo, *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE, 1999. p. 41.

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.¹⁴

- **Definición Jurídica:** Desde el punto de vista constitucional, el Municipio se encuentra integrado por tres elementos:
 - **Población:** Es el conjunto de individuos que viven dentro del territorio del Municipio, establecidos en asentamientos humanos de diversa magnitud y que conforman una comunidad viva con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales.
 - **Territorio:** Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos y constituye la base material del Municipio. Es la porción del territorio de un estado que, de acuerdo a su división política, es ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria.
 - **Gobierno:** El Municipio emana democráticamente de la propia comunidad. El gobierno municipal se concreta en el ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal: el ayuntamiento se integra por el presidente municipal, que es el representante político y administrativo del mismo; el síndico o los síndicos, los cuales se encargan de la vigilancia de los aspectos financieros del ayuntamiento y de representarlo jurídicamente en los litigios en los que este fuere parte; y los regidores, que tienen a su cargo diversas comisiones de la administración pública

¹⁴ CALCÁNEO ARBOLEYA, Elvira, "Análisis del Municipio", en: SEGOB, *Democratización integral: reforma municipal*, Memoria, tomo XVI, México, 1983. p. 87.

municipal, tales como obras públicas, desarrollo urbano, vigilancia entre otras.

De lo anterior, puede inferirse que el Municipio se constituye por localidades que integran los domicilios de las familias asentadas sobre un territorio jurídicamente delimitado; se les reconoce el derecho de elegir un gobierno propio, representativo y popular y también es reconocido por el Estado, con base en su organización política y administrativa. Esta definición integra el elemento geográfico como el aspecto más importante para establecer la jurisdicción de las autoridades propias de este orden de gobierno.¹⁵

- **Definición administrativa:** Desde el punto 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 avecindados en su territorio.
- **Definición Moderna del Municipio Mexicano:** Según el Glosario de Administración Municipal,¹⁶ "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

¹⁵ CAMACHO SALAS Mario, "El municipio, definiciones y características", en: *Gobierno y administración municipal en México*, EDEMUN/SEGOB, México, 1993, p. 108.

¹⁶ CENTRO DE DESARROLLO MUNICIPAL, *Los Municipios de México, información para el desarrollo*, CEDEMUN/SEGOB, México, Tercera Edición, Enero de 1998, Disco Compacto, p. 30.

realidad múltiple, jurídica, social, territorial y económica, es también una institución básica en la vida nacional, es el primer nivel de gobierno y el más cercano a la población."

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

Tiene una personalidad jurídica propia; es libre para autogobernarse y para ejercer la administración pública dentro de su marco jurídico correspondiente; es gobernado por un ayuntamiento, (órgano colegiado y deliberante) que es el máximo órgano de gobierno, cuyo representante es el Presidente Municipal.

El Ayuntamiento se integra por un Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, (según el caso) cuyo papel es generar acciones y políticas concretas que respondan satisfactoria y adecuadamente a las demandas de los gobernados.

Asimismo, es la entidad que actúa como la base de la organización social para constituirse en comunidad política, y se integra por una población plural y diversa, pero que comparte identidades culturales, históricas y simbólicas.

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

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

2.4. Clasificación del Municipio.

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

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

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

metropolitanos, geográficamente, conforman vecindad con las capitales de los Estados, adquiriendo una dimensión política y administrativa que los coloca por encima de otros municipios al presentar una población media de 700, 000 habitantes.

- **Municipio Urbano:** Se caracteriza por integrar en su territorio una fuerte actividad económica depositada en las empresas altamente desarrolladas, así como en las pequeñas y medianas industrias que estimulan el desarrollo, el intercambio comercial y el crecimiento de las industrias proveedoras de servicios. En estos municipios se concentra un importante cúmulo poblacional y demográfico, por lo que las necesidades y demandas de la población son mayores y más complejas que en otros municipios. Por lo mismo, la infraestructura desarrollada en estos es bastante amplia. Estos municipios mantienen un tránsito continuo de mano de obra, por lo que mantienen amplias capas de población migrante y el nivel de su población fluctúa entre los 150, 000 y 600, 000 habitantes.¹⁷
- **Municipio Semiurbano:** Es aquél Municipio que cuenta con actividades productivas relacionadas con los sectores de una economía en proceso de transición de lo rural a lo urbano, donde predomina la actividad agropecuaria, forestal y pesquera (actividades secundaria y terciaria) en combinación con la pequeña industria, artesanías, comercio y servicios; en estos municipios aún se presentan carencias de infraestructura urbana y de equipamiento para proporcionar el total de servicios públicos.

