



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO
FACULTAD DE DERECHO

“Competitividad económica, cultural e institucional de los municipios pobres en México, el caso Tolimán, Querétaro y los factores que impiden su desarrollo”

T E S I S

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL

MATERIA:
SEMINARIO DE METODOLOGÍA

ASESOR TEMÁTICO:
DRA. GABRIELA NIETO CASTILLO

COASESOR:
DR. RICARDO UGALDE RAMÍREZ

ALUMNO:
VÍCTOR ESTANISLAO BOBADILLA VARGAS

Santiago de Querétaro, Qro., Octubre de 2016.



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

“Competitividad económica, cultural e institucional de los
Municipios pobres en México, el caso Tolimán, Querétaro y los
Factores que impiden su desarrollo”

Tesis
Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de Maestría en Administración Pública
Estatal y Municipal

Presenta:
Victor Estanislao Bobadilla Vargas

Dirigido por:
Dra. Gabriela Nieto Castillo

Dra. Gabriela Nieto Castillo

Presidente

Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez

Secretario

Dr. Luis Eusebio Alberto Avendaño González
Vocal

Mtro. Oscar Rangel González

Suplente

Dr. Gerardo Servín Aguillón

Suplente

Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez
Director de la Facultad



Firma

Firma

Firma

Firma

Firma

Dra. Ma. Guadalupe Flavia Loarca Piña
Directora de Investigación y Posgrado

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
Agosto, 2016

RESUMEN

El Municipio como estructura de gobierno ha permitido a través de la historia, la organización social, política, así como la expresión cultural de tribus, grupos, en todas las regiones del planeta; es un espacio geográfico en el que se establecen vínculos familiares, religiosos, usos y costumbres, relaciones laborales, de administración y gobernados, de medidas legislativas o reglamentarias; espacio geográfico compartido cuyo fin poblacional ha sido primordialmente la sobrevivencia humana y su desarrollo económico, entre otros. Actualmente y bajo las políticas públicas impuestas por los gobiernos de la mayor parte de los países en el mundo tienen propósitos de integrar a las microrregiones en el ámbito económico internacional como ciudades competitivas, a través de redes municipales que permitan combinarse los factores humano, inversión pública y privada, recursos naturales e infraestructura que cada región o municipio aportarían para el desarrollo estratégico e integral, generando la atracción de inversionistas e impulsando actividades económicas en beneficio tanto de ciudades centrales como periféricas, sin embargo, encontramos en el territorio nacional municipios en los treinta y dos Estados integrantes de la Federación que su pobreza es notoria y medible en sus componentes económico, socio-demográfico, urbano-ambiental, cultural e institucional, como es el caso de Toluca, Querétaro, y los más de cincuenta millones de mexicanos que viven en pobreza extrema distribuidos en más de dos mil municipios pertenecientes al territorio nacional, hace inaceptable este paradigma de elevar a los municipios pobres a ciudades competitivas, imponiendo políticas públicas basadas en redes de municipales generadoras de capacidad económica competitiva, sobre todo, que en el municipio citado como en la mayoría de los municipios constituidos dentro de la República Mexicana, carecen de programas de gobierno que impulsen el desarrollo local y regional, ausencia de asociaciones de productores, de programas de microcréditos, de asociaciones intermunicipales, de uso de tecnologías computarizadas, así como la falta de cursos de actualización y profesionalización de servidores públicos. Esta investigación se basa en su mayor parte en obras literarias e información presentada por el INEGI, así como las obras publicadas por el CIDE, de autores como Enrique Cabrero Mendoza.

(Municipio, pobreza y ciudades competitivas)

A mis padres con AMOR
Sr. Joel Bobadilla Soriano (Q.p.d.) y Sra. Olga Vargas Nolasco.

Agradezco a todos y cada uno de mis maestros de la Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal por las enseñanzas y conocimientos que aportaron a mi formación docente, de manera particular a la Directora de esta investigación **Dra. Gabriela Nieto Castillo**, al **Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez** y al **Dr. Luis Eusebio Alberto Avendaño González**.

ÍNDICE

Introducción	1
CAPÍTULO PRIMERO	
Enfoque teórico	
1.1 La pobreza y el Desarrollo Humano	8
1.2 Concepto	8
1.2.1 Tipos de pobreza	11
1.2.2 La pobreza absoluta y la pobreza relativa	11
1.2.3 Pobreza relativa	12
1.2.4 Pobreza educativa	12
1.2.4.1 Pobres extremos educativos	13
1.2.4.2 Pobres moderados educativos	13
1.2.5 Pobreza de espacio habitacional	13
1.2.6 Pobreza de servicios	13
1.2.7 Pobreza de seguridad social	13
1.2.8 Pobreza de salud	14
1.2.9 Pobreza por ingresos	15
1.3 Causas de la pobreza	15
1.3.1 Ignorancia y analfabetismo	15
1.3.2 Analfabetismo absoluto	16
1.3.3 Analfabetismo funcional	16
1.3.4 Analfabetismo tecnológico	16
1.3.5 Salud o problemas de salubridad	16
1.3.6 Problemas de tierra, invasiones territoriales, y Problemas migratorios	18
1.3.7 Problemas climatológicos	18
1.3.8 Guerras	18
1.3.9 Problemas gubernamentales	19
1.4 Consecuencias de la pobreza	19
1.4.1 Narcotráfico y lavado de dinero	20
1.4.2 La privatización de las empresas y los proyectos de desarrollo de las naciones pobres	20
1.4.3 La prostitución	20
1.4.4 Abuso infantil	21
1.5 El combate a la pobreza en México	23
1.5.1 La Colonia	23
1.5.2 México independiente	23
1.5.3 El Porfiriato	24
1.5.4 Los gobiernos postrevolucionarios	24
1.5.4.1 El periodo de Lázaro Cárdenas 1934-1940	25
1.5.4.2 El Sexenio de Manuel Ávila Camacho 1940-1946	26
1.5.4.3 El gobierno de Miguel Alemán 1946-1952	26
1.5.4.4 El periodo de Adolfo Ruiz Cortines 1952-1958	27

1.5.4.5	La presidencia de Adolfo López Mateos 1958-1964	28
1.5.4.6	El periodo de Gustavo Díaz Ordaz 1964-1970	29
1.5.4.7	El crecimiento de México de 1940 a 1970	29
1.5.4.8	La administración de Luis Echeverría 1970-1976	30
1.5.4.9	El gobierno de José López Portillo 1976-1982	30
1.5.4.10	El Sexenio de Miguel De la Madrid 1982-1988	31
1.5.4.11	Carlos Salinas de Gortari y su Administración	33

CAPÍTULO SEGUNDO

Definición y origen del Municipio

2.1	Definición de Municipio	37
2.1.1	Origen del Municipio	37
2.1.2	La Teoría sociológica o iusnaturalista	38
2.1.3	La Teoría Legalista	42
2.1.4	Teoría administrativa	43
2.1.5	El municipio en Grecia	44
2.1.6	El municipio en Roma	46
2.1.7	El Derecho dentro de la ciudad dentro del Estado	47
2.1.8	El municipio durante la Edad Media	51
2.1.9	La evolución del municipio en España	55
2.2	El municipio en México	58
2.2.1	El derecho Azteca	58
2.2.2	El municipio en la Nueva España	60
2.2.3	El municipio en México Independiente	63
2.2.4	El municipio hacia el Siglo XX	66

CAPÍTULO TERCERO

Los elementos del Municipio

3.1	Personalidad jurídica	68
3.2	El territorio	69
3.3	La población municipal	74
3.4	El gobierno	75
3.4.1	La potestad reglamentaria	76
3.4.2	La función ejecutiva municipal	78
3.4.3	La función jurisdiccional municipal	79
3.5	Los principios generales que rigen al Municipio	80
3.5.1	La autonomía municipal	80
3.5.2	La democracia municipal	81
3.5.3	La eficacia municipal	83
3.6	Ubicación del municipio dentro del sistema federal	84
3.7	El municipio y la ciudad del futuro	86
3.8	Categorías políticas supra-municipales e infra-municipales	90

CAPÍTULO CUARTO

Ciudades competitivas

4.1 Ciudades competitivas	92
4.2 Elementos necesarios para el desarrollo de una ciudad Competitiva	93
4.3 Medición de la capacidad competitiva de las ciudades	99
4.4 Tolimán Querétaro y su capacidad competitiva	101
4.4.1 Ubicación	103
4.4.2 Referencias históricas de Tolimán, Querétaro	104
4.4.3 Religión	108
4.4.4 Características territoriales e integración actual De Tolimán, Querétaro	110
4.4.5 Tolimán, Qro., y la Cultura Otomí	114
4.4.6 Tolimán, Qro., y su desarrollo antropológico	117
4.4.7 Tolimán, Qro., y la globalización	121
4.5 Ciudades con capacidad competitiva	124

CAPÍTULO QUINTO

Conclusiones

Tolimán, Querétaro y los factores que impiden su desarrollo económico, cultural e institucional. 126

Bibliografía 133

INTRODUCCIÓN

El título de esta investigación implica definir o determinar los conceptos de la pobreza y el desarrollo humano, los tipos de pobreza con relación a los niveles económicos, sociales y culturales de cada país, el desarrollo y condiciones de cada nación; la pobreza alimentaria, educativa, habitacional, de servicios, seguridad social, salud, ingresos, u otros factores que nos permitan medir, diferenciar e identificar la pobreza entre los distintos grupos humanos, poblaciones, sociedades, municipios, etc.;) que causas son generadoras de la pobreza y en este rubro relacionamos la pobreza con el analfabetismo, problemas de tierra, de salubridad, migración, dependencia tecnológica, condiciones climatológicas, entre otras y; para conformar una definición más amplia de la pobreza, se requiere analizar las consecuencias de la pobreza como podría ser el narcotráfico y lavado de dinero, corrupción de los gobiernos, privatización de empresas paraestatales, prostitución, abuso y trabajo infantil. El análisis de estos factores lo realizo en el Capítulo Primero, con el que pretendo estar en la capacidad de poder ubicar al Municipio de Tolimán, Estado de Querétaro, sí es un municipio pobre o no.

En la investigación elijo al Municipio de Tolimán, Querétaro, por rendir un tributo a la Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ) y al Estado de Querétaro por haberme dado la oportunidad de ingresar a la Especialidad de Derecho Constitucional y Amparo y a la Maestría de Administración Pública, que imparte esa Institución académica. Siendo el Municipio de Tolimán, que fijo para poner en práctica los conocimientos adquiridos en los estudios de posgrados anteriormente referidos.

La pobreza en México es un problema de alarmantes dimensiones, que refleja la ineptitud, rezagos y corrupción en la historia pasada y presente de la administración pública generada por el régimen político mexicano. La carencia de recursos de toda índole y la falta de capacidad para generarlos por los grupos

humanos subsumidos en la pobreza, los encontramos en localidades urbanas, rurales e indígenas establecidas al norte, centro y sur, en zonas selváticas, en la costa, montañas desiertos, en fin a lo largo y ancho del territorio nacional, poblaciones con bajo índice de Desarrollo humano, carentes de recursos económicos, culturales e institucionales, sin acceso a bienes y servicios básicos (agua potable, hospitales, centros educativos, etc.; la existencia de zonas marginadas con pobreza extrema como las que existen en África, Somalia, Burundi, el Congo, Ruanda o Angola; municipios en los que la población infantil muere por desnutrición e infecciones estomacales e intestinales, mortandad de mujeres por partos no atendidos adecuadamente, por falta de hospitales y carencia de médicos en la localidad, por falta vías de comunicación para acceder a los servicios de una ciudad cercana que cuente con ellos, por la ausencia de transporte público en el que puedan transportarse en casos de urgencia, etc., como ha ocurrido en los municipios de Cochoapa el Grande en el Estado de Guerrero, Coicoyán de las Flores, Oaxaca, en las Sierras Zapoteca y Mixteca, en Chanal, Chiapas, Batopilas, Chihuahua, etc.¹

Los municipios pobres en México ascienden a más de mil poblaciones asentadas en todos los Estados integrantes de la Federación y, rebasan a sesenta millones de seres humanos que viven en condiciones de miseria, sin que las autoridades municipales, estatales y federales logren estructurar eficazmente políticas públicas tendientes a combatir la pobreza incluyendo los sexenios de Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.

Los rezagos económicos, culturales, nutricionales, alimentarios, educativos, y en general la pobreza en la que viven y mueren día a día millones de mexicanos, es del conocimiento público y ha sido denunciada en todos los medios, y de ello tienen conocimiento organismos nacionales e internacionales como: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), La Comisión Económica para

¹ Miguel Badillo, et al., *Morir en la miseria, los 14 municipios más pobres de México (México: Océano de México, SA de CV, 2009)*, p. 21.

América Latina y el Caribe (CEPAL), Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Este capítulo se concreta en la pobreza y pobreza extrema que padecen grupos humanos asentados bajo la estructura administrativa municipal urbana, rural e indígena, en las acciones que se podrían dirigir de manera conjunta o separadas por parte de los agentes sociales públicos y privados internos y externos de cada comunidad, con el objeto de reducir las causas y efectos de los malestares sociales ligados a la pobreza en que políticas públicas compartidas con la autogestión comunitaria y participación ciudadana se podrían implementar para impulsar el desarrollo socioeconómico, tecnológico, ambiental e institucional de las poblaciones marginadas o bien determinar los factores que impiden a los municipios pobres como Tolimán en el Estado de Querétaro, ser un espacio competitivo en lo económico, cultural e institucional.

En el mismo capítulo haré una conceptualización teórica del Régimen municipal, su origen, los elementos integrantes del municipio como son el territorio, población y estructura administrativa, principios que rigen la administración municipal y las diferentes posturas teóricas que definen esta forma administrativa.

Definir y conceptualizar la institución municipal desde las posturas teórico iusnaturalista y positivista, sus elementos y requisitos para conformar esta forma de gobierno y sus relaciones jurídico-políticas con el sistema federal; así como determinar el marco jurídico constitucional, la legislación ordinaria y reglamentaria del gobierno municipal, órganos de gobierno internos y facultades de los mismos serán también, objetivos de este capítulo.

La referencia histórica la considero básica para comprender que el régimen municipal ha sido un proceso antropológico que ha ocurrido como una expresión natural en los diferentes continentes del planeta, Asia, Europa, América, con las modalidades que relativamente cada cultura le impregna. Surge en Japón, Roma,

España, en la Mesopotamia antigua, en Mesoamérica, razón por la cual, la corriente de pensamiento jurídico iusnaturalista, ha considerado al municipio como un derecho natural, es decir, inherente a los asentamientos humanos como un derecho que el orden jurídico administrativo y constitucional posteriormente reconoce. La reseña histórica del municipio, en la cultura occidental europea, su trascendencia en la organización administrativa en América durante la Colonia y su evolución en el México independiente la describo en el Capítulo Segundo de esta investigación.

En el Capítulo Tercero hago referencia al marco jurídico nacional y en el derecho comparado (el modelo municipal anglosajón y el modelo municipal francés) inicio con la norma fundamental, particularmente el artículo 115 constitucional, las reformas de 1983 y 1995 del precepto legal citado, que dieron margen a cierta autonomía de las administraciones locales y regionales gobernadas en los términos del municipio; posteriormente las legislaciones federal y estatal, constituciones locales, leyes orgánicas municipales; las autoridades del gobierno municipal (Presidente municipal, síndicos, regidores y autoridades auxiliares.

El Capítulo Cuarto de este plan de trabajo a la historia de Tolimán, características de su territorio, población, socioeconómicas, históricas, culturales, entre otros. En el mismo Capítulo Cuarto y con el objeto de determinar sus condiciones de desarrollo y competitividad regional de Tolimán, me avoco a analizar sus componentes económicos como empresas, desarrollo tecnológico, infraestructura, capital social y humano sustentabilidad, producción per cápita, sueldos promedio de trabajadores, industria local especializada, capacidad financiera, desarrollo institucional, índice de marginación, etc., con el objeto de proponer que políticas públicas se podrían implementar para impulsar el desarrollo socioeconómico, tecnológico, ambiental e institucional de este municipio.

A pesar de que en la actualidad y frente a la globalización, los sistemas de gobierno federales unitarios y centralizados han impulsado cambios estructurales

para dotar a las localidades y regiones de mayor capacidad de gobierno y autonomía de gestión, existen al interior de la república municipios de población urbana, rural e indígena como los Choles, Chontales de Tabasco, Coahuiltecas, Coras, Tzotxiles, Huicholes, Lacandónes, Mayos Mazahuas, Mazatecos, Pueblo Huasteco, Pueblo Mixteco, Pueblo Ser, Purépechas, Tarahumaras, Tepanecas, Tojolabales, Tobosos, Triquis Tzeltales, Yaquis Chiapanecos, Oaxaqueños, Veracruzanos, Guerrerenses, en la Sierra Tarahumara de Chihuahua, en las Sierras de Puebla, Hidalgo, Querétaro, en general poblaciones que viven en la pobreza y pobreza extrema, absoluta y relativa, y en particular sin ningún factor que contribuya a su desarrollo económico, social y humano.

El sistema político mexicano se ha caracterizado por tradición como excesivamente centralista, sin embargo se han logrado cambios importantes para transformar esa práctica y cultura, con las reformas constitucionales en 1999 y 1995, se otorga una mayor transferencia de recursos fiscales y mayor atención de los gobiernos federal y estatales al régimen municipal. Otros factores que han influenciado a esta transformación consisten en los grupos de presión ciudadana, la pluralidad política, la profesionalización de los funcionarios locales, las políticas enfocadas a la transparencia y rendición de cuentas.²

Enrique Cabrero Mendoza argumenta en sus obras que se han desarrollado programas para el desarrollo local con los que se promueve las asociaciones de productores, establecimiento de incubadoras de empresas, programas de microcréditos, fideicomisos, asociaciones intermunicipales, modernización de la administración local y de sistemas de prestación de servicios mediante la aplicación de sistemas electrónicos, para el cobro de impuestos como el autor indica; la participación ciudadana, comités de colonos, sistemas de planeación y

² Rafael Bielsa, *Principios de régimen municipal*, 3ª ed. (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1962), p. 20.

presupuestación participativa, los consejos ciudadanos, contraloras sociales y en forma determinante la autogestión comunitaria.³

Considera dicho doctrinario la necesidad de establecer acuerdos para formar redes de empresas para integrar clusters,⁴ involucrando centros de investigación e instituciones educativas para fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico; incrementar la infraestructura de servicios diversos (urbanos, educativos, de salud, etc.) concentrando capital humano, social y financiero con el objeto de activar las economías locales. Crear en las ciudades políticas públicas en las que se involucren a empresarios, órganos de gobierno, sociedad, instituciones educativas y de investigación, para organizar acciones públicas orientadas a la competitividad, el desarrollo y el bienestar.⁵

Con relación a Toluca, y en general a los municipios pobres, es importante saber qué políticas públicas son impulsadas por los gobiernos municipal, estatal y federal tendientes a mejorar el bienestar social mediante acciones en educación, salud, protección a grupos vulnerables (mujeres, niños, ancianos) programas para combatir la pobreza, o la promoción de valores de superación humana.

Selecciono el Municipio de Toluca en el Estado de Querétaro, considerado como una localidad, como cientos de ellas, que viven en la pobreza, es decir, en la carencia de recursos necesarios para satisfacer las necesidades de su población y, sin tampoco tener la capacidad y oportunidad de cómo producir los recursos requeridos para su desarrollo social y humano, con el objeto de analizar y explicar si este municipio ha sido beneficiado por políticas públicas de los gobiernos

³ Enrique Cabrero Mendoza, Et al., ***Políticas públicas municipales, una agenda en construcción (México: Miguel Ángel Porrúa y Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, A.C., México, 2009), p. 13.***

⁴ Por clusters se entiende al grupo de empresas e instituciones conexas ubicadas en una zona geográfica limitada, unidas por rasgos comunes o complementarios, en torno a una actividad o producto se le conoce con la denominación de "cluster".

⁵ Enrique Cabrero Mendoza, ***Competitividad de las ciudades en México. (México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., México, 2009), p. 10.***

federal, estatal y municipal tendientes a mejorar la calidad de vida de su población o, en todo caso, entender porque han fracasado y condenado a esta región al estancamiento económico social y humano y determinar sí en esta localidad se podrían implementar o formular en términos de la autogestión comunitaria planes, proyectos, propuestas orientadas bajo los principios de democracia, educación, organización, solidaridad, participación ciudadana, comunitaria, equidad de género, rendición de cuentas, entre otras, con los que se impulsen las potencialidades y activos de la comunidad que repercutan en un desarrollo que mejore la calidad de vida de esa población.

Finalmente en el Capítulo Quinto emitiré mis conclusiones, las cuales estarán fundadas en estudios aplicados de las áreas de derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Administración Pública, Régimen Municipal, estudios sobre Políticas Públicas y Gestión de negocios, y de programas para el desarrollo local con los que se promueven asociaciones de productores, establecimiento de incubadoras de empresas, programas de microcréditos, fideicomisos, asociaciones intermunicipales, modernización de la administración local y de sistemas de prestación de servicios mediante la aplicación de sistemas electrónicos, para el cobro de impuestos; la participación ciudadana, comités de colonos, sistemas de planeación y presupuestación participativa, los consejos ciudadanos, contraloras sociales, etc.

Los paradigmas teóricos proponen para lograr el desarrollo comunitario, la necesidad de contar con organizaciones de base comunitaria y con procesos de capacitación para el desarrollo con los que se fortalezcan las capacidades de las comunidades.