¹⁷ CEDEMUN, "Glosario de la Administración Pública Municipal", en: *Los Municipios de México, información para el desarrollo*, CEDEMUN/SEGOB, México, Disco Compacto, 1998, p. 40.

El agrupamiento de su población se caracteriza por contar con poblados regulares y una cabecera municipal con características urbanas. Los municipios semiurbanos poseen localidades con una población que oscila entre los 10, 000 y 15, 000 habitantes.¹⁸

- **Municipio Rural:** Se caracteriza por mantener actividades desarrolladas con el sector primario: agricultura, ganadería, pesca y minería. Presenta una dispersión poblacional y la carencia de infraestructura y equipamiento para la dotación de servicios públicos, manteniendo severas deficiencias en cuanto a satisfacer el bienestar social. Prevalece una marcada tendencia migratoria hacia ciudades y municipios con mayor equipamiento y diversificación de actividades económicas, con la intención de conseguir mejores oportunidades de empleo e ingresos. Su tendencia poblacional se incrementa en función de la cercanía con municipios o ciudades con mayor equipamiento y actividad económica. El Municipio rural presenta localidades con menos de 5,000, habitantes.

Las categorías anteriores, junto con la definición que se ha dado sobre el Municipio, si bien no son definitivas, nos otorgan un panorama amplio sobre algunas categorías que nos permiten concluir lo siguiente: En México, los municipios difieren profundamente entre sí; el Municipio puede entenderse perfectamente como institución, pero al mirar dentro de su estructura interna; dentro de sus actividades propias y las prácticas de los ciudadanos que habitan en ellos, descubrimos que los municipios de nuestro país son profundamente diversos y heterogéneos, cada uno con sus propios dilemas y problemáticas y en espera de cobrar un papel más importante en el manejo y resolución de sus conflictos internos.

¹⁸ *Idem.*, p 42.

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

Sin embargo, el aspecto municipal es el que sobresale por sus implicaciones de largo plazo y que ha permitido, entre otras cosas, dar un aspecto moderno al Municipio mexicano, aunque sea de forma un tanto desequilibrada.

CAPITULO III

LA NUEVA DINÁMICA DEL MUNICIPIO CONTEMPORÁNEO.

3.1. La transformación del Municipio en la década de los ochenta.

A pesar de los múltiples cambios efectuados al texto constitucional, el Municipio se mantuvo sujeto a distintas políticas de carácter centralizador

durante casi todo el siglo XX. Sería a partir del programa de gobierno formulado en 1982, cuando se dio impulso al Nuevo Federalismo Mexicano; y con él a la vida municipal, la cual cobró una mayor dimensión e importancia al quedar inserta dentro de la dinámica de modernización política y administrativa, de las nuevas condiciones a las que en ese periodo se enfrentó el país.

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

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

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

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

Como lo demuestra el recorrido histórico planteado en los capítulos anteriores, ha sido innegable la existencia de una marcada tendencia centralizadora en la vida nacional; centralización que justifica su necesidad

en primera instancia, para consolidar el Estado Nación y que pudo observarse con mayor intensidad, a partir de la década de los años cuarenta del siglo pasado; a partir de dicho periodo, el país transitaría todos los caminos de esta práctica de gobierno.¹⁹

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

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

En lo político, debe reconocerse que el Gobierno Federal, sustentado una onerosa y extensa burocracia, provocó que el Estado incrementara su poder y esfera de acción frente a los gobiernos estatales y municipales.²⁰ En este sentido, hablamos de un tipo de gestión radicada en la voluntad de los gobernantes, más que en el consenso de la sociedad.