La autonomía de gestión comunitaria es un instrumento teórico político en poder de las comunidades cuyo fin se encauza para que las poblaciones puedan organizarse con el propósito de defender sus intereses de manera eficaz, autónoma y sostenida, logrando su propio desarrollo.

CAPÍTULO PRIMERO

(Enfoque teórico)

1.1 LA POBREZA Y EL DESARROLLO HUMANO

Es evidente que el mundo actual se caracteriza por presentar desigualdad entre las naciones, la cual, se refleja en el acceso a bienes y servicios básicos, la cantidad de personas que carecen de lo básico para su sobrevivencia, llega a cifras verdaderamente alarmantes, existen aproximadamente: más de 1.200 millones de seres humanos que no tienen acceso a agua potable; 1.000 millones carecen de vivienda adecuada; 840 millones de personas mal nutridas, de los cuales 200 millones son niños menores de cinco años, y 2.000 millones de personas padecen anemia por falta de hierro 880 millones sin servicios básicos de salud; 2.000 millones sin acceso a medicamentos esenciales. En síntesis el 80% de la población mundial vive en la pobreza.⁶

1.2 LA POBREZA

Concepto

La pobreza es la carencia de recursos necesarios para satisfacer las necesidades de una población o grupo de personas específicas, sin tampoco tener la capacidad y oportunidad de cómo producir esos recursos necesarios.⁷

La pobreza es relativa y es medible, considerando las condiciones socioeconómicas de cada región, y de los patrones culturales que expresan el estilo de vida dominante en ella. La pobreza, también, la podemos identificar como la insatisfacción de un conjunto de necesidades consideradas esenciales por un

⁶ <http://www.monografias.com/trabajos12/podes/podes.shtml>. 17:14 26/VIII/2010. La Pobreza y el Desarrollo Humano.

<http://nodiscrimine.blogspot.com/2008/08/la-pobreza-y-el-desarrollo-humano.html>

⁷ Julio Boltvinik y Enrique Hernández Lara, *Pobreza y distribución del ingreso en México* 4^a ed. (México: Siglo XXI, editores, S.A.), p. 30.

grupo social específico y que reflejan el estilo de vida de una sociedad determinada, por ejemplo: para un habitante de un país desarrollado ser pobre significa no tener automóvil, casa de verano, etc., mientras que para un país no desarrollado, significa no tener que comer, vestir o con que aliviarse, sin embargo, en sus respectivas sociedades ambos son pobres por pertenecer al escalón más bajo de la distribución del ingreso.

La pobreza es identificable cuando faltan los factores: salud, vivienda, ingresos, empleo, agricultura estable, nutrición, tecnología, educación y, existen altos índices de mortalidad infantil.⁸

Existen organizaciones internacionales que tienen conocimiento de la pobreza mundial y de las necesidades que requiere el desarrollo humano, como es la Organización de las Naciones Unidas que desde sus inicios propuso la creación de comisiones económicas regionales con el objeto de trabajar con los gobiernos para promover el desarrollo económico y social. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) fundada en 1948, con sede en Santiago de Chile y, en México de carácter subregional, la cual, trabaja con 10 países: cinco de Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), Cuba, Haití, México, Panamá y República Dominicana.⁹

Los fines de estas comisiones consisten en realizar investigaciones estratégicas, en la región latinoamericana, sobre los problemas económicos y sociales de estos países, y reforzar vínculos regionales para fortalecer el proceso de integración de los países de la región centroamericana con un sentido de colaboración y solidaridad para hacer frente a los efectos de la globalización.

Los temas prioritarios para la CEPAL, en la actualidad están centrados en lo relativo al ahorro, inversión y crecimiento económico, competitividad, género y

⁸ Bernardo Kliksberg, et al., *Pobreza un tema impostergable, nuevas respuestas a nivel mundial* (México: Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V.), p. 13.

⁹ Kliksberg, Op. Cit., p 7.

equidad, desastres naturales, integración económica y energética, coyunturas económicas, negociaciones comerciales, desarrollo social, sustentabilidad, la inflación, la promoción del ahorro, aspectos fiscales, la coordinación de políticas macroeconómicas, la deuda externa, la inversión extranjera, turismo, entre otros puntos.¹⁰

Los estudios y análisis se realizan en seis unidades que trabajan coordinadamente: desarrollo económico, desarrollo social, comercio internacional, energía, agrícola y desarrollo industria. Además, la CEPAL ejecuta proyectos de cooperación técnica en áreas diversas con fondos que aportan países donantes y organismos internacionales de cooperación y financiamiento.¹¹

Entre los documentos publicados recientemente destacan: La industria microfinanciera en el Istmo Centroamericano y México: la evolución del mercado microcredicio, el alcance y el desempeño de sus instituciones microfinancieras, Enfrentando la crisis. Istmo Centroamericano y República Dominicana y Género, pobreza de tiempo y capacidades en Guatemala: Un análisis multifactorial desde la perspectiva económica.¹²

Los fines de la institución responden a los problemas que agobian a los países de la subregión, cuyos objetivos son la reducción de la pobreza, fomento de la equidad, crecimiento sostenible e integración latinoamericana en el panorama de la globalización.

Dentro del marco nacional, el orden Constitucional tutela en el llamado “el capítulo económico” conformado por los artículos 25, 26, 27, 28, 131 y 134 de la Carta Magna, para fomentar el desarrollo económico del país y en especial para la creación y fortalecimiento de las unidades productivas identificadas como pequeña

¹⁰ Informe sobre el desarrollo mundial 2004, servicios para los pobres. Donantes y reforma de los servicios. Edit. Banco Mundial, Mundi Prensa y Alfaomega. Pág. 205.

¹¹ http://www.cinu.org.mx/onu/estructura/mexico/c_reg/cepal.htm, 11:24 27/VIII/2010.

¹² www.cepal.org.mx

y mediana industria, para combatir la pobreza y promover el desarrollo humano, el contenido de estos artículos dan fundamento para la creación de instituciones como: el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) tiene las atribuciones para actuar como órgano de consulta y asesoría en materia de evaluación de programas sociales y medición de la pobreza en las entidades federativas. El CONEVAL, tiene su fundamento en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual, ordena, entre otras cosas, que los recursos económicos que dispongan los estados y los municipios se administraran con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, y que serán evaluados por instancias técnicas.

1.2.1 TIPOS DE POBREZA

Se ha considerado por distintos autores y por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, y el Fondo Monetario Internacional, que existen dos tipos de pobreza: La pobreza Absoluta y la Pobreza Relativa.¹³

1.2.2 POBREZA ABSOLUTA Y POBREZA RELATIVA

La pobreza absoluta responde a los niveles económicos, sociales y culturales de cada país, y de acuerdo al desarrollo y condiciones de cada nación, se considera una canasta básica de consumo representativa de la sociedad que se pretenda analizar, esto determina una subdivisión en la categoría de pobreza absoluta, que de acuerdo a este criterio, podemos hablar de pobreza crítica y pobreza extrema:¹⁴

¹³ Julio Boltvinik y Enrique Hernández Lara. Op cit., p. 38.

¹⁴ Kliksberg Op. Cit., p. 41.

POBREZA CRÍTICA

La pobreza crítica, en esta categoría se determina en base a un costo total de la canasta de consumo, en la que se incluye los gastos de alimentación, vivienda, salud, vestido y otros.

POBREZA EXTREMA

La pobreza extrema considera únicamente los gastos de alimentación.

1.2.3 POBREZA RELATIVA

Se dice pobreza relativa, porque es relativa de las ciudades, campos, países, situaciones geográficas, etcétera. Toda vez, de que es diferente la pobreza en zonas desérticas que la de las montañas o de las diversas regiones geográficas, es decir, cada país, cada sociedad, cada región tiene un nivel o formas de pobreza, que responde al sentido de la relatividad de las cosas. Y dentro de esta pobreza podemos identificar varios factores significativos para evaluar y subdividir o clasificar la pobreza, como son los siguientes:¹⁵

Pobreza Educativa, Pobreza de Espacio Habitacional, Pobreza de Servicios, Pobreza de Seguridad Social, Pobreza de Salud, Pobreza de ingresos.¹⁶

1.2.4 POBREZA EDUCATIVA

Es la carencia de oportunidades de educación laboral y pedagógica. Los pobres educativos son las personas de 15 años y más sin instrucción y, se subdivide en

¹⁵ Miguel Székely, et al., **Números que mueven al mundo, la medición de la pobreza en México (México: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Secretaría de Desarrollo Social, Miguel Ángel Porrúa), p. 41.**

¹⁶ Kliksberg, Op. Cit., p. 109.

dos grupos: Los pobres Extremos Educativos y Los Pobres Moderados Educativos.

1.2.4.1 POBRES EXTREMOS EDUCATIVOS

Se toma como base a los adultos que no tienen terminada la primaria, aunque pudieran tener alguna instrucción, en este rubro se excluyen a los indigentes.

1.2.4.2 POBRES MODERADOS EDUCATIVOS

Son los que tienen la primaria, pero no tienen la secundaria completa.

1.2.5 POBREZA DE ESPACIO HABITACIONAL

Está relacionada con el hacinamiento, se conforma por grupos de personas que habitan viviendas sobre ocupadas, rebasan la capacidad de alojamiento de acuerdo a las normas que rigen esas viviendas, zonas, países o regiones.

Se considera idóneo el espacio habitacional, el ocupado por dos personas y media en una habitación.

1.2.6 POBREZA DE SERVICIOS

Se refiere a la carencia o falta de servicios básicos: Agua, Drenaje y Electricidad.

1.2.7 POBREZA DE SEGURIDAD SOCIAL.

Es uno de los tipos de pobreza más relativos, ya que no depende de la riqueza de un país, y de la capacidad que tenga esa nación de proveer la misma, ya que existen países con una deficiencia de seguridad social, a pesar de haber desarrollado un importante infraestructura y, a la inversa hay países con regiones

altamente pobres, pero tienen o han creado una seguridad social estable. En los países o regiones con déficit de servicios de seguridad social, se convierte en centro de negocios para los inversionistas a través de empresas como Administradores de fondos de pensiones, Administradores de Salud Pública, Administradores de Seguridad Social y sistemas privados de previsión. En Centroamérica hay países como Argentina, Costa Rica, Cuba, Uruguay, Brasil, Jamaica, las Bahamas y Barbados que han desarrollado los sistemas de seguridad social, a diferencia de Honduras Guatemala, El Salvador, República Dominicana y Bolivia que se encuentran en el extremo opuesto.¹⁷

Se le ha criticado a los sistemas de seguridad social estatal, en el sentido de que quedan excluidos de los beneficios de este sistema los más desfavorecidos de la sociedad, lo marginados, desempleados, trabajadores del sector informal, campesinos sin tierra, trabajadores domésticos, etc., y sólo favorece a la clase trabajadora urbana, los empleados públicos, la clase media, etc.

Además, los sistemas de salud no responden a las realidades de la desigualdad social y, se ve afectada por las crisis económicas y crisis presupuestal estatal, la inflación, la disminución de las cotizaciones debido al incremento de desempleo y la caída de los salarios reales, impuestos y corrupción.

1.2.8 POBREZA DE SALUD

La pobreza de salud es insuficiente, las instituciones de salud del sector público no alcanzan a cubrir adecuadamente a la población de una nación.

¹⁷ Boltvinik, Op cit., p. 315.

1.2.9 POBREZA POR INGRESOS

La pobreza de ingresos existe en todos los países, es también, de carácter relativo, ya que se sufre hasta en países desarrollados con altos índices de producto interno bruto, y altos ingresos per cápita.¹⁸

1.3 CAUSAS DE LA POBREZA

La pobreza está relacionada con diferentes factores como: Analfabetismo, Problemas de Salubridad, Problemas de tierra, invasiones territoriales, problemas migratorios, alta dependencia en la agricultura, problemas climatológicos, guerras, problemas gubernamentales (Dictaduras, corrupción, etc.)

1.3.1 IGNORANCIA Y ANALFABETISMO

La ignorancia significa falta de información o de conocimientos, la información es necesaria para emprender actividades de toda índole, un pueblo informado y alfabetizado estará capacitado para un desempeño eficaz en las diversas tareas y funciones que requiere una población para su desarrollo.¹⁹

La información que es difundida hacia la comunidad será acorde e idónea, por ejemplo a un agricultor es de su interés primordial conocer los tipos de semillas que pudiera sembrar en el suelo que va a cultivar, y no será importante para él saber que Romeo y Julieta mueren en un drama de Shakespeare.

La alfabetización es necesaria para el desarrollo de un grupo o comunidad, este factor, también, es relativo, debido a que en las sociedades industrializadas será analfabeto aquel que ignore ciertas complejidades sociales y tecnológicas, mientras que en las naciones sin desarrollo o en vías de desarrollo un analfabeto

¹⁸Per Capita. Renta nacional dividida por el número de habitantes de un país.

¹⁹<http://www.scn.org/mpfc/modules/emp-povs.htm.20:25>, 28/08/2010

será, aquél que no sabe leer y escribir, el analfabetismo se puede subdividir como: absoluto, funcional y tecnológico.

1.3.2 ANALFABETISMO ABSOLUTO:

Es aquél que no obtuvo, ni adquiere ningún tipo de educación u orientación hacia ella.

1.3.3 ANALFABETISMO FUNCIONAL.

Consiste en aquella persona que recibió una alfabetización mediocre o insuficiente y, su limitada preparación le dificulta o entorpece las actividades en las que una alfabetización adecuada para obtener eficacia y funcionalidad en las tareas diversas tareas desempeñadas dentro de una comunidad.

1.3.4 ANALFABETISMO TECNOLÓGICO.

Este tipo es el más amplio y también es relativo, ya que únicamente es considerado para las naciones con desarrollo tecnológico, en las que se requiere la preparación tecnológica de los habitantes, en los países carentes de tecnología no se hace necesaria esta preparación. Por ejemplo en los países africanos, no requieren de alfabetización tecnológica, mientras que en algunos países asiáticos como China, Singapur, Japón, existe una alta tasa de alfabetización tecnológica.

1.3.5 SALUD O PROBLEMAS DE SALUBRIDAD

La salud es uno de los problemas que mayormente padecen todos los países del planeta, se tiene calculado aproximadamente la cantidad de seiscientos millones de habitantes urbanos en países en vías de desarrollo que viven actualmente en la pobreza, sin los ingresos suficientes y en condiciones sanitarias precarias. La salud es un tema de amplia controversia, en el que se incluye la salud pública, prevención, educación,

nutrición, medioambiente. En el que se mezclan, combinan o coactivan diversos elementos de los anteriormente mencionados. La pobreza en sí, está relacionada con la insalubridad y la insalubridad repercute en la pobreza. La salud representa un gasto público y a su vez, un derecho fundamental para los ciudadanos. Legislativamente se prevén delitos contra la salud, y aunque exista un amplio régimen jurídico en materia de contaminación de aguas, aire o contaminación por ruido; adulteración de medicamentos, elaboración y consumo de alimentos, falsificación de productos, etc., no ha sido suficiente en la solución de problemas de salud.

La prevención en materia de salud, implica educación, planes, programas, difusión de información; aplicación de vacunas, limpieza urbana, políticas públicas nutricionales; realizar actividades por parte del Estado para la erradicación de enfermedades infectocontagiosas, endémicas, o natales.

Si en una comunidad existe desnutrición y altos índices de enfermedad, baja la productividad y se genera un menor producto interno bruto (PIB).²⁰ La salud influye en la erradicación de la pobreza, los pueblos tienen derecho al acceso de agua limpia, segura y potable; separación de las aguas potables de las fecales o contaminadas, información sobre higiene y prevención de enfermedades, la prevención disminuye la necesidad de médicos, hospitales y medicinas, que representan recursos escasos y costosos

²⁰ **Producto Interno Bruto.** El PIB es el valor monetario de los bienes y servicios finales producidos por una economía en un período determinado.
www.economia.com.mx/producto_interno_bruto.htm

1.3.6 PROBLEMAS DE TIERRA, INVASIONES TERRITORIALES, Y PROBLEMAS MIGRATORIOS

La pobreza se agudiza o es consecuencia también, de factores como movimientos migratorios, es decir, que los grupos humanos que migran hacia las ciudades generan asentamientos ilegales e irregulares, invasiones territoriales que tensan a las urbes y desde luego repercuten en la calidad de vida. Cada día es mayor la migración de habitantes de países en desarrollo hacia naciones vecinas más próximas con mejor calidad de vida, recibiendo la población migrante los efectos de políticas racistas como la Ley Simpson-Rodino, con todos los riesgos que atentan sus vidas en el éxodo.

1.3.7 PROBLEMAS CLIMÁTICOS

Las condiciones climatológicas, representan un factor de suma importancia en la infraestructura de las naciones. El clima influye en la forma de vestir, alimentación, nutrición, salud, recursos naturales, tipos de vivienda, agricultura e industria. El calor, el frío, la humedad, la biodiversidad, la fertilidad de la tierra, etc. son factores que interfieren para determinar el nivel económico de una nación. Países ricos en recursos naturales han sido colonizados por naciones desarrolladas o llamadas potencias económicas.

1.3.8 GUERRAS

Las guerras han existido desde la prehistoria, y se han dado por diversos motivos: que parten por causas elementales como alimentos, dominio de espacios territoriales, factores climáticos, recursos, agua, energéticos (petróleo) y en muchos casos, el conflicto ha sido la religión; por implementar modelos económicos y de gobierno (imperialismo,

nacionalismo, dictaduras, neo capitalismo, capitalismo, socialismo, etc., Las guerras dejan zonas devastadas, escasez de recursos y medicamentos, hambre, sed, y en general pobreza de todo tipo.

1.3.9 PROBLEMAS GUBERNAMENTALES

Un problema gubernamental han sido los regímenes dictatoriales, que para el continente europeo han dejado de existir, ya que el último problema por este sistema de gobierno fue en España y derivó en una guerra civil. En Latinoamérica todavía se han dado regímenes de gobierno bajo el sistema dictatorial, en los que son ejemplos de violencia a los derechos humanos, explotación humana, territorial, enriquecimiento personal de quienes lo ejercen, dañando las riquezas nacionales y, desde luego incrementando la pobreza de sus poblaciones. En este rubro incluimos la corrupción que encubre al tráfico de influencias, impunidad, narcotráfico, negocios ilícitos de los gobernantes en detrimento de los patrimonios nacionales y pérdida de soberanía de los países que representan, generando más pobreza y poco o nulo desarrollo humano.

1.4 CONSECUENCIAS DE LA POBREZA

La pobreza trae como resultados un sin número de factores que inciden en la misma, pauperizando a las naciones que se ven afectadas por ella.

Los resultados de la pobreza son la consecuencia de una deficiente e inadecuada aplicación y administración de los planes de lucha contra los factores que inciden en la pobreza

1.4.1 NARCOTRÁFICO Y LAVADO DE DINERO

Las principales inversiones de las naciones empobrecidas se encuentran financiadas por empresas ligadas al narcotráfico y al crimen organizado.

1.4.2 LA PRIVATIZACIÓN DE LAS EMPRESAS Y DE LOS PROYECTOS DE DESARROLLO DE LAS NACIONES POBRES.

Las empresas paraestatales son objetivos claros para este tipo de negociaciones, es decir, de las privatizaciones (PEMEX; LUZ y FUERZA DEEL CENTRO, S.A. de CV, AEROMÉXICO, etc.) auspiciadas por gobiernos corruptos y políticos que se enriquecen de manera personal.

1.4.3 LA PROSTITUCIÓN

Consiste en las prácticas sexuales con fines de lucro o mediante el pago de un precio. Las causas del sexoservicio son complejas y confluyen en su ejercicio diversos factores: psicológicos, sociales y económicos. También, aquí podemos señalar el tráfico de blancas, asimismo, podemos hablar dentro de este punto otras consecuencias derivadas de la pobreza y prostitución como resultado de la misma, otros delitos relacionados con la prostitución a las enfermedades venéreas, corrupción de menores, explotación sexual de menores, y en general todo tipo de delincuencia que es desencadenado por la pobreza y la prostitución.