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

La centralización concentró la actividad y los recursos humanos, materiales y financieros en zonas y grupos sociales restringidos; provocó en amplias regiones y comunidades periféricas el desaprovechamiento de los recursos,

¹⁹ BLANCA Acedo y ERNESTO Ruiz. "El Municipio en el marco de la Reforma del Estado", en: *Federalismo y Desarrollo*, BANOBRAS, año 7, marzo-abril México, 1993. p. 68

²⁰ *Idem.*, p. 74

el incremento del desempleo, la inactividad productiva y la migración explosiva. La centralización y sus efectos negativos, por tanto, se reprodujeron sistemáticamente en todos los aspectos de la vida política, económica y social influyendo incluso, a las formas de pensamiento y la cultura.

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

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

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

El país requería de acciones drásticas, no paliativos ni retórica; el rumbo que habría de tomarse serviría para asegurar la sobrevivencia de la nación y conseguir un futuro estable sería, ciertamente, radical.

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

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

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

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

De esta forma, la política económica que se comenzó a implementar se caracterizó, de forma primordial, por la limitación en el gasto público, en la imposición de topes salariales y una política de liberalización de precios, se procuró, mediante la reforma realizada en 1983, reasignar montos importantes de recursos hacia los municipios.

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

En el nuevo modelo de desarrollo implantado (descentralización de la vida nacional) debía otorgarse una alta prioridad al desarrollo regional, así como restituirle al Municipio la importancia debida. Aquella restitución debía imprimir a la institución una nueva vitalidad que se expresara en una estrecha relación entre gobernantes y gobernados, una atención más eficaz a las problemáticas de siempre y una revitalización de la participación comunitaria en las tareas de gobierno para resolver de forma conjunta los problemas más inmediatos.

Sólo así se revertirían las causas del agravamiento de las disparidades entre regiones, estados, e incluso, entre poblaciones de un mismo estado, que habían tenido lugar en años anteriores y que habían agravado las abismales diferencias en los niveles de vida y bienestar entre el campo y la ciudad.²¹

Así se dio gran importancia a la idea de descentralizar²² la toma de decisiones, tanto en lo concerniente a las actividades productivas, como en lo político y la administración pública. Con la intención de combatir la inercia concentradora, se adoptaron medidas para renovar la vida municipal y se definió, en términos constitucionales, un conjunto de poderes propios de los ayuntamientos, a fin de permitirles planear y reglamentar su desarrollo.

La descentralización de la vida política, administrativa, económica, social y cultural, como imperativo impostergable en nuestra nación, en la práctica

²¹ GAMAS TORRUCO, José, "Federalismo y Municipalismo", en: *Gaceta Mexicana de la Administración Pública Estatal y Municipal*, México, D.F., No. 8-9, octubre-marzo, 1982-1983, p. 25.

²² GÓMEZ COLLADO, Roberto, "La descentralización político territorial", en: *Revista del IAPEM*, No 19, julio septiembre de 1993, pp. 67- 88.

implicó una extensión, densidad, diversidad y complejidad, orientados al perfeccionamiento del desarrollo social.

3.2. Alcances de la Reforma de 1983.

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

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

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

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

Nuestro Municipio es un ideal incumplido de la Revolución Mexicana. Representa una de las formas de organización a la que no se le ha podido dar vida, el vigor y la trascendencia que debe tener. La debilidad del Municipio no es fortuita, se debe a su insuficiencia financiera, a la debilidad organizativa y administrativa, tanto para cubrir los servicios públicos normales, como para tener una mayor participación en las tareas del desarrollo nacional.²³

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

Por todo ello, el Gobierno Federal se planteó la revisión de las estructuras diseñadas al amparo de la Constitución, a fin de instrumentar un proceso de cambio que hiciera efectiva en el federalismo, la célula municipal, tanto en

²³ CEDEMUN, "Glosario de la Administración Pública Municipal", en: *Los Municipios de México, información para el desarrollo*, CEDEMUN/SEGOB, México, Disco Compacto, 1998, p. 55.

autonomía económica, como política y de desarrollo. El resultado de las reformas fue el inicio de la transición de un federalismo débil hacia un federalismo maduro, mediante el cauce de la modernización a la institución municipal.