1.4.4 ABUSO INFANTIL

Instituciones internacionales como La Organización Internacional del Trabajo, El Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, afirman que la mayoría de los niños que trabajan se dedican a la agricultura, la pesca y la caza; manufacturas, comercio mayorista y minorista o bien trabajan en restaurantes u hoteles; servicios comunitarios, sociales y personales, incluido el trabajo doméstico, el transporte, el almacenamiento y las comunicaciones. Un pequeño porcentaje de niños trabaja en la construcción y la explotación de minas y canteras; en actividades propias de la economía informal, entre otras.²¹

Los infantes trabajadores que obtienen ingresos en el sector informal carecen de condiciones seguras, bajos sueldos o trabajan de manera gratuita; además, no tienen acceso a la mayoría de las instituciones oficiales: seguridad social, acceso a créditos de vivienda, préstamos, asistencia legal, etc., el trabajo infantil lo encontramos en todos los sectores de la producción rural, urbano y de toda índole y en condiciones infrahumanas, por ejemplo:

- a) En la agricultura los menores trabajadores los encontramos en todo el mundo, sin derechos colectivos consistentes en la libertad sindical, asociación, contratación colectiva y huelga.
- b) La pesca, es una actividad sumamente peligrosa tanto para adultos, como para los menores, incluso para éstos, representa mayores problemas endémicos de salud y seguridad.
- c) En el sector informal de las zonas urbanas, el trabajo infantil es muy notorio en todas las ciudades del mundo y son muy variadas como son venta de alimentos, venta de artículos de consumo, limpieza de calzado, lavado de parabrisas, recolección de basura, cartón, latas de aluminio, de tragafuegos, payasitos, mendicidad, etc., aunado a los peligros que entrañan las actividades de los trabajos que realizan, hay que sumarles los

²¹ http://www.trabajo.gov.ar/conaeti/que_es/mundo.htm. 13:17. 31/08/10

daños ocasionados a su salud por el tráfico, humo de los escapes, inseguridad, acoso y violencia, y;

- d) En el sector manufacturero, el trabajo infantil lo encontramos en el tejido de alfombras, elaboración de prendas de vestir, fabricación de calzado, etc., con las condiciones de insalubridad, bajos salarios, sin ninguna seguridad social y económica.²²

El régimen del Trabajo en México tutelado en su Artículo 123 de la Carta Magna, establece tanto para el sector privado (Apartado “A” fracción II) como en lo previsto en la prestación del trabajo en el servicio público (Apartado “B” fracción III), la prohibición del trabajo infantil en labores insalubres o peligrosas, trabajos nocturnos después de las diez de la noche y de los menores de dieciséis años; ordenando que la edad mínima para laborar es de catorce años y, únicamente podrán trabajar seis horas durante seis días a la semana como máximo. Los mayores de dieciséis años podrán trabajar a cualquier hora del día, en el entendido de ser jornadas diurnas.

El apartado “B” del artículo 123 constitucional no menciona la edad mínima para laborar, pero su ley reglamentaria si lo establece.²³

²² www.ilo.org/public/spanish/standards/ipecc/about/implementation/ipecc.htm. 18:25. 01/09/2010

²³ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su Artículo 13 del Capítulo I, Título Segundo, que a la letra dice: “Los menores de edad que tengan más de dieciséis años tendrán capacidad legal para prestar servicios, percibir el sueldo correspondiente y ejercitar las acciones derivadas de la presente ley”

1.5 EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO.

Durante la época prehispánica se apoyaba a los pueblos en desastres y catástrofes, por los dirigentes, sacerdotes y gobernantes, quienes con bases administrativas tenían acopio de granos para atender este tipo de eventos

1.5.1 LA COLONIA

En el virreinato se instauraron sistemas de explotación despiadada de los indígenas como es la esclavitud, la servidumbre, la encomienda, los repartimientos laborales, las faenas, entre otros, que a consecuencia de los mismos aunados a brotes de epidemias y genocidios llevados a cabo por los europeos disminuye considerablemente la población. La pobreza y la miseria, se hacían notar frente a la riqueza y despilfarro los conquistadores. La sociedad novohispana atendía a los menesterosos, en las casas de asistencia y caridad como actos de generosidad y beneficencia, sus acciones eran limitadas e insuficientes para disminuir los problemas relacionados con la pobreza (salud, alimentos, educación)

1.5.2 MÉXICO INDEPENDIENTE.

Durante el México independiente, los gobiernos surgidos durante el Siglo XIX, mantienen a las organizaciones eclesiásticas que atienden en salud, educación y alimentación a los pobres como casas de beneficencia pública, Sin que se omitieran las formas de explotación, servidumbres y esclavitud como es descrito en obras como “México Bárbaro:²⁴

“En Yucatán, los esclavos mayas mueren más rápidamente de lo que nacen, y dos tercios de los esclavos yaquis mueren durante el primer año después de su llegada a la región; pero en Valle Nacional todos los esclavos, con excepción de muy pocos – acaso el cinco por ciento- rinden tributo a la tierra en un lapso de siete u ocho meses.

²⁴ John Kenneth Turner, *México bárbaro* (México: Porrúa, S.A. de C.V., 2006), p. 49.

Esta afirmación es casi increíble. Yo no la hubiera creído; acaso ni después de haber visto la forma como los hacen trabajar, el modo de azotarlos y de matarlos de hambre, si no hubiera sido por el hecho de que los propios amos me dijeron que era verdad. Y hay quince mil de estos esclavos en Valle Nacional... ¡Quince mil nuevos cada año!”

Es hasta el periodo de la Reforma, cuando el Estado reconoce como problema público la existencia de los sectores de población que viven en la indigencia.²⁵

1.5.3 EL PORFIRIATO

Se agudiza la pobreza durante la era porfiriana con las relaciones sociales de producción que se desarrollan durante este periodo, se consolidan y protegen los intereses de los inversionistas extranjeros que introducen la incipiente industria manufacturera con obreros en paupérrimas condiciones de trabajo y salarios; se privilegia el poder de los caciques y terratenientes, en detrimento de las condiciones de existencia de los peones o trabajadores de las grandes haciendas se encuentran esclavizados o explotados como en los tiempos de las servidumbres feudales.

Con Porfirio Díaz se reconocen los problemas de la pobreza insuficientemente se tratan de resolver creando escuelas y centros de asistencia para los hijos de los obreros que el Estado sostiene.

1.5.4 LOS GOBIERNOS POSTREVOLUCIONARIOS

Al inicio del siglo XX, los problemas relacionados con la economía se agravan, la carestía, la miseria en el campo, el crack de la bolsa de Nueva York golpea a obreros y campesinos, se crean programas mundiales de apoyo a la pobreza, con

²⁵ Gilberto Calderón Ortiz, *La pobreza en México* (México: Ediciones Gernica, S.A., 2007), p. 147.

el fin de facilitar a las mayorías la adquisición de alimentos básicos a precios accesibles.

Con los gobiernos postrevolucionarios se crean instituciones de carácter público para atender la pobreza, por ejemplo en 1929 se crea la Lotería Nacional que contribuye al sostenimiento de la Casa de Cuna, el Hospicio de Niños y Niñas, el Hospital General y el Hospital Juárez y el Manicomio General; se abren la Escuela Nacional de sordomudos, la Escuela Amiga de la Obrera, se otorgan recursos para los consultorios públicos y el Asilo para Ancianos Desvalidos, entre otros.

1.5.4.1 EL PERIODO DE LÁZARO CÁRDENAS (1934-1940)

En este periodo las instituciones ya establecidas se encausan a la asistencia social obligatoria para el Estado. Por primera vez se institucionaliza la ayuda a los indígenas.²⁶ Se crea la Secretaría de Asistencia Pública que atiende a grupos vulnerables (por razones de género, edad o algún tipo de discapacidad)

En este sexenio se establece la Comisión Exportadora e Importadora, S.A. (Ceimsa) empresa que garantizaba el abasto de alimentos baratos y será un apoyo para los productores del campo.²⁷ Este sería un programa de apoyo a los pobres, para que obtuviesen productos a precios subsidiados.

Como políticas públicas que impactan favorablemente a la economía mexicana hago mención de la nacionalización del petróleo, la creación de la Comisión Federal de Electricidad y Nafinsa y otras empresas públicas con las que se incrementan la producción de materia prima, petróleo, minerales, azúcar y tabaco, y sobre todo se crean empleos; se le dio viabilidad al reparto agrario que dio como resultado el incremento en la producción agrícola.

²⁶ Calderón, óp. cit- que a su vez cita a Roger D. Hamsen, *La política del desarrollo mexicano*, S. XXI, México, 1977, p.92

²⁷ José Francisco Ruiz Massieu, *La empresa pública. Un Estudio de derecho sobre México*, INAP (México: 1980), p. 90.

1.5.4.2 EL SEXENIO DE MANUEL ÁVILA CAMACHO 1940-1946

Durante este sexenio se impulsa la inversión pública principalmente a la industria petrolera, se amplía el sistema ferroviario, se crean empresas manufactureras, en 1942 Nacional Financiera adquiere acciones en la empresa siderúrgica más grande del país Altos Hornos de México. Se lleva a cabo una política de incremento a los salarios; el crecimiento del PIB entre 1941 y 1946 fue de 6.1%, superior al sexenio de Cárdenas.²⁸

Ávila Camacho funda la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), en la que fusiona la anterior Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de salubridad. Se abren comedores familiares, para dar alimentos a familias de escasos recursos; en 1944, se crea el Instituto Nacional de Nutriología; en 1944, se el Instituto Mexicano del Seguro Social.²⁹

Calderón Ruiz afirma que durante este periodo se combinan programas de gobierno universales y focalizados, dentro de los primeros se encuentra la SSA, que atiende a la población en general y que no tuviera la protección del IMSS, y los servicios de comedores familiares corresponden a programas focalizados, ya que éstos sólo atienden a indigentes.

1.5.4.3 EL GOBIERNO DE MIGUEL ALEMÁN (1946-1952)

Durante este sexenio se inicia un programa de guarderías, que cubre un total en todo el país de 16,500 niños, sin embargo esto representa una minoría relativa con el resto de la población.³⁰ En este sexenio se instaura el programa de reparto de desayunos escolares que llegaron a repartirse 15,552 desayunos por día en 107 establecimientos, este programa parte de una política focalizada y se convierte en universal al extenderse a todos los niños que asistieran a las escuelas oficiales.³¹

²⁸ Roger D. Hansen, *La política del desarrollo mexicano. S. XXI (México, 1977)*, p. 93.

²⁹ Calderón, Op Cit., p. 156.

³⁰ Mario Luis Fuentes, *La asistencia social en México, Historia y perspectivas (México: Paidea, 1999)*, p. 157.

³¹ Fuentes, Op. Cit., p. 157.

En este sexenio se alcanzó el 5.8% del PIB de 1947 a 1952, la política económica se orientó a la creación de infraestructura, vías de comunicación, presas para irrigar tierras, inversión agrícola, inversión en empresas públicas (ferrocarriles, Pemex, Comisión Federal de Electricidad; se utilizaron a través de Nacional Financiera, fondos provenientes de créditos del Banco de Exportación e importación de los Estados Unidos, y del producto de la venta de certificados al sistema bancario mexicano.³²

Aumentó la inversión de capital privado en la participación de la economía, particularmente la empresa transnacional y ante las relaciones comerciales y de pagos, en el país crecen las importaciones en relación con las exportaciones, y las consecuencias crecen las importaciones y fuga de capitales lo que obliga a México a una devaluación monetaria, lo que arroja aumento en los precios y costos de los insumos importados e inflación económica, se privilegia a la empresa sobre las prestaciones y condiciones de los trabajadores.

1.5.4.4 EL PERIODO DE ADOLFO RUIZ CORTINES (1952-1958)

El sexenio de Ruiz Cortines hereda los problemas del anterior y opta por la austeridad en el gasto público, con un crecimiento en el PIB del 5.0%, disminuye la inversión pública. El gasto público creció de un 13.3 del periodo de Miguel Alemán a un 14.4, sin embargo la población en pobreza alimentaria tuvo un incremento a un 65% de un 61% en comparación al sexenio anterior.³³

En este periodo la Ceimsa se transforma en la Compañía Nacional de Subsistencias Populares que continúa distribuyendo productos básicos con precios subsidiados para la población de escasos recursos; se da mayor importancia al

³² Raymond Vernon, *El dilema del desarrollo económico de México* (México: Diana, 1977), p. 120.

³³ Székely, Op. Cit. P.

fortalecimiento de las estructuras de seguridad social (IMSS), sobre los programas de asistencia pública.³⁴

Durante este sexenio las políticas públicas aplicadas resultaron insuficientes que al finalizar este régimen, estallan importantes movimientos de trabajadores tanto en empresas privadas como en el sector paraestatal, que culminan con las huelgas de ferrocarrileros y maestros, siendo reprimidos los movimientos huelguistas con el encarcelamiento de trabajadores y líderes.³⁵

1.5.4.5 LA PRESIDENCIA DE ADOLFO LÓPEZ MATEOS (1958-1964)

Durante este sexenio el modelo económico se basa en la substitución de importaciones al modelo estabilizador, en 1961 se crea el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), bajo el principio de compromiso social y ético del Estado mexicano cuyos fines son proteger a la niñez y fomentar que la familia mexicana, sobre todo la de escasos ingresos, reciba la mayor atención posible.³⁶

Se transforma la Dirección General de Pensiones Civiles y de retiro, en el Instituto de Seguridad y Servicios de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).³⁷

Durante este periodo la economía creció de 1959 a 1964 logrando un 6.7%, disminuye la pobreza alimentaria de un 20% de la población a un 18.5% en 1963.³⁸

Gilberto Calderón sostiene que autores como Hansen, Alonso Aguilar, Fernando Carmona, Raymond Vernon, han afirmado que en este sexenio el gasto público social alcanzó el nivel más alto de un 19.2%, utilizándose en construcción de hospitales, centros de asistencia, servicios sociales,, inversiones en fomento

³⁴ Fuentes, Op Cit. p., 159.

³⁵ Calderón, Op. Cit., p. 162.

³⁶ *Ibíd.*, p. 162.

³⁷ *Ibíd.*, p. 162.

³⁸ Miguel Székely, *Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004*, (SEDESOL. Documentos de Investigación, No 24, julio de 2005)

industrial, comunicaciones, libros de texto gratuitos causando molestias a sectores conservadores, por el contrario causó un importante apoyo a las familias mexicanas al evitarles fuertes erogaciones en la compra de libros, sobre todo con temas que abordan cuestiones sociales y que reafirman el concepto de nación.³⁹

1.5.4.6 EL PERIODO DE GUSTAVO DÍAZ ORDAZ (1964-1970)

A excepción del Instituto Mexicano de Atención a la Niñez (IMAN) proporciona el servicio que ya proporcionaba el INPI, creado en el anterior sexenio en 1961, no se da en este sexenio otro apoyo a los pobres, las políticas de gobierno fomentaron la creación y desarrollo de los transportes, la irrigación de tierras, la producción energética, se tienen datos con los que se acredita que durante los periodos de Miguel Alemán, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, la pobreza alimentaria se venía reduciendo, sin embargo no es muy precisa la información sobre la población que carecía de educación, vivienda, servicios públicos, de acceso a actividades culturales, recreativas, se presume que las cifras iban en ascenso.⁴⁰

1.5.4.7 EL CRECIMIENTO ECONÓMICO DE MÉXICO DE 1940 A 1970

Durante los periodos de Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán, Adolfo Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, existen programas tendientes a apoyar a los sectores desfavorecidos, pero únicamente a los grupos organizados que ejercían presión política para ser atendidos por el Estado en sus demandas, no así para la población que se encontraba desorganizada. A partir de Ávila Camacho se sientan las bases del Estado benefactor o de bienestar establecidas por el Presidente Lázaro Cárdenas, bajo el término de economía mixta, el Estado; se consolida el Estado benefactor bajo los esquemas siguientes: se suministra asistencia y recursos a los ciudadanos que en condiciones

³⁹ Calderón, Op. Cit., p. 163.

⁴⁰ *Ibíd.*, p. 164.

vulnerables, se considera a los sindicatos en la negociación colectiva como en la formación de planes públicos y, se concebía al Estado benefactor como una solución política a los antagonismos sociales.⁴¹

1.5.4.8 LA ADMINISTRACIÓN DE LUIS ECHEVERRÍA (1970-1976)

Se ha criticado con rudeza la política social dirigida durante este periodo de la administración pública federal por destinar amplios recursos al gasto público, al grado de denominarlo como “gobierno populista”, se apoyo al IMSS, ISSSTE, SSA, con endeudamiento externo y déficit de crecimiento, es indudable el apoyo a la educación pública, política de salarios y mejoras laborales para la clase trabajadora, sin embargo no se resolvieron los problemas de la pobreza, los aumentos salariales decretados por el gobierno de Echeverría provocaban aumento desproporcional en los precios del mercado interno, en todo caso podríamos decir, que de esta manera reaccionaba el sector empresarial como opositor al gobierno que pretendió impulsar políticas públicas cuyo fin sería el desarrollo social. Se destinaron recursos a la educación pública prueba de ello se crea la Universidad Autónoma Metropolitana, se mejoran los servicios médicos y los servicios de salud lo que hace posible elevar el número de años en la esperanza de vida que de 36 años en 1930, sube a 65 en 1972.⁴²

1.5.4.9 EL GOBIERNO DE JOSÉ LÓPEZ PORTILLO (1976-1982)

Se considera a este gobierno como el último previo a la globalización acelerada que se filtra con mayor impacto en las economías nacionales.

En este sexenio se crea en 1977, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) que desaparece en 1983. La Coordinadora de Servicios de Salud construye clínicas en zonas de marginación urbana y rural. El sexenio de López Portillo como el anterior ha sido calificado de

⁴¹ Claus Offe, *Contradicciones en el Estado del bienestar* (México: CONACULTA- Alianza Editorial, 1990), p. 136.

⁴² Víctor Flores Olea, *Poder, legitimidad y política en México*, en “*El perfil de México en 1980* (México: Siglo XXI, 1972) Tomo III, Sociología Política. Cultura. p. 463.

populista por llevar a cabo políticas económicas con las que se incrementa el gasto social. A este periodo de gobierno le corresponde el boom de la abundancia petrolera, los precios del barril llegan a rebasar los que anteriormente se pagaba por el crudo, logrando con ello un aparente crecimiento en la economía, el cual fue efímero, debido a que en un periodo corto cayeron los precios en el mercado internacional del energético. Los efectos de las políticas económicas de este sexenio traen como consecuencia la disminución del ingreso y la precarización para los trabajadores no calificados. La agudización de la pobreza en América Latina es resultado o consecuencias de los modelos neoliberales, la deuda externa que cada país se ve obligado a aceptar las condiciones y términos de pago impuestos por el Fondo Monetario Internacional, El Banco Interamericano de Desarrollo y principalmente la expansión financiera y económica del imperialismo norteamericano.

1.5.4.10 EL SEXENIO DE MIGUEL DE LA MADRID (1982-1988)

Miguel de la Madrid incorpora a México en la globalización, se incrementa el PIB; Se crea el Plan Nacional de Desarrollo, se da apertura desmesurada a las importaciones, y se provoca la quiebra de la mediana y pequeña empresa, se disminuye el gasto social, a este periodo se le ha calificado como el sexenio de crecimiento cero.⁴³ Se implementa una política de austeridad, se favorece la inversión del capital extranjero y algunos mega millonarios nacionales, se favorece la especulación externa, desde luego la clase social más afectada es la clase trabajadora.⁴⁴ Las decisiones públicas a pesar de haberse creado El Plan Nacional de Desarrollo con el objeto de proteger a la población sobre todo a niños, ancianos, mujeres y en general a los grupos vulnerables, los investigadores como Fuentes – proporcionan datos con los que se acredita que no había asignación creciente para dotar de alimentos, vivienda, educación y otros a las poblaciones y

⁴³ Calderón, Op. Cit., pág. 70.

⁴⁴ María Teresa Magullón Diez, “*La utopía de la planificación económica en un entorno neoliberal y de globalización*”. (Tesina de Licenciatura, Universidad Autónoma Metropolitana, Departamento de Administración, México, 1977. p. 81.

grupos carentes de estos servicios.⁴⁵Con la globalización y las políticas neoliberales ha aumentado la pobreza y las alternativas para solucionar los efectos de la misma se van reduciendo por parte de los Estados.

Con Miguel de la Madrid se crea el Sector Salud, coordinándose con la Secretaría de Salud, el IMSS, ISSSTE, se crea el subsector que junto con el DIF (**Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia**), se relaciona con los servicios de otras secretarías como Educación Pública, del Trabajo y Previsión Social entre otras.⁴⁶

Otros programas como Programa Social a Desamparados, y otros como El Instituto Nacional para la Rehabilitación de Niños Ciegos y Débiles visuales, Centros de Rehabilitación, el deporte, la cultura, durante este sexenio la administración pública se expande función en de la asistencia social, destinó los recursos suficientes, el Estado asume la necesidad de descentralizar los servicios asistenciales con un sentido de especialización y capacidad técnica.⁴⁷ Se promulga en este sexenio la **Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social**, pero al mismo tiempo retira los subsidios al arroz, huevo, aceite y demás productos que los sectores populares adquirirían en **Conasupo**.⁴⁸

En el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado se establecieron las bases para liquidar el Estado benefactor, iniciándose el proceso privatizador, a pesar de haberse manifestado cuando fue Secretario de Programación y Presupuesto, como defensor de la empresa pública.⁴⁹

⁴⁵ Fuentes, Op. Cit., p. 581.

⁴⁶ *Ibíd.* p. 582

⁴⁷ *Ibíd.* pp. 583-585.

⁴⁸ Calderón Ruiz, Gilberto. “*Las empresas públicas en el sexenio de Miguel de la Madrid*”. (reporte de investigación) México, Editorial UAM-A 1988. Pág. 9. “*La empresa pública en México, Factor de desarrollo Económico y Social del País*”.

⁴⁹ Calderón, Óp. Cit., p. 191.

1.5.4.11 CARLOS SALINAS DE GORTARI Y SU ADMINISTRACIÓN

En su sexenio se incrementan las políticas neoliberales, se firma el Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos, supuesta solución para el pago de la deuda pública.

Se da durante este periodo la liquidación de la empresa pública, el deterioro de los salarios, el alza de las tasas de interés, crece el número de pobres, su administración otorga mayor importancia y recursos a programas no asistenciales, aumenta el desempleo y se reducen las prestaciones en las empresas y en materia de seguridad social, desde luego todo esto en deterioro de las familias mexicanas.⁵⁰

Con el neoliberalismo implantado a partir de Miguel de la Madrid y consolidado durante el Salinismo, crece la producción industrial, pero con menos trabajadores y los salarios más bajos, pero estos gobernantes seguían cabalmente las indicaciones impuestas por el **Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo**, a finales de los setentas y durante los ochentas llevando a cabo ajustes estructurales, se reduce la participación del Estado en la economía, privatizando empresas públicas, se privilegia el capital trasnacional y se consolidan estas imposiciones en el acuerdo de Washington celebrado los días 6 y 7 de noviembre de 1989, por los representantes de esas instituciones de crédito sintetizando en diez puntos dicho acuerdo:

1. Se establece una disciplina fiscal;
2. Se da prioridad al gasto público en educación y salud;
3. Reforma tributaria;
4. Se establecen tasas de interés positivas determinadas por el mercado;
5. Lograr tipos de cambio competitivos;
6. Desarrollar políticas comerciales liberales;
7. Una mayor apertura en la inversión extranjera;
8. Privatizar las empresas públicas;
9. Llevar a cabo una profunda desregulación; y

⁵⁰ David Ibarra Muñoz, *¿Transición o crisis?* (México, Aguilar, 1996), p. 56.

10. Garantizar la propiedad privada.

Salinas de Gortari argumentaba en sus discursos que la pobreza tenía sus orígenes en la existencia de empresas públicas y que los problemas sociales se resolverían con la venta de la empresa pública, se vendieron empresas rentables, que permitían combatir la pobreza, de esta manera daba cumplimiento a los lineamientos establecidos por el FMI, BM y el BID, beneficiando a dichas instituciones y a sus intereses personales.⁵¹

El presidente en turno elabora su **Plan Nacional de Desarrollo (1989-1984)** con el fin de mejorar el nivel de vida, la creación de empleos productivos y bien remunerados, atender demandas sociales prioritarias, protección del medio ambiente y erradicar la pobreza extrema, aquí ya se habla de la pobreza extrema, pero se pone énfasis en programas focalizados.

Se crea el **Programa Nacional de Solidaridad**, se destinan recursos, se promueve la organización social, se considera en el programa las demandas de salud, vivienda, alimentación del campo y de la ciudad, se ha cuestionado este programa por orientarse a programas focalizados y no universales, estuvo definido como descentralizado, pero en la realidad era vertical, centralizado y controlado desde la presidencia. En 1989 se calcula la pobreza de una población con un total de 79 millones de habitantes, 56 eran pobres (71%) de los cuales 21 se encuentran en pobreza moderada, 34 millones en pobreza extrema (22 millones de indigentes y 11 de muy pobres).⁵²

“En apoyo del DIF, se establecieron: el Programa Nacional de Salud; el Programa Nacional de Solidaridad; el Programa Nacional de Alimentación y el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública, el Programa Nacional de Alimentación Pública se dividió en dos grandes sistemas; el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

⁵¹ Calderón, Op. Cit., p. 195.

⁵² Zicardi 114 y 115

En el DIF, se redujeron los programas y de 10 que existían quedaron 5, cuatro operativos y uno administrativo. Su objetivo asistir a personas vulnerables, sea por la edad, género, etnia, limitación físicas y pobreza. Sobre el particular la atención del gobierno al buscar elevar la calidad y la cantidad de la dieta alimenticia, lo llevó a crear el Programa de Atención y Mejoramiento Nutricional se apoyó la producción y autoconsumo (a través de huertas familiares). Hubo en 1994, incluso cocinas populares.

El segundo programa del DIF, fue el Programa de Promoción del Desarrollo Familiar y Comunitario, que buscaba a través de la participación de las familias elevar su nivel de vida trabajando con Programas de Asistencia Social. Un elemento era el desarrollo de la comunidad. Este a su vez se dividió en el Subprograma de Atención a Familias y Comunidades en DF, dedicado al saneamiento económico, capacitación para el trabajo, constitución y apoyo a grupos comunales para formar microempresas, tanto familiares como comunales. Así como éste para los demás estados se estableció un subprograma similar. Para ello el DIF, elaboró convenios con el IMSS-Solidaridad y con Secretarías de Estado que en su ramo pudieran apoyar sus trabajos. Para los menores expulsados o en abandono del seno familiar también se planeó el trabajo respectivo. En este segundo programa un tercer subprograma fue el Subprograma Desarrollo Integral de Adolescente (1989). Hubo encuestas para detectar sus condiciones así como la creación de módulos en coordinación con el anterior programa.

El tercer gran programa del DIF, fue el Programa de Protección y Asistencia a Población en Desamparo, entre otro de los apoyos con los que se contó incluso fue la creación de campamentos recreativos, con los cuales la población de escasos y con algún problema de drogadicción, tuviera atención e incluso que conocieran, para elevar su nivel cultural, otras partes de nuestro país.

El cuarto programa se denominó: Programa de Asistencia a Minusválidos. Este programa hubo resistencias de la sociedad, grupos y sus ONG's, para participar pues enarbolaban mantener su distancia con e gobierno y seguir siendo independientes, incluso algunos partidos políticos PRD y PVE, exigieron que no se condicionaran los apoyos políticamente, posteriormente se afinaron los mecanismos que permitieron sortear estos obstáculos.

Dentro de este sistema no se ha resuelto el problemas de la pobreza, la miseria y la marginación, los problemas derivados de la pobreza son el resultado del proceso de acumulación de capital, los recurso que se den siempre serán insuficientes.

CAPÍTULO SEGUNDO

(Definición y origen del Municipio)

2.1 DEFINICIÓN DEL MUNICIPIO

El Municipio es una entidad política-administrativa en la que se agrupan una o varias localidades en una circunscripción de espacio delimitado e integrado por tres factores territorio, poder y población, regido por un órgano colegiado denominado ayuntamiento.

2.1.1 ORIGEN DEL MUNICIPIO

El municipio es un fenómeno universal que los grupos humanos desde hace miles de años han utilizado como forma de relación y organización social, con el fin de resolver los problemas de las comunidades que fueron transitando de una vida nómada a sedentaria,⁵³ partiendo de manera natural y espontánea desde vínculos familiares hacia organizaciones más amplias como la tribu, los Demos en Grecia, la Curia en Roma, la Sippe germánica, el Uji del Japón, la *commune* francesa, el *comune* italiano o la *kommun* sueca (El término proviene de la comuna medieval Ciudades-estado italianas, Ciudad Imperial Libre), el Calpulli en la cultura Azteca.

Dos son las teorías predominantes que se han pronunciado sobre el origen del Municipio: la teoría sociológica o jusnaturalista y la legalista.

⁵³ “En el Este, el estadio medio de la barbarie comenzó con la domesticación de animales para el suministro de leche y carne, mientras que, al parecer, el cultivo de las plantas permaneció desconocido allí hasta muy avanzado este periodo. La domesticación de animales, la cría de ganado y la formación de grandes rebaños parecen ser la causa de que los arios y los semitas se apartasen del resto de la masa de los bárbaros. Los nombres con que los arios de Europa y Asia designan a los animales son aún comunes, pero los de las plantas cultivadas son casi siempre distintos. La formación de rebaños llevó, en los lugares adecuados, a la vida pastoril; los simitas, en las praderas del Éufrates y del Tigris; los arios, en las de la India, del Oxus y el Jaxartes (hoy Amudariá y Syrdariá), del Don y el Dniéper. Fue por lo visto en los extremos de estas tierras ricas en pastizales donde primero se consiguió domesticar animales. Por ello a las generaciones posteriores les parece que los pueblos pastores procedían de comarcas que, en realidad, lejos de ser la cuna del género humano, eran casi inhabitables para sus salvajes abuelos y hasta los hombres del estadio inferior de la barbarie. C. MARX y F. ENGELS. “Obras escogidas”. Tomo III, Moscú, Instituto de Marxismo-Leninismo adjunto al CC del PCUS (Editorial de Literatura Política del Estado. 1970, pág. 220.

Entre los partidarios del origen natural del municipio Alexis de Tocqueville, afirma que el origen de esta organización es divino, que: “la comuna es la única asociación que se encuentra de tal modo en la naturaleza, que por dondequiera que hay hombres reunidos, se forma por sí misma una comuna”; “la sociedad comunal existe en todos los pueblos cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios”.

Los que están de acuerdo en que el municipio es una creación estatal y que sólo dentro del Estado puede hablarse de comunidad municipal (Escuelas legalistas o jurídicas), se refieren al Municipio como una institución jurídica y, al igual que el Estado, llevaron un proceso largo de evolución natural en el que se definieron sus características y demás elementos, no se puede afirmar cuando o en qué momento histórico tuvo su origen, pero sí se puede afirmar que existe como organización en Grecia y que se instituye con mayor definición jurídica en Roma.⁵⁴

2.1.2 LA TEORÍA SOCIOLÓGICA O IUSNATURALISTA

Esta escuela sostiene que el Municipio es una institución de Derecho Natural, y que su existencia se debe a las necesidades sociales de las comunidades humanas asentadas en circunscripciones territoriales determinadas, con el objeto de resolver problemas comunes con un sentido de solidaridad y bienestar común. Los vínculos que unen a las poblaciones humanas están basados en la vecindad, la habitación continua, grupos humanos que viven en un pueblo o ciudad y, que tienen necesidades económicas, sociales, jurídicas similares. El Municipio no lo crea el Estado, únicamente reconoce su existencia.⁵⁵

⁵⁴ Teresita Rendón Huerta Barrera, *Derecho municipal, 4ª ed. (México: Porrúa S. A. de CV, 2007), p. 28.*

⁵⁵ Miguel Acosta Romero, *Teoría general del derecho administrativo, 17 ed., (México: Porrúa S.A. de C.V., 2004), p. 776.*

Esta corriente de pensamiento afirma que la base de su teoría la encontramos en la definición de Aristóteles en su obra del Zoon Politikon, en la que define al hombre como un ser sociable por naturaleza, lo que lo orienta a formar agrupaciones de tipo local, en la que los individuos conviven en espacios definidos, con necesidades y objetivos comunes, por lo que se afirma que la organización municipal tiene su origen en las sociedades. Las familias en sus orígenes se encontraban diseminadas en los espacios del mundo primitivo, coligadas por razones de sociabilidad como una condición natural del ser humano.⁵⁶

“3. *Estadio superior.* Comienza con la fundición del mineral de hierro, y pasa al estadio de la civilización con el invento de la escritura alfabética y su empleo para la notación literaria. Este estadio, que, como hemos dicho, no ha existido de una manera independiente sino en el hemisferio oriental, supera a todos los anteriores juntos en cuanto a los progresos de la producción. A este estadio pertenecen los griegos de la época heroica, las tribus ítalas poco antes de la fundación de Roma, los germanos de Tácito, los normandos del tiempo de los vikingos.”⁵⁷

Para las escuelas sociológicas y iusnaturalistas el municipio es una realidad social anterior a la ley y ésta no hace más que reconocer lo que en la naturaleza ya se encontraba. No desconoce la existencia de un concepto legal de municipio, pero afirma que el mismo es la investidura de un concepto sociológico que ha surgido con anterioridad. El municipio no es creación del legislador, sino un hecho social anterior a la formación del Estado y, anterior a la ley y, superior a ésta. La ley únicamente se circunscribe a reconocerlo y protegerlo. La ley admite la personalidad del municipio ahí donde la naturaleza lo ha creado y le ha dado sus derechos.⁵⁸

⁵⁶ Jorge Moreno Collado, *El derecho municipal en México, el municipio base fundamental del federalismo en México (México: Porrúa, S. A. de CV., 2009), p. 10.*

⁵⁷ Carlos Marx y Federico Engels, *Obras escogidas (Moscú: Editorial de Literatura Política del Estado. 1970) Tomo III, Instituto de Marxismo-Leninismo adjunto al CC del PCUS, p. 221.*

⁵⁸ Moreno, Op. Cit., p. 11.

Las escuelas sociológicas y ius-naturalistas a su vez tienen como base la vida social y las instituciones políticas de la polis ateniense del Siglo V antes de Cristo, el ideal griego concibe la vida del hombre va en armonía con las leyes de la naturaleza y los principios de la razón. La vida política y social es fundamental para el ser humano, el hombre es, por naturaleza, un animal político, los dioses y las bestias son los únicos seres que pueden vivir sin sociedad, el Estado es un producto de la naturaleza y no requiere por ello una justificación ulterior. El hombre y el Estado forman, unidos, un sistema de vida social, y no cabe que tengan entre sí aspiraciones e intereses contrarios. Los Sofistas a pesar de que representan la tendencia disgregadora de la época por su postura individualista y anarquista en contraposición a las afirmaciones de Sócrates sobre la universalidad de las leyes y costumbres, expresaron razonamientos como: Protágoras fue quien dijo que el hombre era la medida de todas las cosas y que cada individuo puede definir y establecer, con arreglo a sus creencias y deseos, lo que es derecho; “que la manera como las cosas se le presentan a un hombre es la verdad para él, y el modo como se presentan a otro es la verdad para éste. Ninguno de los dos puede achacar error al otro, pues que si uno ve las cosas de una manera son de esta manera para él, aunque le parezcan diferentes al vecino. La verdad es meramente relativa.”⁵⁹ Sócrates, plantea la cuestión fundamental del conflicto entre las normas éticas y políticas del derecho y, sostiene la convicción de que el individuo debe obedecer los preceptos fundamentales de su razón, con preferencia a las leyes vigentes de un Estado. Platón, afirma la teoría de que el Estado no puede concebirse fuera de los individuos que lo integran y justifica el origen del Estado en la diversidad de los deseos y necesidades humanas y en la cooperación necesaria para satisfacer esos fines. Aristóteles encuentra el origen del Estado en los esfuerzos del hombre para satisfacer sus deseos y necesidades individuales, argumentando que cuando los hombres aspiraron a una vida mejor, se reunieron las comunidades domésticas para crear una entidad superior y conformaron la Ciudad-Estado, ésta como una forma perfecta de asociación; y como el hombre,

⁵⁹ Guthrie, W.K.C., *Los filósofos griegos, de Tales a Aristóteles* (México: Fondo de Cultura Económica, 1953), *Breviarios* 88, p.72.

por naturaleza, es un animal político, sólo puede alcanzar sus fines esenciales por medio del Estado. El hombre fuera de la vida social, es una bestia. Lo que determina al hombre en ser racional, a diferencia de los animales, es la facultad del lenguaje y el sentimiento de asociación, con respecto a sus semejantes.⁶⁰

El ideal ateniense la libertad del ciudadano es su libertad de comprender, discutir y contribuir una vida en común que sea para los individuos la mejor educación que le permita desarrollar sus facultades naturales y que aporte a la comunidad las ventajas de una vida civilizada, con sus tesoros en lo material, arte, religión y libre desarrollo intelectual, En esa vida común el supremo valor es para el individuo su capacidad y su libertad de hacer una aportación importante a la empresa común de la vida cívica, de ocupar un puesto, por humilde que sea, en ella.⁶¹

El municipio no es creación del legislador, es una realidad social de convivencia anterior a la formación del Estado y, anterior a la ley, y superior a ésta. La ley únicamente lo reconoce y protege. La ley, sólo admite la personalidad del municipio.

Durante la Edad Media, la Teología explica el origen natural del municipio en pensadores como Tomás de Aquino, Alexis de Tocqueville, Adolfo Posada entre otros, atribuyendo la determinación del orden natural a una voluntad superior y divina, la voluntad de Dios y, sostiene que el hombre es social y político por naturaleza.

⁶⁰ Raymond G. Gettell, *Historia de las ideas políticas. 2ª ed. (México: Editora Nacional, 1979), pp. 80-120.*

⁶¹ George Sabine, *Historia de la teoría política (México: Fondo de Cultura Económica, 1982), p. 26.*

2.1.3 LA TEORÍA LEGALISTA

Para esta escuela el municipio es un ente jurídico, no nace espontáneamente es una creación del Estado. El municipio es una entidad territorial creada por la ley, niega esta teoría el origen natural del municipio, afirmando por su parte que esta organización es la única que tiene poder originario de mando, y, mediante una construcción legal da génesis al ente comunal, es el derecho vigente el que otorga forma jurídica a la institución municipal, la determina, le da vida y fija su orientación. No tendría existencia jurídica si no se la concede el Estado mediante una ley; El Estado es anterior y creador del municipio. Ha sostenido la escuela formalista que el municipio es parte integrante del Estado, sin Estado no puede existir el municipio. La tradición jurídica mexicana ha afirmado en autores como Gabino Fraga de que el municipio debe su existencia a la ley, siendo éste una unidad incorporada a la estructura del Estado con la necesidad de que dentro de la organización legal de éste quede incluida la institución municipal con características que sólo la ley puede determinar.⁶²

“El Estado no se identifica con ninguna de las acciones que constituyen el objeto de la sociología, ni con la suma de las mismas. No es el Estado una acción o una suma de acciones, ni es tampoco un ser humano o un conjunto de seres humanos. El Estado es el orden de la conducta humana que llamamos orden jurídico, el orden hacia el cual se orientan ciertas acciones del hombre, o la idea a la cual los individuos ciñen su comportamiento. Si la conducta humana orientada hacia este orden forma el objeto sociológico del Estado además del jurídico. El doble concepto del Estado es lógicamente imposible, entre otras razones porque no puede haber más de un concepto para un mismo objeto. Sólo hay un concepto jurídico del Estado: El Estado como orden jurídico centralizado.”⁶³

⁶² Salvador Valencia Carmona, *Derecho municipal*, 2ª ed. (México: Porrúa, S.A. de CV., e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2006), p. 22.

⁶³Hans Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*. 2ª ed. (México: UNAM, 1995), p. 224.

2.1.4 LA TEORÍA ADMINISTRATIVA

Esta doctrina define al municipio como la unidad administrativa más simple, y que está subordinado a las leyes generales, permanentes, de un todo orgánico, a las que debe someterse a riesgo de desaparecer.

Teresita Rendón en su libro de Derecho Municipal, resume en el siguiente cuadro las diferentes escuelas expositoras que definen a la organización municipal.⁶⁴

	1. Escuela jusnaturalista. Autores como Carlos Cristian Federico Krause, Francisco Pi y Margall, Eugenio María de Hostos, Adriano Carmona Romay, entre otros sostienen que el Municipio es una comunidad que Estado no crea sino sólo reconoce.
	2. Escuela Social Católica. Teólogos como Santo Tomás de Aquino, parten de la prioridad temporal del Municipio sobre todo ordenamiento jurídico positivo,
	3. Escuela Economista. Tiene como base esta teoría los postulados del materialismo dialéctico, concibe al Municipio como una conjunción de familias producida por un objetivo económico.
Escuelas sociológicas	4. Escuela Institucionalista. Un expositor de esta escuela es Maurice Hauriou, quien aplica a la organización municipal las ideas en torno al concepto de institución
	1. Escuela del Individualismo Liberal. Se origina en la revolución francesa de 1789, que generó el movimiento jurídico-legal a partir del cual las constituciones se orientan a una centralización, limitando las potestades municipales. Concibe al municipio como forma de descentralización administrativa.
Escuelas legalistas o jurídicas	2. Escuela Administrativista. Rafael Bielsa entre otros autores define al municipio como “la

⁶⁴ Rendón, Op. Cit., p. 24.

	unidad administrativa más simple”.
	3. Hans Kelsen, sostiene que el Municipio es una creación del Estado y, que únicamente dentro del Estado puede hablarse de comunidad municipal.

2.1.5 EL MUNICIPIO EN GRECIA.

Grecia asombra al mundo antiguo por su esplendor en todos los órdenes del quehacer humano, particularmente en la Filosofía, la Política y el Arte. La vida política griega, sus instituciones públicas y la formación natural del Municipio, fueron determinantes dos factores en su proceso evolutivo: su conformación geográfica y el culto religioso. Grecia, se localiza en la Península Balcánica, zona continental farragosa, seccionada por canales, penínsulas y golfos, integrada con islas situadas en el Mar Egeo y en el Jónico.

Esa condición geográfica determinó ciudades pequeñas e independientes entre sí, separadas por espacios territoriales y diferentes en organización política interna, moneda, pesas y medidas, educación militar, cultos religiosos, entre otros, ninguna ejercía hegemonía sobre otra, únicamente establecen alianzas para la guerra o defensa de alguna invasión y después de la amenaza, recobran su independencia, por lo que Grecia no logró formar una sola ciudad.

Hacia el Siglo V a. C., una de las polis o ciudad más importante de la antigua Grecia, es sin lugar a dudas Atenas, la cual, experimenta una serie de principios e instituciones democráticas al interior de la ciudad como lo fueron la asamblea general o eklesia, los Demos, los tribunales populares y el consejo de los quinientos; conciben la soberanía del pueblo, los magistrados o funcionarios que integraban los órganos de gobierno mencionados, eran candidatos elegidos para representar a los demos, barrios o municipios ante la Asamblea General, se

turnaban las funciones públicas por periodos rotativos, eran inspeccionados y auditados tanto en funciones como al dejar los cargos públicos.⁶⁵

La vida pública en Grecia era una democracia limitada en la que se daba una sumisión recíproca de las autoridades a la soberanía del pueblo y del pueblo a las autoridades establecidas, y una sola minoría de habitantes ejercía el poder.⁶⁶

Atenas adopta la forma republicana democrática, queda abolida la monarquía, la autoridad pasó a manos de nueve arcontes entre los cuales se distribuyeron las funciones de sumo sacerdote, de comandante en jefe del ejército en tiempo de guerra y de juez supremo, asistidos de un concejo llamado Areópago, cuyos miembros eran elegidos con carácter vitalicio, y dentro de esta estructura democrática se encuentra la vida municipal con hacienda, administración y policía propias, y al frente un Demarca elegido por la Asamblea- el Ágora- con funciones directivas junto con los tesoreros "Tamisi". El Demarca era mandatario del Ágora y representante del Estado.