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

La modificación de 1982 al texto constitucional, implantó no sólo la libertad que el Municipio tiene para la administración de su patrimonio; especialmente implicaba el aseguramiento de los elementos mínimos con que debería contar la hacienda municipal, traduciéndose en los rendimientos de sus bienes, las contribuciones que establecerían las legislaturas de los estados; y que cuando menos debían comprender la propiedad inmobiliaria, división, consolidación, transición, mejoría y cambio de valores de los inmuebles; las participaciones federales que correspondían al Municipio, en fin, ingresos derivados de la prestación de los servicios.²⁴

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

²⁴ ENG GÓMEZ, José Luis, "La participación del Municipio dentro del sistema federal", en: *Federalismo y Desarrollo*, México, Banobras, No. 63, agosto septiembre de 1998, p. 41.

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

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

- Se ratificó el principio constitucional de la personalidad jurídica del Municipio y quedó establecida su capacidad jurídica para ejercer actos de dominio sobre su patrimonio.
- Se fortaleció la institución de la división de poderes en los tres niveles de gobierno.
- Se estableció un marco regulador del desarrollo normativo de los ayuntamientos que legitimó la facultad de los municipios para convenir programas con otros municipios, con los gobiernos locales y con la federación para consolidar su desarrollo.
- Se conservó el concepto originario del artículo 115 que prescribe la libre administración de su hacienda y se delimitaron sus fuentes tributarias, reservándoseles los impuestos con la propiedad inmobiliaria.
- Se dotó al Municipio de las bases legales para que formule, apruebe y administre su Plan de Desarrollo Urbano y Municipal.

- Se fijaron criterios uniformes y procedimientos acordes con nuestro régimen de garantías, para dar mayor seguridad a los gobernados y sus representantes, en lo relativo a la desaparición o revocación del mandato de los ayuntamientos y la suspensión o destitución de sus miembros.
- Se ampliaron los cauces participativos a los partidos políticos en beneficio de los ciudadanos, al hacer extensivo a todos los municipios el principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos.
- Se aplicaron explícitamente a todos los trabajadores municipales del país las garantías que el artículo 123 constitucional les confiere en cuanto a derechos laborales y, finalmente;
- Se estableció un régimen constitucional claro y al mismo tiempo flexible que permitiera conservar el patrimonio constitucional de los municipios, graduando y diferenciando las reformas en cada Estado, de acuerdo con la heterogeneidad entre los diferentes municipios.

Pese a las reformas constitucionales y los avances obtenidos, los cambios de fondo se impulsarían durante el sexenio siguiente. Durante el sexenio comprendido entre 1988 y 1994, diversos factores externos confluieron para intensificar las políticas modernizadoras iniciadas en años anteriores; los costos de la transformación estructural hicieron necesario responder oportunamente a las demandas que años de políticas burocratizadas y paternalistas habían generado consigo.

Así, lentamente comenzaron a desaparecer numerosos subsidios, lo cual se presentaba como un anticipo del fin que tendrían las políticas populistas, la

desarticulación del Estado burocrático y la promoción de un liberalismo maduro, por tanto, condujo a la búsqueda de alternativas para integrar a los sectores marginados del proceso modernizador.