Otro órgano de gobierno es la "Boulé" o concejo de base municipal integrado por quinientos miembros, cincuenta por tribu, quedando la población repartida en diez tribus o Phylsi, cada una llevaba el nombre de un héroe, los candidatos a ocupar las funciones públicas debían de contar con treinta años, presentar juramento de actuar conforme a las leyes y a los intereses del pueblo y de respetar la libertad.

La "Boulé" tenía encargadas funciones administrativas, legislativas y judiciales, ya que realizaba proyectos para enviarlos a la asamblea, aseguraba la ejecución de decisiones tomadas por el pueblo, examinaba moralmente (dokimasía) a los magistrados, revisa las cuentas de los recaudadores hacendarios, vigila lo relacionado con el culto, la guerra y relaciones con el exterior.

⁶⁵ Sabine, Op. Cit., pp. 15-26.

⁶⁶ Rendón, Op. cit., pág. 39.

La autoridad suprema del pueblo ateniense estaba a cargo de la “Ekklesía” o asamblea de todos los ciudadanos, la cual se reunía cada décima parte del año, en ella se votaba lo relacionado con la legislación y las magistraturas, la defensa del país, las acusaciones de alta traición, las declaraciones de guerra y lo concerniente a los conflictos de mayor trascendencia para el pueblo ateniense.

El Municipio en Atenas no tiene una connotación propiamente jurídica, se concibe mayormente una institución de carácter político administrativo, esta organización será transformada y perfeccionada como forma de asociación humana y de gobierno más tarde por los romanos.⁶⁷

2.1.6 EL MUNICIPIO EN ROMA

La influencia de las instituciones jurídicas públicas romanas e instituciones de derecho privado trascienden a Latinoamérica, recibiendo la denominación esta transculturización familia jurídica neorromanista, debido a que se estructuraron sistemas jurídicos sobre la base del derecho romano justiniano, el cual se mezcló con elementos germánicos y canónicos. El derecho público romano es una influencia para nuestro sistema jurídico, particularmente la institución municipal, era muy usual en Roma esta forma de gobierno local para administrar los pueblos conquistados, entre otros, España.

El vocablo Municipio etimológicamente proviene de los vocablos munus (carga) y de capere (asumir o hacerse cargo), para referirse al hecho de que las ciudades dominadas por Roma debían pagar cierto tributo, que recibía el nombre de municipia; el significado se encuentra relacionado con la acción de contribuir. Roma antes de ser Imperio, fue durante siglos la ciudad más populosa del mundo y mejor gobernada en el antiguo, con una gran capacidad administrativa como centro

⁶⁷ Rendón, Op. cit., pág. 43.

urbano, tenía gran cuidado en cuidar con las demandas urbanas como la salubridad de los pobres, diversiones públicas, mantener el orden y la defensa de la ley. Corresponde a Julio Cesar reformar la ciudad, la embelleció con edificaciones, emite leyes para restaurar el orden y la seguridad. Octavio Augusto continúa urbanizando a Roma y posteriormente Agripa, divide, la ciudad en varias secciones con magistraturas especiales, como curadores senatoriales de las aguas, obras públicas, del Tíber y, praefectus urbi o prefectos de la ciudad, cuyo papel es relevante. La ciudad alcanza mayor esplendor con Domiciano y Trajano. Los Templos de Venus y Roma se construyen en tiempos de Adriano.

Durante el periodo republicano terminaron las diferencias sociales y políticas entre patricios y plebeyos, y se crearon otras magistraturas como los ediles curules con funciones jurisdiccionales, los ediles cereales encargados de la distribución de grano al pueblo. Los ediles también, administraban a la ciudad, los servicios como de policía, vigilancia de mercados, pesas y medidas, cuidado de los edificios públicos, saneamiento y vialidades. Por su parte los censores, determinaban la lista de personas que estaban obligadas a contribuir y; los cuestores recaudaban los fondos públicos y, otros funcionarios cuidaban las actividades administrativas municipales.⁶⁸

2.1.7 EL DERECHO DE LA CIUDAD DENTRO DEL ESTADO

Roma se expandió en todo el continente europeo, en África y Asia, razón por la cual, desarrolla un modelo de organización política que instituye en los pueblos que va conquistando, que le permite establecer relaciones con las ciudades, que va sometiendo con el cuidado de no afectar la autonomía de la comunidad del Reino y de las ciudades entre sí. Es difícil imaginar la implantación de un modelo administrativo con el que los romanos pudieran gobernar tan bastos y diferentes territorios en usos y costumbres como Germanía, el Danubio, Britania, España,

⁶⁸ Valencia, Op. Cit., pág. 104.

Grecia y las provincias en Asia y África, la organización municipal es la forma de gobierno que permite a Roma preservar el dominio de dichos territorios, permitiéndoles conservar sus instituciones originales y les otorga distintos grados de autonomía a las ciudades que fueron integrando al Imperio. Se expidieron diversas leyes para regular la organización municipal como la Lex Juli Municipalis, expedida durante el régimen de Julio Cesar en el año 45 a. C.; Trajano emitió el primer acuerdo sobre la asistencia social en los municipios; Adriano, ordenó con la Lx Julia de Civitate, la unión de los edictos de los pretores urbano y peregrino, con el fin de procurar la igualdad civil en los municipios romanos; Caracaya con una Constitución, le otorgó la ciudadanía a todos los habitantes del Imperio y; Constantino creó la figura de un defensor de la ciudad (defensor civitatis) que protegía a los ciudadanos de los funcionarios imperiales.

Las curias eran consejos municipales, integrados generalmente con cien miembros, dirigían a las comunas romanas, entre otras actividades, emitían decretos siguiendo al senado con los senadoconsultos, nombraban los médicos oficiales, los profesores y los sacerdotes de distinto cultos.

Desde la fundación de Roma, hasta finales del siglo III a.C., la estructura política de Roma basada en las civitas, ciudad antigua que jurídicamente se trata de un Estado-ciudad o, comunidad de hombres libres que participan en la vida política, los cives, los cuales viven en una ciudad rodeada de muros, cuya soberanía se extiende a los terrenos rurales campos y pastos.

La expansión de Roma no se produce agrandando el territorio de la ciudad originaria, sino que se van añadiendo a ella otras ciudades por medio de anexiones (municipa) comunidades a las que era impuesta la ciudadanía romana) o de alianzas (civitas foederatae) sometiendo a la nueva ciudad a la política impuesta por Roma, y posteriormente en un tiempo determinado les va reconociendo autonomía con derechos de ciudad y reconoce sus estructuras políticas y jurídicas. También se fundaron colonias (coloniae) mediante organización municipal

(coloniae civium Romanorum) en otros casos se forman las civitas foederatae (coloniae Latinae, colonias beneficiadas por los estatutos de la ciudad latina, siendo las ciudades latinas ciudades federales que gozaban de los mayores privilegios.⁶⁹

La organización política romana en su fundación 753 a. C. hasta el 510 aC., primero fue monárquica (regnum) los reyes fueron de origen latino-sabino. El rey tenía un poder casi ilimitado, con ciertas reservas para la asamblea popular (comitia curiata), como la de aprobar la elección que todo ciudadano podía hacer de su sucesor, también, el senado era el depositario de poderes supremos, razón por la cual, los poderes del rey (auspicia ad patres redeunt), a su muerte, el senado se los atribuía al sucesor elegido por el propio senado, por medio de un procedimiento denominado interregnum. Al instaurarse la república, la figura del rey la transforma en una doble magistratura con el nombramiento de dos praetores o cónsules que duraban en su encargo un año, cuyo nombramiento competía a los comitia centuriata o asamblea del pueblo que ya se integraba con patricios y plebeyos.⁷⁰

Este régimen fue impulsado por los plebeyos a partir del 494 aC. Que luchan por el derecho de participar en la magistratura, que anteriormente era dirigida por los patricios. La república romana define su organización con la fusión de patricios y plebeyos con magistraturas anuales (dos cónsules, un pretor al que se añadió en el 242 a.C. el praetor peregrinus, los tribunos de la plebe, los ediles curules y los ediles plebeyos), el Senado integrado por los antiguos magistrados, órgano jerárquicamente superior a las demás magistraturas y en el que se tomaban las decisiones de mayor trascendencia para Roma, legisla y gobierna en todos los géneros los territorios anexados a la metrópoli, las asambleas populares o comicios por curia, centuria y por barrio, también, con competencia legislativa y electoral.

⁶⁹ Carlo Augusto Cannata, *Historia de la ciencia jurídica europea (Madrid: Tecnos, S.A. 1996), p. 24.*

⁷⁰ Guillermo Floris Margadant, *Panorama de la historia universal del derecho, 5ª ed. (México: UNAM y Porrúa, S.A. de CV., 1996), p. 89.*

En la expansión de Roma hacia los tiempos de la República (510 al 27 a.C.) el Estado requiere recursos económicos y humanos que los patricios solos no podían erogar, necesitaron de los recursos de los plebeyos que contaban con medios económicos para garantizar los gastos del ejército, con ello quedaron integrados a la organización política de los patricios, con este proceso se reestructura la Ciudad Estado de Roma, bajo la base de organizar la ciudad por domicilio, como ocurrió en Atenas. Se atribuye a Servio Tulio, un sistema de largo proceso que, en particular, reduce la distribución de la población por clases, de acuerdo a la capacidad económica se formaron grupos a los que se les nombró centurias, los más adinerados tenían un mayor número de centurias que las clases con menos recursos económicos. La integración para conformar las centurias se basaban en censos o registros de los habitantes y de sus bienes. Era determinante la fortuna sobre el recuento personal lo que le interesaba en aquel momento de la historia de Roma para organizar a la ciudad por centurias, con el fin de integrar a los plebeyos que tenían mayor capacidad económica.⁷¹

En la primera época de las conquistas romanas, se sometían a los pueblos vencidos a una condición servil, se les confiscaban sus bienes, se les privaba de sus derechos y se les reducía a la esclavitud. Si el conquistado no había opuesto resistencia, quedaba sometido bajo la denominación (*deditio*) consistía en permitirle conservar parte de sus bienes y gozar algunos derechos, en ambos casos la independencia del pueblo vencido era aniquilada.

Durante el periodo imperial, con la Lex Julia, existieron las localidades llamadas *fora* o *conciabula* que fueron convertidas en ciudades independientes, llamadas *fórum*, las cuales tenían su administración interior y sus habitantes tenían derecho de ciudadanía, con la obligación de contribuir a las cargas (*munera*) del Estado, incluso el servicio militar, se menciona el nombre de *munícipes* a los habitantes de esas ciudades y de *Municipio* a las mismas ciudades o villas.

⁷¹ Eduardo Andrade Sánchez, *Teoría General del Estado (México: Harla, S.A. de C.V., 1987)*, p. 77.

El Municipio romano se caracterizó por: la calidad de los ciudadanos romanos reconocida a los habitantes del mismo; por la autonomía local administrativa de su gobierno interno, organización de policía y de justicia.

El gobierno municipal se ejercía por los comicios y magistrados internos, siguiendo la legislación impuestas por el Senado de Roma. La vida municipal romana tenía un carácter esencialmente urbano, gozaba de ciertos privilegios a diferencia de la campiña, que carecía de ellos.⁷²

2.1.8 EL MUNICIPIO DURANTE LA EDAD MEDIA

Durante el dominio del Sacro Imperio Romano-Germánico, se otorgaron estatutos propios a determinadas ciudades de Alemania, con base a ellos se permitía que dictaran sus propia legislación, organizar su sistema de justicia y la administración de ciertos impuestos para atender los necesidades de las ciudades. Posteriormente se otorgaba a las ciudades atribuciones políticas, administrativas, judiciales y militares.

En la Edad Media se forman grupos de estados divididos por los católicos y musulmanes. Entre los Estados católicos se encuentran: en Francia, los Francos; en España, los Visigodos, en Italia, los Lombardos, procedidos por los Ostrogodos; en Inglaterra, los Anglos y Sajones, los Dinamarqueses y los Normandos; en Germania, los Alemanes. Los pueblos Escandinavos y los eslavos no tienen gran presencia en la civilización europea de la Edad Media. Entre los musulmanes sobresalen los árabes que se dividen en varias dinastías como: omniadas, abasí, turcos, seléucidas, destruidos por los mongoles, y los turcos otomanos que se apoderaron de Constantinopla o también denominado Imperio Romano de Oriente. En África, los fatimí, ayyubí, almorávide, almohade y otras dinastías que se establecen en Túnez y Marruecos. El Imperio Romano de Oriente preserva la

⁷² Acosta, *Op. Cit.* p. 778.

cristiandad sobre la invasión musulmana, y concluye con la Edad Media. Los Francos son los que erigen el primer imperio cristiano y construyen todas las grandes naciones modernas de Europa. Después sigue Alemania, que deben su civilización a los carlovingios y a los misioneros que éstos les enviaron. En tercer lugar encontramos a los normandos, que representan un elemento importante para la civilización, en los países que ocuparon después de haberse convertido al cristianismo, defendieron Sicilia y el mediodía de Italia contra los sarracenos, construyeron Inglaterra hasta elevarla al nivel de las primeras naciones europeas hasta llegar a ser un rival poderoso de Francia.

En la Alta Edad Media en el centro de Europa prevalece el derecho germánico y, en otras partes como Escandinavia, Inglaterra y Francia, seguía desarrollándose, Carlomagno pretende continuar la tradición del Imperio romano que se encuentra estrechamente ligado a la Iglesia católica, de ahí se llega a definir como el Imperio Sacro Romano de la Nación Germánica (das Heilige Römische Reich Deutscher Nation). A este imperio pertenecieron Italia y Burgundia, mientras que Inglaterra y Francia conservaron su independencia. Hungría y España, realizaron en ocasiones uniones personales con la Corona imperial. Polonia quedó indefinida.

El fin inicial del Reich era la de un mundo cristiano gobernado por el Papa y los emperadores, uno para el oriente de Europa, otra para el occidente, derivándose un conflicto que resuelven con la afirmación consistente en que los poderes coordinados (“Dios dio una espada al Papa y otra al emperador”) subordinados, en la que el Papa es superior al emperador (“el Papa recibe ambas espadas, y delega una al emperador).

El Reich de Carlomagno se subdivide en 843 en Verdún, entre los sucesores carolingios, conservando cierta unidad, hasta que la dinastía carolingia se extingue en todas sus ramas en el siglo X.⁷³

⁷³ Floris, Op. Cit., p. 162.

Durante la Edad Media se dan múltiples modalidades que adopta el Municipio, pero la más relevante es el modelo romano, que trasciende a España y posteriormente a México y a otras regiones de América. La organización municipal romana sobrevive a las invasiones de los bárbaros en Europa y a los cambios substanciales que ocurrieron durante el Medievo.

En los tiempos sistema de la república romana, los municipios tenían autonomía administrativa, y participaban en la vida política de la gran ciudad a través de sus representantes; hacia su interior elegían a sus magistrados. Posteriormente en el periodo imperial, el despotismo de los emperadores y la política centralizada limitaron en extremo la autonomía municipal, después de haber reinado la anarquía militar, los municipios recuperan importantes derechos y dan origen a muchos estados gobernados por ellos mismos. El Municipio al igual que otras instituciones administrativas de la estructura política del Imperio Romano, sobreviven incluso al sucumbir el imperio.⁷⁴

En los siglos VI al XI que comprenden la alta Edad Media se caracterizan, por hacer un derecho consuetudinario. Los usos y costumbres son, la fuente más importante para el derecho medieval, particularmente en derecho privado, el derecho romano se utiliza nuevamente a partir del siglo XI. Las costumbres en Europa son diferenciadas según las diversas regiones del viejo continente, pero todas con el fin de producir derecho. Las costumbres permanecen vigentes y se enriquecen después de la Alta Edad Media, se crearon varias redacciones escritas privadas y oficiales durante los siglos XII y XVI y fueron derogadas hasta las codificaciones modernas. La escuela histórica alemana del siglo XIX, profesa el dogma del origen germánico de ese derecho consuetudinario, correspondía a los derechos traídos por las poblaciones bárbaras al invadir el Imperio romano y que se habían adaptado a la nueva situación, circunstancia que ha sido desmentida por la historiografía jurídica alemana, la cual sostiene que las costumbres germánicas son el resultado del empleo local de vestigios del derecho romano vulgar, que los

⁷⁴ Rendón, Op. cit., p. 74.

bárbaros encontraron al llegar a los territorios del imperio, con residuos de organización administrativa y judicial romana.

Durante los siglos VI al XI no se puede hablar de una ciencia jurídica. La ciencia jurídica romana se conserva en la compilación de Justiniano, durante estos siglos sólo hay en Occidente rastros de los libros menos científicos como el Corpus Iuris, las Instituciones, el Código y la Novelas, pero ningún rastro del Digesto. El derecho canónico elaborado por los eclesiásticos, tiene fuentes romanas sobre todo del Código de Teodosiano, y la enseñanza del derecho romano en Roma, que trascendió a la escuela de Ravena y, a otra escuela de derecho lombardo en Pavía, se puede pensar que durante los siglos de la Edad Media, que el derecho que se produce responde más a reflexiones de expertos con la ayuda de prácticos o del público, pero no es ciencia, la tradición científica de la jurisprudencia romana quedó interrumpida en Occidente durante la alta Edad Media. Se reanuda cuando se lleva a cabo el descubrimiento del Digesto, y cuando esto ocurre, la actividad científica se reinicia y llega a alcanzar un nivel digno a la tradición jurídica romana. En el siglo XI se funda la escuela de Bolonia, que representa la restitución al saber europeo o universal, de la ciencia jurídica romana y la creación, sobre su base, de la jurisprudencia moderna.⁷⁵

⁷⁵ Cannata, Op. Cit., p. 130.

2.1.9 LA EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO EN ESPAÑA

Hacia el siglo I d.C. las invasiones romanas a la Península Ibérica, dejaron importantes influencias culturales en los visigodos que dominaban el territorio antes de ser conquistados por Roma. Instituciones como el Municipio fue adoptada por las ciudades, pueblos y aldeas españolas, con características esenciales que ya se habían formado durante el Imperio romano en esta organización administrativa.

Antes de la llegada de los romanos a la península, España estuvo dominada por los visigodos que derrotaron a los suevos, alanos, celtas e iberos, entre otras culturas que se habían establecido en ese territorio, las costumbres visigodas fueron codificadas en el Código de Euriciano /Codex Euricianus, aproximadamente en el 475 d.C. Los monarcas visigóticos no pudieron impedir la aceptación del derecho romano por parte de los pobladores ya romanizados, por lo que codificaron el derecho romano en el Breviario de Alarico, o también, conocido como Lex Romana Visigothorum en el año 506.

El emperador bizantino conquista la parte sur de la península en el 554 d.C., y se inicia la vigencia de la compilación justiniana, llamado posteriormente Corpus Iuris Civilis, en toda la península, realmente no corresponde al derecho clásico romano, ni justiniano, sino que, se trata de un derecho romano vulgar.

A partir de entonces, España comienza a formarse con elementos germánicos romanizados, con un idioma propio, un propio sentimiento de solidaridad, y circunscrita por una frontera natural (los Pirineos). Los francos en el 510 obligan a los visigodos a limitarse a su territorio español, los visigodos desde su capital Toledo, adquieren hacia el 510 una influencia eclesiástica, en varios concilios se elabora un derecho español territorial en sustitución del Breviario de Alarico y del Codex Euricianus, para entrar en vigor el Fuero Juzgo en el año 654. La península es conquistada por los musulmanes con Tarik al frente de un ejército conformado, sobre todo de bereberes, aprovechando el descontento social provocado por la

monarquía visigótica, logrando reducirla a las regiones montañosas del norte de España (Asturias, Cantabria, los Pirineos y regiones no muy romanizadas, sin posibilidades de organizar un poder político unificado, los cristianos independientes quedaron dispersos en varios núcleos políticos.

En ese tiempo la cultura islámica es superior a la cristiana, sin embargo, no hay indicios de obras jurídicas importantes, los cristianos por convenio continuaron viviendo con sus costumbres romanizadas bajo el poder político islámico, sólo en materia agraria, mercantil y política hubo cierta recepción de figuras musulmanas, como: aduana, tarifa, alhóndiga, almacén, alcalde, alcaide, albacea, alcabala, alguacil, almojarifazgo, etc.⁷⁶

El poder islámico se fue debilitando durante los últimos decenios del primer milenio, por lo que se inicia la reconquista cristiana desde el 1031, la cual termina en 1492, cuando los moros pierden Granada su último dominio en la península.

El primer producto jurídico de la reconquista es el Fuero viejo de Castilla en el 1050. Algunas regiones se resisten a conservar el derecho desarrollado bajo el poder islámico, otras poblaciones reclaman independencia, reclamando del poder central un derecho de su propia elección, de esta forma surge el sistema de los diversos derechos forales (cartas pueblas y fueros municipales). Estos sistemas jurídicos forales, a veces eran producto de una concesión del rey o, del señor municipal o, un acto autónomo del municipio que en conjunto formaron fueros-tipos y fueros-filiales, formando familias de derechos forales. Algunos fueron importantes como el Fuero real, elaborado por Alfonso X, entre 1252 y 1255, el Fuero de Soria y el Fuero Juzgo, entre otros.

La institución municipal impuesta por los romanos, se mantuvo durante la dominación árabe, y los reyes españoles fueron concediendo grandes franquicias y

⁷⁶ Floris, Op. Cit., p. 40.

privilegios a las localidades, a esta práctica se le conoció como fuero municipal y era la ley que establecía los derechos de cada localidad.

Los fueros municipales eran reglas que protegían a las localidades municipales de los abusos de los señores feudales.

Alfonso X, el Sabio, trató de disminuir las facultades de los gobiernos municipales bajo la legislación de las Siete Partidas, estableciendo severas cargas tributarias.⁷⁷ Roma para imponer su hegemonía en España, estableció diversas formas de organización municipal y funda ciudades que subsisten en la actualidad. El municipio en España recibe además, de la influencia romana durante varios siglos, la de los pueblos germánicos y árabes, prevaleciendo el dominio de Roma que se inicia con Publio Cornelio Escipión, conocido como “el africano” y vencedor de Aníbal, logró apoderarse de Nova Carthago hoy Cartagena en el año 209 a.C., y funda la colonia llamada Itálica cerca de Sevilla. Después de la partida de Escipión de la península se crearon dos provincias, de España citerior (países del Ebro) con capital en Tarraco (Tarragona) y España ulterior en la actual Andalucía. España estuvo sujeta a constantes invasiones determinadas por emperadores romanos como Julio César, Octavio Augusto, Vespasiano, Tito y Nerva, quienes impulsaron obras públicas importantes, favorecieron el comercio y la cultura en general; algunos emperadores fueron españoles o descendientes de ellos, como Trajano, Adriano, Marco Aurelio o Teodosio, entre otros.

Durante los tiempos de la República y el Imperio, se crean municipios, cuyos habitantes gozaban del derecho de ciudadanía romana, en ciudades como Híspalis (Sevilla) y Córdoba (Córdoba), Itálica y Gades (Cádiz), en el sur Lusitania, y ciudades con plenos derechos como Olisipo (Lisboa), Pax Julia (Beja), Merida, fundada por Augusto. Bajo Augusto, existían en toda España 50 municipios con derecho de plena ciudadanía. El Imperio Romano empezó a decaer y la

⁷⁷ Acosta, Op. Cit., p. 778.

organización provincial y local también, se desorganizaba, las asambleas populares dejaron de elegir a sus magistrados o autoridades municipales.

Las influencias culturales e históricas, aunadas a las tradiciones del pueblo español que ha sido por naturaleza regionalista, así como la reconquista de la península ibérica que estaba bajo el dominio árabe, fueron factores determinantes para que se desarrollara la organización municipal, la cual se consolida en los siguientes siglos.⁷⁸

2.2 EL MUNICIPIO EN MÉXICO

2.2.1 EL DERECHO AZTECA

El Régimen de la tierra perteneció más al derecho público que al derecho privado y sólo la nobleza poseía propiedades de manera similar al régimen de propiedad privada que actualmente regula nuestro sistema jurídico. Por ejemplo unas tierras pertenecían al rey en lo personal y, otras en su calidad de rey. Las tierras llamadas Tlatocamili, sirvieron para el sostenimiento de los funcionarios o nobleza, por todo el tiempo que duraban en funciones; los pillali corresponden a las tierras que heredaban los nobles, independientes de sus funciones, y que sólo podían ser vendidas entre la nobleza; Los calputin tuvieron tierras en común, repartidas en parcelas que podían ser cultivadas por las familias individualmente; los tepantlalli de cuyo producto se sostuvo el culto religioso; los milchimalli, de lo que producen estas tierra se sostienen los gastos de la justicia; los Milchimalli para financiar a los militares; los telpochcaltlalli para sostener los gastos de las escuelas para el pueblo en general; lo que producen los tecpantlalli se usa para sostener los gastos del palacio y; los calpulli, terrenos de trabajos comunales para el sostén de grupos familiares que poseían esas tierra de uso común concedidas por el rey o tlatoani.⁷⁹

⁷⁸ Valencia, Op. Cit., p. 108.

⁷⁹ Floris, Op. Cit., p. 28.

El calpulli como antecedente del municipio en México, estaba sujeto a los jefes aztecas llamados tlatoanis quienes ejercen al interior jurisdicción en materia civil y criminal, con leyes y fueros locales, y al morir dejan el señorío a sus hijos o parientes.

Los calpullis se caracterizan por:

“a) Conjunto de linajes o grupos de familias generalmente patrilineales y de amigos y aliados; cada linaje con tierras de cultivo aparte de la de carácter comunal.

b) Entidad residencial localizada, con reglas establecidas respecto a la propiedad y el usufructo de la tierra.

c) Unidad económica que, como persona jurídica tiene derechos sobre la propiedad del suelo y la obligación de cubrir el total de los tributos.

d) Unidad social con sus propias ceremonias, fiestas, símbolos sagrados y organización política que llevan a la cohesión de sus miembros.

e) Entidad administrativa con dignatarios propios dedicados principalmente al registro y distribución de tierras y a la supervisión de obras comunales.

f) Sub-área de cultura, en cuanto a vestidos, adornos, costumbres actividades, etcétera.

g) Institución política con representantes del gobierno central y con alguna injerencia en él.

h) Unidad militar, con escuadrones, jefes y símbolos propios.”⁸⁰

El calpulli es una asociación humana de carácter natural y político, similar al Municipio, sin embargo, no se equipara este modelo de organización social, económica, política, administrativa y jurídicamente de lo que actualmente es la

⁸⁰ Rendón, Op. cit., p. 90.

institución municipal. Pero se afirma que el calpulli fue una forma de organización superior a la institución municipal traída por los españoles.⁸¹

2.2.2 EL MUNICIPIO EN LA NUEVA ESPAÑA.

Hernán Cortés funda el primer municipio en la villa rica de Veracruz, con lo que se desvincula del gobernador de Cuba, funda un segundo municipio en Tepeaca Puebla. Cortés funda el Primer Ayuntamiento Metropolitano, en Coyoacán, después de conquistar la ciudad de Tenochtitlán el 13 de agosto de 1521.

Los primeros ayuntamientos en la Nueva España, se conformaron por un Alcalde Mayor, dos Alcaldes Comunes y ocho Ediles. Los ediles se elevaron en 1526 a doce, posteriormente el Ayuntamiento se integraría con quince personas designadas a perpetuidad y que habían comprado sus puestos, se elegían dos Alcaldes, cinco Ediles y un Síndico.

Los ayuntamientos durante la dominación española, representaron la única muestra del gobierno de los pueblos, aún siendo limitada la participación de los gobernados, debido a que únicamente el alcalde ordinario se elegía popularmente.

Ante la invasión de Napoleón Bonaparte a la Península Ibérica en 1808, abdicaron la Corona de España Carlos IV y su hijo Fernando VII, de hecho y jurídicamente significaba la anulación de del Gobierno de España y su hegemonía en América.

En lo consecuente el Ayuntamiento de México en 1808, pretendía, ser considerado subsidiariamente como representantes de la soberanía de la colonia, y convocar a un congreso de ayuntamientos para determinar un estatuto provisional, en tanto se definía la autoridad de España.⁸²

⁸¹ *Ibíd.*, p. 94.

⁸² Acosta, *Óp. cit.*, p. 780.

“Los regidores del ayuntamiento eran personas muy principales y serlo era gozar de un puesto de honor y dignidad, que era celebrado y demarcado con cadenas de oro, ropaje suntuoso y asiento bajo dosel en la gran catedral de México. La importancia del Ayuntamiento de la Ciudad de México y la relevancia de sus miembros, de una manera especial en el momento histórico a que nos venimos refiriendo, es destacada por Lucas Alamán en los siguientes términos:⁸³

Entre las diversas corporaciones que existían en la época de que hablamos (1808), el ayuntamiento de la capital y el consulado fueron los que más parte tuvieron en los acontecimientos de que vamos a ocuparnos. Se componían primero, como todos los ayuntamientos, y éstos nombran cada año dos alcaldes, y cada dos, seis regidores incluso el síndico. Los regidores perpetuos en números de quince, eran antiguos mayorazgos, de muy corta instrucción en lo general y los más de ellos arruinados en sus fortunas. Los alcaldes y regidores elegidos, que se llamaban honorarios, se escogían entre las personas más notables del comercio de la clase propietaria, y se tomaban también de entre los abogados más distinguidos a los que siempre pertenecía el síndico, y esos últimos eran los que generalmente, por la superioridad de sus luces ejercían un grande influjo sobre la corporación. Así se verificaba en 1808 con respecto a los licenciados don Francisco Primo Verdad y Ramos y don Juan Francisco Azcárate, síndico el primero y regidor el segundo, cuyo nombramiento habían comprado, para dar lustre a sus familias, y por esto el ayuntamiento de México puede ser considerado como el representante de aquel partido; los alcaldes y los regidores honorarios se solían nombrar por mitad europeos y americanos. La presidencia de la corporación había sido motivo de muchas disputas y representantes, resistiendo el ayuntamiento tener a su cabeza a los corregidores o intendentes en el periodo de que hablamos, presidía el alcalde más antiguo que lo era Don José Mariano Fagoaga. El ayuntamiento gozaba los honores de grande de España y la ciudad debía tener el primer lugar en los congresos de la Nueva España, que como hemos visto, cesaron de reunirse mucho tiempo hacía.”

Obras de don Lucas Alamán, Historia de México, Edit. Jus, t.I p. 62.

Relata Don Alfonso Noriega Cantú:

“Y la chispa se prendió bien pronto. En *La Gaceta* de 16 de julio de 1808, se publicaron las noticias llegadas el día 8 del mismo mes, en el “cajón” dirigido al señor virrey, de España y en el que le informaba de la “abdicación” que había hecho de la corona el señor rey de España y de las Indias, en unión del príncipe de Austria, a favor del señor emperador de los franceses.

En esta situación el H. Ayuntamiento de la Ciudad de México, se reunió en Cabildo Extraordinario el 19 de julio del mismo año y el síndico de la comisión, don Francisco Primo Verdad y Ramos, haciendo referencia a las noticias publicadas en *La Gaceta*, planteó la situación que calificó del “asunto más

⁸³ Alfonso Noriega Cantú, *Las ideas políticas en las declaraciones de derechos de las constituciones políticas de México (1814-1917)* (México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984), p. 43.

crítico, arduo y delicado que puede ocurrir en esta muy leal, insigne y nobilísima ciudad desde el momento feliz de su gloriosa conquista”.

Durante el curso del debate, el regidor don Juan Francisco de Azcárate presentó una moción que, apoyada por don Francisco Primo Verdad y Ramos, fue aprobado por todos los regidores, levantándose el acta correspondiente por el escribano del ayuntamiento.

Acto continuo, a moción también del regidor Azcárate, el Ayuntamiento en pleno salió del palacio municipal y se dirigió en coches y “rodeado de un inmenso pueblo” al palacio virreinal. La guardia de éste, contra la costumbre establecida, le hizo los honores militares y recibida por el virrey presentáronse ante él vestidos de gala, con la rodilla hincada en tierra, puestos los sombreros y con la mano en el puño de la espada, juraron fidelidad al rey Fernando VII y no reconocer por monarca a Napoleón ni a ninguno de su familia, entregándole un *Memorial*, en el que se decía lo siguiente: “ Que la muy Noble, Insigne Muy Leal e Imperial Ciudad de México, Metrópoli de la América Septentrional ha leído con el mayor asombro las tristes noticias que comprenden *Las gacetas de Madrid*, de trece, diecisiete y veinte de mayo” y manifiestan el sentimiento y sorpresa con que los habitantes de la capital habían visto las renunciadas de la familia real, arrancadas por la violencia y por lo mismo insuficientes y nulas; que en esa situación y por la ausencia de los legítimos herederos del trono, *residía la soberanía en el Reino y las diversas clases que lo formaban*, y aunque muy particularmente en los tribunales superiores que lo gobiernan, administran justicia y en los cuerpos que llevaba la voz pública, los cuales *la conservarían para entregarla al legítimo soberano*, cuando libre de toda presión extranjera y apto para ejercerla, ocupase el trono que le correspondía; que entre tanto el país se debería regir por las leyes establecidas; el ayuntamiento de México, en consecuencia *de estos principios*, y en representación de toda la nueva España, como su metrópoli, sostendría lealmente los derechos de la familia reinante y que para llevar a efecto la resolución tomada, pedía que el virrey continuase al frente de los destinos del país, provisionalmente como virrey, gobernador y capitán general, no entregar el poder a nación ninguna extranjera, ni aún a la misma España, hasta que no se hallase libre de los ejércitos franceses y pudiese obrar sin presión la más leve. El *Memorial* continuaba diciendo que

El virrey, las autoridades eclesiásticas, civiles y militares, debían prestar juramento al ayuntamiento, audiencia y demás tribunales, de gobernar al país conforme a las leyes establecidas, defender el territorio de la Nueva España y conservar sus derechos y su integridad. La corporación ofrecía, como representante del pueblo, las vidas y haciendas de todos los habitantes, los cuales estaban dispuestos a sacrificar una y otra en defensa de sus reyes y en prueba de su nunca desmedida fidelidad.

El mismo día, el virrey Iturrigaray pasó la representación del ayuntamiento en consulta al real acuerdo. Verificado éste, llamó la atención de los oidores que el ayuntamiento pretendiese tomar la representación del país entero y que llevando la voz de éste tratase de establecer el nuevo gobierno provisional.”⁸⁴

⁸⁴ Noriega, Óp. Cit., p. 45.

La legislación aplicable en la Nueva España desde la fundación del primer ayuntamiento en América, hasta la expedición de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 4 de octubre de 1824, los Municipios y consecuentemente los Ayuntamientos se rigieron por las siguientes leyes:

Leyes de las Siete Partidas,
Leyes de la Novísima Recopilación,
Leyes de Indias
Constitución Política de la Monarquía Española de 1812,
Decretos emanados de las Cortes Generales y
La Constitución de Cádiz

La Constitución Política de Cádiz es decretada el 19 de marzo de 1812 y promulgada en México el 30 de septiembre de ese mismo año, se caracteriza por ser una Constitución de corte liberal en su contenido tutela los derechos fundamentales del hombre, la Teoría de la División de Poderes y la clasificación de las facultades y atribuciones propias de los gobiernos municipales, con el fin de procurar su desarrollo, sin embargo, se hace notar que la legislación era limitada, y al regreso de Fernando VII, se obstaculizó su desarrollo.

2.2.3 EL MUNICIPIO EN MÉXICO INDEPENDIENTE.

La Constitución del Estado de México, en 1825 hace referencia a los ayuntamientos. Ni la Constitución de Apatzingán, ni la Constitución de 1824, hacen referencia al régimen municipal.

La Constitución de 1835, en su Sexta Ley, denominada “División del Territorio de la República y Gobierno Interior de los Pueblos, regula a los municipios en sus artículos 7, 9, 14 fracciones I a IV, 16, 18, fracción III, 22, 23, 24, fracciones I a IV, 25, 26 y 30, estos artículos regulan las materias sobre elecciones de

ayuntamientos, de las Juntas Departamentales, de los alcaldes, regidores y síndicos y aspectos generales sobre la administración municipal.

Las Bases orgánicas de 1843, reconocían en su artículo 4º el régimen municipal, divide al territorio en departamentos y éstos en Distritos, Partido y Municipalidades.

La Constitución de 1857, establece la existencia del Municipio, sin regular con precisión esta institución.

Durante el imperio de Maximiliano en 1865, parte del territorio mexicano quedó dividido en departamentos, cada departamento en Distritos y cada Distrito en Municipalidades; el estatuto provisional del Imperio mexicano establecía que cada población tendría una administración municipal propia, a cargo de los alcaldes, quienes presiden los Ayuntamientos, y éstos integrarían el Consejo del Municipio, eligiéndose popularmente de manera directa y se renovarían por mitad anualmente.

En el Plan de Tuxtepec, Porfirio Díaz en 1876, convierte a los gobiernos municipales agrupando a los Ayuntamientos en Demarcaciones Administrativas que se llamaron Partido, Distrito, Jefatura o Cantón; y sus dirigentes, los jefes políticos fueron los agentes de Gobierno del Centro, esto equivalía a que los Ayuntamientos eran simples dependientes de los gobernadores.

En 1906 el programa del Partido Liberal, propuso como Reformas Constitucionales la supresión de los jefes políticos y la reorganización del Municipio.

El 12 de diciembre de 1914, expide en Veracruz un Decreto de adición al Plan de Guadalupe, en el que mencionaba: “ El Primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo que expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del País”.

El Decreto dio origen a 5 leyes relativas al Municipio Libre y, faculta: a los Ayuntamientos a establecer oficinas, mercados, cementerios; la organización municipal en el Distrito Federal, Territorio de Tepic y Baja California y; sobre los procedimientos para la Expropiación de Bienes, mercados, etc.⁸⁵

“Durante el siglo diecinueve jurídicamente no se realizan aportaciones importantes, se hicieron trabajos de compilación de disposiciones jurídicas que regulaban los municipios, esta labor se traduce en manuales, instructivos, directorios, para uso de los ayuntamientos y de los alcaldes pero sin consolidar alguna doctrina o teoría sobre la organización municipal, la bibliografía decimonónica es escasa y limitada a aspectos prácticos y de gestión administrativa como se advierte en autores como Juan Wenceslao Barquera, *Directorio político de alcaldes constitucionales*, 1834; Luis de Ezeta, , *Manual de alcaldes y jueces de paz*, 1845; Mariano Galván Rivera, *Novísimo manual de alcaldes*, 1850; Julio Jiménez y Agustín Lozano, *Manual de los ayuntamientos*, 1875; Miguel León, *Directorio para ayuntamientos*, 1890; Cosme Garza García, *Manual de los presidentes municipales*, 1897; Rodríguez de San Miguel, realiza una obra importante denominada *Pandectas hispano-megicanas* (1839) recoge las normas municipales que había legislado en Península y en este territorio en sus primeros años de independencia. En su primer tomo recopila con precisión la organización del ayuntamiento de la ciudad de México, dicho autor había fungido como oficial mayor y síndico; en el segundo tomo incluye leyes, decretos, ordenanzas y los bandos de los pueblos. Otro autor importante fue don Miguel Lira y Ortega, quien fuera gobernador de Tlaxcala, promovió la reforma Constitucional local de su estado en 1868, para elevar al rango de cuarto poder y; al siguiente año publica la obra *Poder municipal. Breves consideraciones histórico-políticas sobre el origen, naturaleza, importancia, etcétera, de dicho poder*, toma como base las tradiciones del pueblo tlaxcalteca, que conservan las poblaciones indígenas a través de los ancianos llamados “tiachcas”, quienes forman el cuerpo deliberante sobre los asuntos de la comunidad.

Las obras en materia constitucional y de derecho administrativo, le dan poca importancia a la institución municipal, a excepción de José María Castillo Velasco, quien desde el Constituyente de 1856 propuso adiciones a las municipalidades, al no trascender sus propuestas, elaboró en 1871 la obra *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, en la que hace notar la importancia de la libertad y soberanía municipal, y; en 1875 más de la mitad de la primera parte del primer tomo lo dedica a la división territorial del territorio mexicano y describe a sus municipios, ayuntamientos y las funciones y servicios que prestan; Juan N. Vázquez, *Curso de derecho público* (1879) quien llegó a ser presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se pronunció contra los municipios considerándolos una creación artificial, omitiendo su existencia natural, los concibe como causa del avasallamiento de las libertades y el despotismo, en una parte de su obra examina el municipio, su organización, servicios, bienes comunales,

⁸⁵ Acosta, Op cit., p. 784.

responsabilidades de los vecinos y de los municipios. Manuel Cruzado en sus *elementos de derecho administrativo* (1885) consideró al municipio como un poder importante para la felicidad del pueblo, entre otros. El jurista conservador Teodosio Lares, en sus *Lecciones de derecho administrativo* (1852), en su obra sólo hace referencia a los reglamentos de policía y seguridad de los municipios; Ramón Rodríguez, en su *Derecho constitucional*, describe al municipio como una reliquia tan vulnerable como inútil, de tiempos calamitosos que pasaron y que nunca volverán.⁸⁶

2.2.4 EL MUNICIPIO EN MÉXICO HACIA EL SIGLO XX.

En el Congreso Constituyente de 1916-1917, se formula el proyecto del Artículo 115, con objeto de fortalecer y desarrollar al Municipio independiente y libre, sin embargo aunque se debatió el punto de asegurar autonomía en sus ingresos públicos, no se logró el efecto esperado, debido a que quedó sujeto a lo que determinarán las legislaturas locales. En el constituyente de Querétaro se manifestaron opiniones a favor del municipio libre con las que posteriormente se desarrolla y consolida el derecho municipal. Se publicaron tres obras importantes que se han considerado clásicas para el derecho municipal: Salvador Alvarado, *La reconstrucción de México* (1919); Modesto C. Rolland, *El desastre municipal en la República mexicana* (1821), con prólogo de Manuel Gómez Morín, y de José de Jesús Castorena, *El problema municipal mexicano* (1926), este último autor fue gobernador de Guanajuato y distinguido abogado laboralista, realizó un análisis exhausto del municipio, explicando los principales problemas propios de esta institución en lo político, social, económico y jurídico, con el fin de solucionarlos hizo propuestas como el reconocimiento del principio de autonomía, un régimen de gobierno adecuado a las características de cada centro de población; impuestos municipales propios; municipalización de los servicios, materias de acción municipal (servicios públicos); asociaciones municipales; servicio civil, y planificación de ciudades, actualmente existe abundante producción e instituciones jurídicas tendientes a realizar propuestas que coadyuven al desarrollo del municipio

⁸⁶ Valencia, Óp. Cit., p. 16.

en todos sus tópicos, como el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), el Centro de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación (CEDEMUN), Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública (INDETEC), El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) y el Instituto de Administración Pública del Estado de México.⁸⁷

El Estado mexicano actualmente en términos de la Constitución, es un Federación constituida por los Estados y el Distrito Federal, existe la Federación como Estado soberano y las entidades federativas son autónomas para organizar su régimen interno y, dentro de ellas, existe la estructura político-administrativa fundamental que es el Municipio.