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

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

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

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

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

La disposición en las modificaciones realizadas al gasto público, fue en primer momento, la de atacar directamente los problemas sociales en su origen, pero desafortunadamente, de nueva cuenta, el proceso por el cual se llevaron a cabo dichas políticas, estuvo edificado no en la estructura que ofrecían los gobiernos municipales, sino en una estructura centralizada y paralela, ejecutada desde la Secretaría de Desarrollo Social.²⁵

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

3.3 Relaciones Fiscales Municipio - Federación.

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

En el financiamiento para el desarrollo de la vida municipal, las relaciones entre los tres niveles de gobierno son indispensables, pero aun con las

²⁵ RIVERA SÁNCHEZ, Liliana, "Organización y participación social en los gobiernos locales", en *CIUDADES*, No. 39, RNIU, Puebla, México, julio septiembre de 1998, p. 105.

reformas que se han suscitando, sigue existiendo una centralización en los recursos. Por lo tanto, su control, aplicación y evaluación por parte de la Federación, limitan los ámbitos relacionados con este importante rubro de la vida municipal.

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

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

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

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

El centralismo ha despojado al Municipio de capacidad y recursos para desarrollarse en su ámbito territorial y poblacional. La centralización fiscal es, precisamente, uno de los puntos del peculiar Federalismo Mexicano y ello se constata al comparar el monto de recursos que se asigna en México a estados y municipios con otras naciones de régimen federal.

3.4. Realidad Política del Municipio Mexicano.

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

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

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

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

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

A pesar de las resistencias, el país completó ha entrado en un proceso de importantes transformaciones, entre las que, los municipios del país, no han quedado al margen. Esa efervescencia municipalista se ha expresado, de forma impactante, en el aumento creciente de la competitividad en la lucha política local para obtener el control de los gobiernos municipales, entre los partidos políticos de representación nacional y regional que, a partir de 1988 han multiplicado su presencia en numerosos municipios.

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

Actualmente el escenario es radicalmente distinto, los espacios para la pluralidad han crecido. Esto nos invita a aceptar que el régimen político existente en nuestro país agotó ciertas posibilidades, pero a la vez abre otras nuevas. Una Federación Mexicana edificada en los municipios, que por su propia naturaleza tiene intereses muy particulares y necesidades ancestrales, requiere no ser instrumento de los partidos políticos sino, en

última instancia, de la ciudadanía, que tiene en su Municipio al ámbito de gobierno que puede fortalecer sus procesos de construcción y mejoramiento de condiciones de vida.

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

El desarrollo regional representa para los municipios de México, remontar sus rezagos estructurales, abriendo el espacio a modificaciones fundamentales de su organización social, bases jurídicas y funcionalidad. Pero el Municipio ha quedado incierto en la política regional de una manera natural, en gran medida porque la base para trazar una estrategia que territorialmente promueva el desarrollo, no reconoce muchas de las condiciones de desigualdad económica, social y política que domina el espacio y a la población sobre la que va a actuar.

La pretensión de actuar sobre un ámbito geográfico, relativamente homogéneo, donde la población y sus autoridades comparten estructuras, costumbres e historia, vuelven a la política regional el mejor medio para conseguir la revalorización de este entramado de relaciones locales que nutren la unidad nacional. En pocas palabras, el alcance regional de la política de desarrollo es un esfuerzo fundamental del Federalismo Mexicano renovado.

Desde ese criterio, se debe acentuar que el Municipio no es una institución política que sólo ejerce sus responsabilidades de gobierno, ni es tampoco una estructura administrativa que presenta únicamente los servicios públicos.

Hay que recordar que en nuestro régimen constitucional, el Municipio libre es la célula política básica del territorio nacional. Si se parte de ese diseño constitucional y de su cercanía con la ciudadanía, se puede decir que el Municipio tiene las potencialidades para ser la esfera de gobierno más democrática en lo político, más eficiente en lo administrativo y más benéfica en lo social.

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

A partir de 1998, según la opinión de diversos analistas e intelectuales, México ha entrado en una nueva dinámica de su vida política; hoy se vive una creciente competitividad en el ámbito electoral; los gobiernos estatales y municipales han pasado a ser gobernados por una diversidad de fuerzas políticas que acentúan el pluralismo; y la práctica democrática asume un verdadero mosaico de preferencias del conjunto de ciudadanos que componen a nuestra sociedad.²⁶

²⁶ ACEDO ARGÜELLO, Blanca, "Sistema electoral, hacia una agenda", en: *CIUDADES*, No. 39: Transición, Gobierno y Representación, julio-septiembre de 1998, p. 3.

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

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

Hoy coexisten gobiernos estatales emanados de partidos políticos diferentes al partido que controla el Poder Federal, pero al mismo tiempo, en el Municipio se gestan importantes luchas que han cambiado la fisonomía política e ideológica al interior de las entidades federativas.

Actualmente hay estados de la República que tienen un Poder Legislativo diferenciado y opuesto al Ejecutivo dada su composición partidista y filiación política; la uniformidad ha dejado paso a la heterogeneidad.

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

Un ejemplo de aquellos retos podría constituirlo la controversia reciente en materia electoral donde, desde la perspectiva del PAN y el PRD, el mecanismo utilizado para conmensurar el nivel de competencia y representación del voto mediante una sola ronda de elecciones, es

insuficiente; pero esta consideración es simplista, pues necesariamente abre un debate amplio sobre la concepción de la democracia, que bajo esta óptica podría pensarse solamente como la suma de votos de mayorías; los cambios deben más bien pensarse y formularse creando nuevas formas de elección, cada vez más integrativas, de la sociedad civil en general.

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

Una problemática desprendida del señalamiento anterior es que, mientras en algunos estados de la república los mecanismos de representación proporcional en el Municipio tienden a lograr una equidad entre votos y escaños, en otros existe una sobre representación de algún partido en particular.²⁷ Pero el problema político se torna más complicado cuando se trata de revisar la participación de la sociedad civil en el ámbito municipal.

En los últimos años las demandas provenientes de grupos sociales, Organizaciones No Gubernamentales, Asociaciones Civiles, etcétera, ha estado ligada con la concepción moderna de la democracia al más puro estilo liberal.

3.5. Marco Jurídico del Municipio

²⁷ ACEDO, Op. Cit., p. 11.

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

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

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

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

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

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

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

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

Sobre este aspecto, en términos generales se puede decir que el Municipio, pese a estar considerado como sujeto de derechos y obligaciones en los diferentes ordenamientos jurídicos existentes en el país, paradójicamente no está facultado para legislar sobre cuestiones de interés particular en el

ámbito de su jurisdicción y, más aún, se encuentra francamente limitado respecto a los preceptos que otorgan a los estados y la Federación facultades exclusivas en materia de impartición de justicia.

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

3.6. Problemática Económica y Social del Municipio Mexicano.

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

Los 2,443 municipios existentes en el país muestran elementos poblacionales, económicos y normativos que los hacen muy diferentes entre sí, aún tratándose de municipios ubicados en una misma entidad federativa.

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

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

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

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

Conclusiones

Es evidente que la historia del desarrollo municipal ha sido bastante compleja desde sus orígenes, ya que, fueron dejando aun lado al municipio, las diversas constituciones que fueron existiendo en nuestro país, no creando ni reglamentando de forma correcta u omitiendo lo respectivo al mismo municipio. También es cierto que el municipio, hasta muy recientemente, ha sido considerado como una verdadera instancia de gestión gubernamental para resolver la problemática que aqueja a sus gobernados, pero también es de reconocerse que en las últimas décadas ha habido cambios importantes en la definición de la autonomía del municipio, el reforzamiento de sus

estructuras y sobre todo el incremento de las participaciones de sus gobernados, lo cual es base para el desarrollo de los mismos.

Por otra parte, puede observarse que el problema de la centralización no es nuevo, sino que surge desde la época colonial, el cual influenció la forma de vida independiente de nuestro país; no obstante, no se puede decir, que el centralismo ha sido malo en su totalidad, pues el siglo XX se observó que sin esta práctica, México estaría lejos de haber alcanzado algún grado de desarrollo y homogeneidad política, cultural, económica y social.