⁸⁷ *Ibíd*em, pág. 20.

CAPÍTULO TERCERO

(Elementos del Municipio)

3.1 PERSONALIDAD JURÍDICA

Previo a analizar los elementos que integran o conforman al municipio, es importante señalar que dentro de nuestro orden jurídico, es una persona jurídica con derechos y obligaciones reconocida por la Constitución en su Artículo 115, fracción II, los municipios son personas jurídicas de Derecho Público, órganos político administrativos con autonomía para administrar las cuestiones locales municipales dentro de su territorio.⁸⁸

El constituye la base organizativa del Estado, la Constitución lo considera la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación; el municipio es la institución pública de gobierno más inmediata al ciudadano, a quien le interesa en mayor medida que los servicios públicos se lleven a cabo con eficiencia o que los recursos municipales se administren adecuadamente.

El municipio es un gobierno local con características urbanas y se conforma al igual que el Estado con tres elementos básicos que son: territorio, población y gobierno. Se considera al territorio y la población como elementos previos y constitutivos de éste, ya que para que exista la organización municipal es preciso que con anterioridad se encuentre una población asentada en un espacio determinado. El gobierno, tiene el carácter de constitutivo, el cual se requiere para desarrollar sus actividades. Estos elementos se mencionan tanto en las Constituciones locales como en las leyes orgánicas municipales, previendo un cierto número de habitantes, organización de su gobierno y administración, incluyendo recursos económicos, infraestructura y servicios.

⁸⁸ Acosta Op cit., p. 799.

3.2 EL TERRITORIO

Es el elemento material o físico sobre o en el que el municipio ejerce su atribuciones jurídicas de las que está dotado, así como el ámbito de validez de las normas que emite su órgano de gobierno o cualquier otro facultado constitucionalmente para ello. Dentro del municipio existen disposiciones emitidas por el propio ayuntamiento o la administración municipal, pero también otras normas emitidas por las legislaturas de los estados.⁸⁹

En la República Mexicana está integrada por treinta y dos entidades federativas con una diversidad en el número de municipios por ejemplo Oaxaca tiene 579, Puebla 217, Veracruz 210, Baja California Sur 5 y Querétaro 18 , en total en nuestro país se encuentran reconocidos dos mil cuatrocientos cuarenta municipios.

⁸⁹ Eduardo Andrade Sánchez, *Derecho municipal (México: Oxford University Press México, p. 118.*

QUERETARO DE ARTEAGA DIVISION MUNICIPAL, 1995⁹⁰

Clave	Municipio	Clave	Municipio
01	Amealco de Bonfil	010	Landa de Matamoros
02	Pinal de Amoles	011	Marqués, El
03	Arroyo Seco	012	Pedro Escobedo
04	Cadereyta de Montes	013	Peñamiler
05	Colón	014	Querétaro
06	Corregidora	015	San Joaquín
07	Ezequiel Montes	016	San Juan del Río
08	Huimilpan	017	Tequisquiapan
09	Jalpan de Serra	018	Tolimán

<i>Población total en México</i>	97 483 412
<i>Estimación global de la población indígena CONAPO-INI</i>	12 707 000
<i>Población Indígena</i>	10 253 627
<i>Porcentaje</i>	10.5
<i>Población de cinco años y <u>más</u> hablante de lengua indígena</i>	6 044 547
<i>Porcentaje</i>	7.1
<i>Población no hablante de lengua indígena y estimada como indígena</i>	4 209 080
<i>Total de municipios de México</i>	2 443
<i>Total de municipios indígenas o con presencia de población indígena</i>	871
<i>Porcentaje</i>	35.7
<i>Municipios con 70% y más de población indígena</i>	481

⁹⁰ http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/divi_terri/1810-1985/gro/queretaro.pdf, 17/09/2012, 20:22. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) presenta la División Territorial del Estado de Querétaro de Arteaga de 1810 a 1995.

<i>Porcentaje</i>	19.7
<i>Municipios con 40 a 69% de población indígena</i>	174
<i>Porcentaje</i>	7.1
<i>Municipios con menos de 40% de población indígena y más de 5 000 indígenas</i>	190
<i>Porcentaje</i>	7.8
<i>Municipios de menos de 40% de población indígena y menos de 5 000 indígenas con presencia de hablantes de lenguas con menos de 5 000 hablantes (lenguas minoritarias)</i>	26
<i>Porcentaje</i>	1.1
<i>Municipios con población indígena dispersa</i>	1 542
<i>Municipios sin población indígena</i>	30
<i>Población total de los municipios indígenas o con presencia de población indígena</i>	56 586 584
<i>Población indígena en municipios indígenas o con presencia de población indígena</i>	9 345 113
<i>Porcentaje</i>	91.1
<i>Total de localidades en México</i>	199 369
<i>Localidades con 70% y más de población indígena</i>	17 436
<i>Porcentaje</i>	8.7
<i>Población indígena en localidades con 70% y más de población indígena</i>	5 839 400
<i>Porcentaje</i>	56.9
<i>Localidades con 40% a 69% de población indígena</i>	3 971
<i>Porcentaje</i>	2.0

<i>Población indígena en localidades con 40% a 69% de población indígena</i>	1 053 488
<i>Porcentaje</i>	10.3
<i>Localidades con 1% a 39% de población indígena</i>	31 624
<i>Porcentaje</i>	15.9
<i>Población indígena en localidades con 1% a 39% de población indígena</i>	3 360 739
<i>Porcentaje</i>	32.8
<i>Localidades con 70% y más de población indígena y menos de 100 habitantes</i>	8 263
<i>Porcentaje</i>	47.4
<i>Localidades con 70% y más de población indígena y de 100 a 499 habitantes</i>	6 367
<i>Porcentaje</i>	36.5
<i>Localidades con 40% a 69% de población indígena y menos de 100 habitantes</i>	2 019
<i>Porcentaje</i>	50.8
<i>Localidades con 40% a 69% de población indígena y de 100 a 499 habitantes</i>	1 255
<i>Porcentaje</i>	31.6
<i>Localidades con menos de 40% de población indígena y menos de 100 habitantes</i>	8 088
<i>Porcentaje</i>	25.6
<i>Localidades con menos de 40% de población indígena y de 100 a 499 habitantes</i>	12 349
<i>Porcentaje</i>	39.0
<i>Municipios indígenas o con presencia de población indígena con grado de marginación "muy alto"</i>	295

Porcentaje **33.9**

Municipios indígenas o con presencia de población indígena con grado de marginación “alto” **363**

Porcentaje **46.5**

Municipios indígenas o con presencia de población indígena con grado de marginación “medio” **87**

Porcentaje **10.0**

Municipios indígenas o con presencia de población indígena con grado de marginación “bajo” **45**

Porcentaje **5.2**

Municipios indígenas o con presencia de población indígena con grado de marginación “muy bajo” **81**

Porcentaje **9.3**

Porcentaje de viviendas particulares habitadas por población indígena con agua entubada **64.0**

Porcentaje de viviendas particulares habitadas por población indígena con electricidad **83.1**

Porcentaje de viviendas particulares habitadas por población indígena con piso de tierra **43.7**

Porcentaje de viviendas particulares habitadas por población indígena que cocinan con leña **62.4**

Localidades con 40% y más de población indígena

Porcentaje de la población ocupada que trabaja en el sector primario **56.8**

Porcentaje de la población ocupada que no recibe ingresos por su trabajo **30.7**

Porcentaje de la población ocupada que recibe de 1 a 2 salarios mínimos **22.2**

Porcentaje de viviendas con piso de tierra **53.5**

Porcentaje de viviendas que no disponen de agua entubada **42.3**

Porcentaje de viviendas que no disponen de drenaje **73.0**

Porcentaje de viviendas que no disponen de electricidad **20.7**

*Porcentaje de viviendas que no disponen de agua entubada, drenaje ni electricidad*⁹¹ **13.0**

3.3 LA POBLACIÓN MUNICIPAL

La población es el elemento humano, se vincula en términos del concepto de “lo vecinal”, tiene este carácter, el que habita con otros en el mismo pueblo, barrio o casa; si hablamos de vecindad, relacionamos materialmente la proximidad de familias, edificaciones agrupadas en espacios territoriales determinados. En un sentido de vecino, existen necesidades y problemas comunes que enfrentan organizados política y jurídicamente, creando un ente llamado municipio.

Para ser vecino, las leyes municipales exigen que las personas establezcan su domicilio en el municipio por un determinado tiempo. Generalmente las leyes orgánicas municipales exigen un mínimo de seis meses. La vecindad se pierde por ausentarse del territorio municipal por un lapso de tiempo, por manifestación expresa de residir en otro lugar o por ausencia declarada judicialmente. Los municipios se distinguen de acuerdo a su desarrollo en urbanos, rurales e indígenas. Las leyes orgánicas distinguen categorías poblacionales tomando como base la cantidad de población, lo cual, varía de una entidad federativa a otra, en:

⁹¹ http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=217. 17/09/2012, 19:45 Comisión Nacional para el desarrollo de los pueblos indígenas.

ciudades, villas, pueblos, rancherías y caseríos. Por ejemplo para adquirir la categoría de ciudad, en Tabasco se piden 7,500 habitantes; Quintana Roo, 10,000; Estado de México 15,000; Veracruz 30,000, entre otros. La calidad de Villa, se requiere una población de 10,000 habitantes en Tlaxcala, 5,000 en Quintana Roo. En las demás categorías, también, es variable el número de población, para llegar a pueblo se requiere un número de habitantes que fluctúa entre 500 y 200 mil; las rancherías entre 400 y 1,500 y; los caseríos entre 200 y 500 habitantes como cantidad mínima de población.⁹²

3.4 EL GOBIERNO

El gobierno es la acción de dirigir, administrar, mandar o conducir las acciones de una comunidad y de organizar los servicios que satisfagan demandas, es también un elemento constitutivo del municipio.

El gobierno municipal ejerce su autoridad por medio de los órganos internos, para resolver todas las cuestiones que se le presenten dentro de su circunscripción territorial. Los órganos de gobierno municipal varían según las épocas y los distintos países, en México, de acuerdo al primer párrafo de la fracción del artículo 115 constitucional, la autoridad gubernamental en el municipio recae en el ayuntamiento.

El ayuntamiento se auxilia para gobernar en la administración municipal, formada por funcionarios para atender los servicios que requiere la comunidad, así como para resguardar su hacienda y patrimonio. Se entiende como hacienda lo relacionado con los ingresos, egresos, la deuda pública y el patrimonio municipal. Los bienes, derechos e inversiones conforman el patrimonio del municipio.⁹³

⁹² Valencia, Op. Cit., p. 28.

⁹³ Ibid., p. 29.

Las funciones esenciales del Estado, legislativa, ejecutiva y judicial, en la dimensión del entorno municipal se mencionan los siguientes:

- a) La función legislativa, en el ámbito municipal es la facultad de reglamentar lo relativo a los servicios y las actividades en general de la administración municipal.
- b) La función ejecutiva, consiste en la aplicación de una norma a una relación jurídica, creando un derecho, una obligación a una situación subjetiva, dirigida particularmente a las funciones de gobierno y administración municipal, es decir, la actuación de los representantes del gobierno y administración municipales no actúan sin una base jurídica.

La función jurisdiccional, esta función se distingue de la función ejecutiva por la finalidad que persigue, la cual es la actuación y mantenimiento del orden jurídico, lo concretamente do

- c) relacionado con la seguridad y sanción del Derecho.

Estas funciones se encuentran distribuidas en distintos órganos de poder o de gobierno municipal con el fin de evitar un gobierno tirano en el que el ejercicio del poder queda monopolizado por una sola persona u órgano, la pluralidad de funciones en distintos órganos de gobierno no rompe con la unidad del poder.

Los juristas contemporáneos, confirman la necesidad de precisar que lo que se dividen son las funciones, asignando atribuciones particulares a los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales, sin que aquellas sean irreconciliables o separadas. El poder no se divide, únicamente se distribuyen las funciones que competen al Estado, el cual es uno e indivisible, esto ocurre de igual manera en el gobierno municipal.

3.4.1 LA POTESTAD REGLAMENTARIA

La potestad reglamentaria que se atribuye al Poder Ejecutivo o a los ayuntamientos, consiste en la facultad de crear normas jurídicas de carácter general e impersonal.

La potestad reglamentaria se manifiesta en actos administrativos que crean situaciones jurídicas generales, impersonales y objetivas.

Las características de la potestad reglamentaria, son las siguientes:

- 1) Es unilateral, ya que el órgano que la crea, procede unilateral e imperativamente prescindiendo de la voluntad de los particulares.
- 2) Es una atribución de un órgano constituido personal o colegiadamente.
- 3) Es la emisión de órdenes normativas, que prevén sanciones para los casos de incumplimiento.
- 4) Este material jurídico es amplio y se conforma por normas fundamentales y secundarias.

La potestad reglamentaria otorgada por la Constitución a los ayuntamientos municipales, no podrá ser delegada a ningún otro órgano de autoridad. La normatividad que es creada por el ayuntamiento, ha recibido en los distintos periodos de la historia diversas denominaciones, tales como: ordenanzas, bandos y reglamentos. Actualmente el párrafo segundo de la fracción II del Artículo 115 de la Constitución ordena:

“Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos,

funciones y servicios públicos de su ⁹⁴competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”

Compete al ayuntamiento como cuerpo deliberante, colegiado, tiene competencia para expedir reglamentos y sobre las materias que están dentro del ámbito de la municipalidad y los reglamentos internos para el mejor desarrollo de las actividades pertenecientes a su régimen administrativo.

3.4.2 LA FUNCIÓN EJECUTIVA MUNICIPAL

Esta función recae en el órgano unipersonal representativo y ejecutor, llamado presidencia municipal, cuyo titular es el presidente municipal o también llamado alcalde.

Debido a factores como el crecimiento de la población, la expansión de las ciudades, han determinado que no recaiga únicamente en el alcalde la gestión administrativa. La función administrativa es desempeñada por la administración pública municipal, la cual, se diversifica de acuerdo a ramos y atribuciones concretas. El aumento de la estructura orgánica municipal, se encuentra determinada por factores presupuestarios y de la complejidad de las necesidades de la población.

Se denomina indistintamente a la función ejecutiva como función administrativa, y se manifiesta en una diversidad de actos administrativos distintos a los actos legislativos y jurisdiccionales. Los actos administrativos son actos jurídicos concretos que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la

⁹⁴ Bando. Es el anuncio público de una cota, de un edicto, de una ley, de un mandato superior, de una sentencia, hecho por persona autorizada o por voz del pregonero, o por fijación de carteles en los parajes más concurridos del pueblo, también se llama así mismo edicto, mandato o ley que se publica o anuncia solemnemente.

realización de actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares y se regulan por el interés general o interés público.

Las funciones ejecutivas del Presidente Municipal, materialmente son de gobierno o políticas y administrativas. Las funciones de gobierno o políticas son por ejemplo: la de sancionar y publicar los reglamentos, representar a la municipalidad, presidir e intervenir en los debates del ayuntamiento, informar sobre el estado que guarde la administración pública municipal, entre otras; como funciones administrativas se conocen: Llevar a cabo el control de los servicios públicos, ejecutar los acuerdos del ayuntamiento, nombrar a los servidores municipales, cuando sea atribuida esta facultad, llevar el control de los bienes que integran el patrimonio municipal.

3.4.3 LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL MUNICIPAL

Con respecto a la función jurisdiccional a nivel municipal, algunos juzgados dependen del Poder Judicial de la entidad respectiva, en otros casos los juzgados menores o los de paz pertenecen al municipio.

De acuerdo al artículo 21 de la Constitución General de la República, faculta a las autoridades administrativas, incluyendo a las autoridades municipales, a imponer sanciones pecuniarias, multas y privativas de la libertad, arresto hasta por 36 hrs, las cuales se individualizan de acuerdo a las circunstancias en las que se cometió la infracción.

El presidente municipal o el secretario del ayuntamiento, en la mayoría de los municipios del país, califican e imponen la sanción, pero hay municipios en los que existen juzgados calificadores, juzgados cívicos, que son conocidos como justicia de “barandilla”. La Constitución faculta a las autoridades administrativas, para castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, también lo es que la imposición de tales castigos debe ser, no al arbitrio de quien los impone sino

con apego a lo establecido en los reglamentos y otra ley, que no se opongan al artículo 21 constitucional.⁹⁵

3.5 LOS PRINCIPIOS GENERALES QUE RIGEN AL MUNICIPIO

Los principios teóricos que caracterizan u orientan las actividades del municipio, se concretan en autonomía, democracia y eficacia.

3.5.1 LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

El Principio de autonomía municipal ha sido discutido en los foros internacionales y se han pronunciado las más variadas interpretaciones, por lo que no podrá considerarse como un valor absoluto e inmutable sino como una noción de carácter relativo, y completamente variable en cada estado determinado por el poder legislativo de cada entidad.

La autonomía municipal en la historia también, se han visto mutaciones en sus connotaciones por ejemplo en España cuando es reconquistada por los cristianos, las ciudades obtuvieron sus fueros, que después, cuando se enfrentaron al poder real. EL concepto de autonomía depende de la forma de Estado y de la forma de gobierno que un país adopte, es muy diferente en un Estado central que en uno federal, motivo por el cual, se ha calificado a la autonomía con los términos de “autarquía”, “descentralización”, “administración indirecta”, o en los países anglosajones el de “self government” y el de home rule”, términos que tienen alcances diferentes.

En nuestro sistema jurídico, el término “autonomía”, se integra por las raíces autos, que significa por sí mismo, y nomos, ley, consiste en la facultad que una ente jurídico tiene para darse sus propias normas, sea un individuo o, una comunidad o un órgano del Estado. En el derecho público, sirve este concepto para designar la

⁹⁵ Rendón. Op. Cit., p. 303.

potestad que dentro del Estado pueden gozar los municipios, provincias, regiones, mediante normas y órganos de gobierno propios.

Existen en el derecho mexicano otros órganos que se consideran autónomos, son los organismos públicos descentralizados, que tienen patrimonio propio y personalidad jurídica. La autonomía de los organismos descentralizados se encuentra limitada por la administración pública federal o, administración pública centralizada.

La autonomía de los municipios consiste en que en poseer un gobierno propio, ya que en ellos se sustenta la organización territorial y administrativa del país, encontramos el fundamento de la autonomía municipal en el artículo 115 constitucional.

El municipio manifiesta su autonomía en los siguientes aspectos; a) autonomía de gobierno o política, que se ejerce a través del ayuntamiento; b) autonomía jurídica, porque el ayuntamiento posee personalidad jurídica propia, tanto para la expedición de reglamentos y realizar actos jurídicos; c) autonomía administrativa, en cuanto tiene una estructura propia que se compone de diversas dependencias y unidades administrativas encargadas de los servicios públicos y d) autonomía financiera, en virtud de que cuenta con su patrimonio y su hacienda de carácter público.

La autonomía municipal se encuentra restringida por la Constitución y las legislaturas de los estados que pertenecen, las cuales a veces establecen controles excesivos e interfieren en gran medida en las actividades municipales, a ello hay que añadir las atribuciones de la Federación que concentra los recursos y las aportaciones tributarias de mayor importancia.

3.5.2 LA DEMOCRACIA MUNICIPAL

Este principio se relaciona con la participación ciudadana en la gestión del ente comunal. El ejercicio de la democracia sindical se considera como primer elemento

las elecciones, actualmente la democracia no se reduce a que el gobernado, únicamente elija a sus representantes, sino que es necesario que la ciudadanía se integre a las actividades de gobierno.

Con la participación ciudadana en las actividades de gobierno y administrativas dentro del municipio, han surgido las siguientes propuestas: 1) derecho de los vecinos de elegir a sus principales representantes del cuerpo municipal, en elecciones cada vez más libres y competidas; 2) derecho de los vecinos de participar en las actividades municipales, que implica la obligación de la autoridad de informar de manera permanente acerca de dichas actividades, así como la de establecer órganos de colaboración ciudadana, y 3) derecho de los vecinos de controlar las principales decisiones de los funcionarios municipales que les afecten, así como revocarles el mandato cuando no cumplan las tareas que se les encomendaron.

El actor democrático de mayor importancia en la vida municipal, sigue siendo los procesos electorales, mediante los cuales, los ciudadanos se hacen escuchar y participar. Al renovar los ayuntamientos con el propósito a que se cumplan las mismas finalidades que el derecho electoral consistentes en producir representación, producir gobierno y producir legitimación.