No pueden negarse los avances en materia de asignación de recursos, no obstante aún nuestro país se encuentra muy distante de los porcentajes de asignación de los recursos, en relación al gasto total, que manejan países desarrollados, por ejemplo: Estados Unidos de Norteamérica, Canadá, Alemania entre otros, ya que en ellos el porcentaje promedio de asignación de los recursos a los municipios se encuentran en niveles superiores al 20%, mientras en nuestro país siempre se ha mantenido por abajo del 10%.

En cuanto al desarrollo municipal se pueden destacar como principales problemas ante la sociedad los siguientes:

Por cuanto ve a la Estructura Financiera y Coordinación Fiscal:

- El Destinar mayores recursos a los municipios.
- El Promover fórmulas y mecanismos para lograr una simplificación administrativa en la distribución de los recursos.
- El Incrementar las facultades de los municipios para captar impuestos.

En cuanto a la Integración Política y Participación Ciudadana:

- El funcionamiento del Ayuntamiento como órgano colegiado.
- Promover la participación popular (plebiscitos y referéndums).

En cuanto a la Organización y Gestión de la Administración Pública Municipal.

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

Finalmente, ha de señalarse una clara preocupación en cuanto a la revitalización de la vida municipal, ya que el mismo municipio deberá crear nuevas métodos para implementar su desarrollo y de esta forma alcanzar el progreso mediante la institución municipal.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

CAMPOS, Moisés, *El Municipio y su evolución institucional*, México, BANOBRAS/FOMUN, 1987.

GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo, *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*, México, Miguel Angel Porrúa/CIDE, 1999.

HUERTA BARRERA, Teresita Rendón, *Derecho Municipal*, México, Editorial Porrúa, 2007.

MOYA PALENCIA, Mario, *Temas Constitucionales*, México, UNAM, 1978.

YOLDI LARRAINZAR, Ricardo, *Administración Municipal en Colombia*, Bogotá, Gobierno de la República de Colombia, 1995.

REVISTAS

ACEDO ARGÜELLO, Blanca, "Sistema electoral, hacia una agenda", en: *CIUDADES*, No. 39: Transición, Gobierno y Representación, julio-septiembre de 1998.

BLANCA Acedo y Ernesto RUIZ. "El Municipio en el marco de la Reforma del Estado", en: *Federalismo y Desarrollo*, BANOBRAS, año 7, marzo-abril México, 1993.

CALCÁNEO ARBOLEYA, Elvira, "Análisis del Municipio", México, en: *Democratización integral: reforma municipal*, Memoria, SEGOB, tomo XVI, 1983.

CAMACHO SALAS Mario, "El municipio, definiciones y características", en: *Gobierno y administración municipal en México*, EDEMUN/SEGOB, México, 1993.

ENG GÓMEZ, José Luis, "La participación del Municipio dentro del sistema federal", en: *Federalismo y Desarrollo*, México, Banobras, No. 63, agosto septiembre de 1998.

GAMAS TORRUCO, José, "Federalismo y Municipalismo ", en: *Gaceta Mexicana de la Administración Pública Estatal y Municipal*, México, D.F., No. 8-9, octubre-marzo, 1982-1983.

GÓMEZ COLLADO, Roberto, "La descentralización político territorial", en: *Revista del IAPEM*, No 19, julio septiembre de 1993.

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

RIVERA SÁNCHEZ, Liliana, "Organización y participación social en los gobiernos locales", en *CIUDADES*, No. 39, RNIU, Puebla, México, julio septiembre de 1998.

UVALLE BERRONES, Ricardo, "Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México", en: *Gestión y Estrategia*, No. 7, enero-junio de 1995.

DICCIONARIOS

BOBBIO, Norberto; MATTELUCCI, Nicola y PASQUINNO, Gianfranco, *Diccionario de Ciencia Política*, México, Siglo XXI, 1991.

CD ROM

Centro de Desarrollo Municipal, *Los Municipios de México, información para el desarrollo*, CEDEMUN/SEGOB, México, Tercera Edición, Enero de 1998, Disco Compacto.

CEDEMUN, "Glosario de la Administración Pública Municipal", en: *Los Municipios de México, información para el desarrollo*, CEDEMUN/SEGOB, México, Disco Compacto, 1998.