En las leyes orgánicas municipales vigentes en los estados se han creado órganos de participación popular, a través de los cuales los ciudadanos pueden hacer propuestos y canalizar sus demandas.

Los organismos más comunes que se han creado en los ayuntamientos del país para impulsar la participación popular son los siguientes: a) comités de manzana, que pueden contar con un jefe de manzana, un secretario y tres vocales; b) asociación de colonos, integrada por los jefes de los comités de manzana en cada colonia, pueblo o localidad del municipio, a cargo de su correspondiente directiva; c) junta de vecinos en cada barrio, pueblo o localidad del municipio (puede

integrarse también una junta de vecinos, con la participación de las directivas de las asociaciones de colonos), y d) consejo de colaboración, integrado con los presidentes de las juntas de vecinos de cada colonia, pueblo o localidad del municipio.

Para integrar estos órganos se realiza generalmente una convocatoria del ayuntamiento, se elige una mesa directiva, compuesta por un jefe o presidente, un secretario y tres vocales, Duran en el encargo el mismo tiempo del mandato de tres años que tiene cada ayuntamiento.

Existen otros medios importantes para el ejercicio de la participación y de control sobre las actividades municipales, como son los llamados procedimientos de democracia semidirecta, que ya contienen algunas Constituciones locales y leyes orgánicas municipales.

Los medios de participación y de control que con mayor frecuencia se encuentran regulados en las legislaciones estatales y municipales encontramos: a) la consulta, auscultación que hacen las autoridades municipales para conocer del sentir de la ciudadanía; b) la iniciativa, en la cual los ciudadanos pueden proponer un proyecto de reglamento municipal, o bien reformas al mismo, si reúnen un cierto porcentaje del electorado o un determinado número de firmas; c) el plebiscito, acto por el cual se someten a la decisión del electorado cuestiones de naturaleza jurídica, y e) la revocatoria del mandato, posibilidad otorgada a la ciudadanía para relevar del cargo a los funcionarios municipales.

3.5.3 LA EFICACIA MUNICIPAL

El principio de eficacia se encuentra orientado a que los órganos de gobierno de los municipios desarrollen sus funciones con el máximo rendimiento y perfección, lo que significa que debe haber en los distintos titulares de ellos una buena capacidad administrativa, técnica y política. Se incluyen los conceptos de eficacia y eficiencia

que expone la teoría de la administración, el primero se refiere a los resultados de los programas de gobierno; el segundo al hacer las cosas bien, aspecto cualitativo en términos de servicios, producción y gastos en beneficio social.

La falta de profesionalismo en los cuadros de los funcionarios y empleados, así como los cortos mandatos municipales, no se ha podido desarrollar la eficiencia municipal.

El mandato de los ayuntamientos del país concluye normalmente en tres años, en el primer año la nueva representación sindical se dedica a conocer sus funciones; en el segundo, las ejerce de manera más plena, y en el tercero se preocupa por concluir las obras y cerrar las cuentas en su mayoría de los casos. Se inician las nuevas elecciones y comienza un nuevo ciclo, lo cual propicia la improvisación e imposibilita la realización de los proyectos a mediano y largo plazo.

Se sugiere el impulso una reorganización de la institución municipal que permita la continuidad de las gestiones municipales. Así como del plan de desarrollo y de los programas de los ayuntamientos.⁹⁶

3.6 UBICACIÓN DEL MUNICIPIO DENTRO DEL SISTEMA FEDERAL.

El Estado mexicano en términos de la Constitución, es una Federación constituida por las entidades federativas y el Distrito Federal y existe la Federación como Estado soberano, las entidades federativas son autónomas para organizar su régimen interno, y dentro de ellas se encuentra la estructura político-administrativa fundamental que es el Municipio. Así se forman los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

⁹⁶ Valencia, Op. Cit., p. 30.

El estado Federal soberano, unitario, independiente, auto-determinado, y forma parte de la comunidad internacional, regulado por los artículos 39 a 114 de nuestra Constitución.

Los Estados forman parte de la Federación, y están mencionados en la Constitución en su Artículo 43 y estructuralmente en el Artículo 116 del mismo ordenamiento fundamental, el Municipio se encuentra previsto en el Artículo 115, de lo que se deduce esos tres niveles de organización en un nivel jerárquico descendente y con diversas atribuciones de autonomía con base jurídica en el 115, limitada al territorio municipal.

La tradición jurídica se ha concentrado en estudiar la competencia federal y omite la estatal y la municipal, y a este último lo considera como un elemento adherido a la organización federal.

El municipio no es un organismo descentralizado por región, ya que no se concreta únicamente a prestar servicios públicos pues realiza diversas actividades políticas, administrativas y socioculturales, además de prestar servicios públicos y, no existe jerarquía directa administrativa entre el Presidente de la República o el Gobernador y los Ayuntamientos, pues éstos son de elección popular directa y gozan de la autonomía que les garantiza la Constitución Federal, el municipio en la base de las entidades federativas.

De acuerdo al Artículo 115 de la Constitución el municipio reúne las siguientes características.

- a) Es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.
- b) Tiene personalidad jurídica conferida por la Constitución y las Constituciones locales, en las que se establecen las bases del régimen.

- c) Es un sujeto activo del crédito fiscal municipal.
- d) Tiene patrimonio.
- e) Se encuentra administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.
- f) Cuentan con hacienda propia integrada por las contribuciones que señalan las Legislaturas de los Estados.⁹⁷

3.7 EL MUNICIPIO Y LA CIUDAD DEL FUTURO

Las ciudades comenzaron a formarse hace aproximadamente más de cinco mil años, las investigaciones históricas acreditan que las primeras ciudades surgieron en Mesopotamia y en Egipto.

Las ciudades más antiguas se establecieron en el Medio Oriente, en las tierras cercanas a los ríos Éufrates, Tigris y el Nilo, según los sumerios, la ciudad sagrada más antigua es la ciudad de Eridu. La ciudad de Jericó revelan las investigaciones que fue construida hace aproximadamente 10,000 años. Los egipcios, persas y fenicios ejercieron influencia a través de relaciones comerciales que sostuvieron con otras comunidades vecinas de la costa del Mediterráneo y en las llanuras europeas, actividades con las que se activaron su evolución como fue el caso de la capital de los aqueos (Micenas, siglo XV a.C.).

Las ciudades de la antigüedad fueron pequeñas y se encontraban amuralladas y así se conservaron durante siglos, se edificaban muros gruesos para la defensa de ataques militares. La población en las ciudades fluctuaba entre 5,000 y 10,000 personas. La mayoría de las ciudades en las antiguas civilizaciones, fueron pequeñas con menos de cien mil habitantes, en las polis griegas como Atenas la población se mantuvo entre 35 a 50,000 habitantes.

⁹⁷ Acosta, Op. Cit., p. 786.

Las ciudades prehispánicas mayas, aztecas, Uxmal, Bonampak, Chichén-Itza Teotihuacan, Tenochtitlan, entre otras llegaron a tener una población que oscilaba entre los 10,000 y los 30,000 habitantes.

A partir de la revolución industrial, las ciudades empezaron ir más allá de sus murallas, se expandieron en espacio y población, caracterizándose por establecer límites geográficos, población densa, heterogénea, dinámica y asentada con mayor permanencia en sus territorios; con establecimientos cuyas actividades realizaban funciones distintas como productoras, mercantiles, bancarias, financieras, servicios como transportes y comunicaciones; instituciones y organizaciones sociales; costumbres y tradiciones y en general manifestaciones culturales similares. La ciudad como unidad política, adopta la forma de gobierno municipal.

Las ciudades antiguas, se estructuraba o quedaba distribuida con un centro histórico, zona comercial, áreas definidas para las clases medias, los barrios populares de la clase trabajadora, zonas residenciales y los suburbios.

La ciudad no sólo son calles, edificios, luces, medios de transporte y de comunicación, hospitales, escuelas, mercados; también, es una serie de tradiciones, cultura, la ciudad es un producto de la naturaleza humana.

La tendencia actual con respecto a la urbanización mundial es preocupante, por el crecimiento poblacional, los asentamientos humanos en las ciudades capitales demanda mayores servicios vivienda, empleo, agua potable, hospitales, escuelas, mercados, vías de comunicación, transporte urbano, entre otros. Es importante los proyectos y desarrollos que han mostrado otros países con el objeto de resolver los problemas aquejan a las grandes ciudades y necesario es aprender las mejoras de las condiciones urbanas como: los modelos arquitectónicos de Brasilia o, las políticas de colonización y de migración de Australia e Israel; la administración de ciudades de industria única como Ciudad Guayana en Venezuela; los logros en materia de vivienda en Singapur, el equilibrio urbano que mantiene Suiza entre

ciudades de dimensiones distintas; la reconstrucción se Skopje y de Varsovia en la posguerra y, se podrían citar otras en las que el desarrollo de la ciencia y la educación es de vital importancia.

Las naciones basadas en la tecnología se encuentran construyendo centros urbanos totalmente nuevos, conservando el agua; aprovechando los residuos sólidos, la basura reciclada y la materia orgánica; exigiendo al transportista un mínimo de ruido y cuidando la no contaminación del aire, la medida en el consumo de los energéticos, se aprovechan con mayor medida los espacios disponibles; así como mejorar la calidad de los servicios públicos. Estos son ejemplos de planificación actual urbano-ambiental y, son pocos los países en los que ha sido posible regular el número, las dimensiones y forma de las ciudades, se han establecido medidas nacionales a fin de crear estructuras urbanas ajustadas al medio natural, Israel, Turquía, Venezuela, Rumania

En contraposición a las ciudades y políticas públicas orientadas al desarrollo urbano, el aprovechamiento a los espacios físicos y al cuidado del medio ambiente, el agua y en general los ecosistemas, la mayoría de los países que únicamente se han dedicado al desarrollo industrial presentan las consecuencias ambientales y urbanas, ruido, tráfico, ciudades congestionadas, contaminadas, inseguridad pública, crimen, sobrepobladas y la población con serios problemas de salud física y mental, estrés, entre otras

La mayoría de las ciudades han crecido sin una adecuada planeación y, en la actualidad se administran deficientemente, carreteras improvisadas y pésimos servicios municipales, omiten combinar los sistemas naturales a favor del desarrollo humano.

En los países en vías de desarrollo, la población no se encuentra preparada técnica y profesionalmente, aunada a las secuelas de la colonización o independencia mal lograda o no acabada o, con dependencias técnicas, económicas, culturales, entre otras, bajo esta condiciones es difícil planear para

mejorar la calidad de vida de los habitantes y del medio ambiente, pensar en resolver tan diversos problemas únicamente con la tecnología sería estar equivocados.

Para el desarrollo del municipio es importante el impulso de las identidades locales, propiciando la participación ciudadana; definiendo el valor de la institución municipal, en las transformaciones que se lleven a cabo; el municipio no sólo es un órgano administrativo del Estado, es un ente social, económico, político, cultural, es un espacio vital para el desarrollo integral del ser humano, por ello es importante elevar los niveles educativos, culturales, tecnológicos, así como la planeación institucional, profesionalizar a los funcionarios municipales y evitar la designación de funcionarios improvisados y ajenos a la problemática del propio municipio.⁹⁸

El desarrollo urbano en cualquier país del mundo requiere de diferentes factores de la sociedad: demográficos, políticos, económicos; desde el punto de vista técnico, implica métodos, proyectos, programas, planeación tendientes a ordenar los espacios existentes y adecuarlos a las necesidades de la población y con relación a la extensión de su territorio, contigüidad de las edificaciones, el equipamiento, infraestructura, los sistemas comunicación y otros factores que no podemos omitir es la idiosincrasia, la forma de vestido, de alimentación, de consumo y los hábitos de higiene que tenga la población, el número de habitantes y los servicios con los que cuenta.

⁹⁸ Rendón, Op. Cit., p. 333.

3.8 CATEGORÍAS POLÍTICAS: SUPRA-MUNICIPALES E INFRAMUNICIPALES.

Se concibe a las categorías políticas infra-municipales, a aquellas que quedan dentro del término comuna y que son inferiores a la institución municipal, entre ellas conocemos: La villa, la congregación, la hacienda, el rancho y la colonia agrícola.

Por categorías políticas supra-municipales, conocemos a la entidad federativa, la región, la dinápolis, la metrópolis, megalópolis y se a concebir la ficción de la ciudad mundial o ecumenópolis

Otros factores importantes para llevar a cabo políticas públicas tendientes a la planeación y desarrollo municipal serían ingreso municipal, el presupuesto por habitante, el tipo de administración, funcionarios y empleados municipales por habitante, así como indicadores relativos al valor de la producción agrícola e industrial, la distribución de la población en el territorio municipal, los movimientos migratorios y los mínimos de bienestar.

El desarrollo urbano requiere de otros aspectos que tienen relevancia, necesariamente son multidisciplinarios, siendo los más relevantes:

El jurídico, implica validez, coercitividad, regularidad y obligatoriedad a los elementos, métodos y acciones en materia de desarrollo urbano.

Técnico-urbanístico, el cual consiste en la realización de los estudios, planes y programas que tienden a lograr un desarrollo armónico y equitativo.

El administrativo implica la conformación de una estructura orgánica, cuyos titulares han de desempeñar las atribuciones que se derivan de su competencia en materia de desarrollo urbano.

El político, determina los ámbitos de influencia y de poder, de acuerdo a los órdenes de gobierno.

El desarrollo humano requiere de una estructura jurídica que en nuestro régimen jurídico cuya base fundamental es la Constitución y las leyes que de ella emanan, en materia de desarrollo urbano es importante la Ley General de Asentamientos Humanos. En cada Estado integrante de la federación, prevé lineamientos generales aplicables al desarrollo urbano, se establecen lineamientos generales congruentes con las legislaturas locales, y la respectiva ley de desarrollo urbano o de asentamientos humanos, aun cuando se distinga su denominación, el objeto que regulan es el mismo. También existe la Ley Orgánica Municipal o Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, Código Municipal o Ley Orgánica del Municipio Libre de cada Estado, la legislación mencionada reglamente asuntos urbanísticos (reglamentos de construcciones, zonificación, usos del suelo y entorno urbano, los cuales son expedidos por cada ayuntamiento, regulan cuestiones urbanas particulares del Municipio de que trate.

CAPÍTULO CUARTO

4.1 CIUDADES COMPETITIVAS

Para concebir que es una ciudad competitiva, tomo como base los estudios que presenta Enrique Mendoza Cabrero, en su libro publicado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., (CIDE) titulado “*Competitividad de las ciudades en México*”, en cuya obra el autor afirma que un país con ciudades fuertes, equilibradas en su desarrollo, con un ambiente de bienestar y cohesión social, y con capacidad de integrarse en la nueva economía mundial, es un país que ha logrado consolidar sus opciones de progreso, incluso aun con dificultades, tiene la posibilidad de compartir los beneficios hacia las zonas rurales y marginadas del territorio nacional.

Se puede advertir que en los países que han logrado consolidar ciudades exitosas hay una red de ciudades que han impulsado la competitividad, el bienestar social e interés en general del desarrollo. Finlandia tiene éxito debido a la transformación que se da en los distritos de Espoo y Helsinki. Lo mismo ocurre en Irlanda, con el desarrollo de sus ciudades internas como Limerick y Dublín o Corea de Sur, las ciudades de Seúl, Busán y Taegu, han sido determinantes. El caso de China, sin el impulso de los desarrollos urbanos de Shanghái y Harbin, no se podrían explicar los éxitos nacionales.

La competitividad de los centros urbanos, depende de que se crean condiciones de estructuras económicas, institucionales, políticas y legales que propicien la competitividad.

Existe la teoría de establecer acuerdos para formar redes de empresas que cooperen para conformar clusters, en los que se puedan vincular centros de investigación e instituciones educativas con el fin de hacer posible la innovación y el desarrollo tecnológico, con objeto de generar infraestructura para proporcionar

servicios diversos como educativos, de salud, de comunicación, entre otros y se debe contar con una disponibilidad de capital humano, social y financiero que haga posible la dinámica que exige la nueva economía del conocimiento.

Se consolidan ciudades competitivas, solo si, se involucran los diversos actores sociales como son los empresarios, gobierno, sociedad e instituciones educativas y de investigación.

4.2 ELEMENTOS NECESARIOS PARA EL DESARROLLO DE UNA CIUDAD COMPETITIVA.

- Empresas innovadoras
- Aglomeración de conocimiento
- Polos de innovación de tecnológica
- Infraestructura
- Capital humano
- Sustentabilidad
- Red de políticas públicas para el desarrollo
- Acción pública de “alta intensidad”⁹⁹

El concepto de competitividad lo utilizó en primer término el sector empresarial, posteriormente lo trasladó al nivel de los países y al entorno urbano, por lo que respecta a la competitividad urbana debemos identificar al proceso de generación y difusión de competencias, la capacidad de participación de las ciudades en el entorno globalizado.

La generación de competencias depende tanto de factores micro-económicos y, las propiedades o características que ofrecen los territorios para facilitar las

⁹⁹ Cabrero Mendoza, Enrique. “Competitividad de las ciudades en México”. México, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas: Secretaría de Economía, 2009, pàg. 11.

actividades económicas. Que cuenten con un desarrollo tecnológico, social, ambiental e institucional propicio para atraer y desarrollar actividades económicas que impulsen la riqueza y el empleo.

De acuerdo con Enrique Cabrero, las ciudades pueden promover o crear estas condiciones, en las que los actores gubernamentales, económicos, sociales y políticos del ámbito local es determinante para atraer la inversión, servicios avanzados, mano de obra calificada, obtención de fondos públicos. Desarrollo de sectores de alta tecnología, turismo, eventos internacionales u otras actividades productivas generadoras de riqueza, empleo y en general mejores condiciones de vida para los habitantes de las ciudades.¹⁰⁰

Dicho autor sostiene que la competitividad es un factor determinante en el desarrollo urbano y regional, señala que a través de acciones políticas implementadas por los gobiernos locales se puede lograr que las ciudades participen en los mercados nacional, regional e internacional de bienes y servicios, asimismo, se incrementa el ingreso real y el bienestar de los ciudadanos, y éstos promuevan un desarrollo sustentable. Sostiene que esta competitividad obedece a acciones públicas y privadas, ya que concibe a las ciudades o regiones como sujetos colectivos, conformadas por autoridades locales, empresarios y, organizaciones económicas y sociales, que podrían ser promotores de su propio desarrollo económico.

La ciudad competitiva para Cabrero Mendoza no es aquella que únicamente capta inversiones por existir dentro de ella mano de obra barata, sino porque se estarían generando mejores condiciones en la capacitación para el trabajo, aumento en la productividad y mejores condiciones urbano-ambientales e institucionales, servicios especializados, innovaciones tecnológicas, medio ambiente sustentable, instituciones transparentes, calidad en la legislación, seguridad pública, cohesión

¹⁰⁰ Cabreo, Op. Cit., p. 12

social, en general mejores condiciones en la producción económica y para el desarrollo de la vida social.

De acuerdo a dicho autor, sostiene que las grandes ciudades, ciudades capitales o áreas metropolitanas, reúnen condiciones de competitividad, por su ubicación geográfica, condiciones de producción e intercambio de bienes y servicios que pueden ser construidas tanto en el municipio o ciudad central, como en el conjunto de municipios que conforman la zona o región a la que pertenecen. “Esto refuerza la idea de la importancia que tiene el ambiente, el territorio o el entorno central y periférico para generar la atracción de inversiones y promover las actividades económicas.”¹⁰¹

La planeación estratégica ha sido importante para el impulso de importantes ciudades europeas y latinoamericanas (Barcelona, Bogotá, Quito, Córdoba, Buenos Aires, Río de Janeiro, entre otras. La planeación estratégica de las ciudades forma parte de las acciones que promueven la competitividad y el crecimiento económico, es importante para estructurar estrategia competitiva la información que se proporcione del territorio, a través del uso del Internet.

Bajo esta visión de ciudades competitivas, también se debe considerar los sistemas legales y administrativos necesarios para la apertura y funcionamiento de las empresas, mejorar la calidad y simplificar los trámites requeridos.

La legislación que regula las actividades productivas y de comercio es competencia de los tres niveles de gobierno, sin embargo, corresponde mayor responsabilidad en ese ámbito a los gobiernos locales la realización de instrumentos normativos, planes, programas tendientes para el desarrollo económico, urbano y ambiental.

¹⁰¹ Ibidem, pág. 14.

En México se ha creado la Comisión Federal de la Mejora Regulatoria (COFEMER) con el fin de apoyar a las autoridades municipales para la creación de Centros de Atención empresarial (CAE), debido a que los gobiernos municipales carecen de competencias constitucionales para llevar a cabo la función de ser promotores del desarrollo económico.

El autor hace notar que en las ciudades mexicanas a diferencia de las europeas y algunas americanas, las estrategias de cooperación son muy débiles o inexistentes, sin embargo existen algunos municipios que se han asociado para atender necesidades de agua, recolección de basura y servicios de drenaje, entre otros.

Para situar las ciudades mexicanas o medir cuantitativamente y cualitativamente su capacidad de competitividad, para calcular en primer factor de los anteriormente mencionados, se recurre a la información estadística disponible y confiable; y factor cualitativo consiste en cómo los agentes económicos, sociales y gubernamentales perciben el ambiente para la competitividad en sus ciudades.

Para determinar la parte cuantitativa de una ciudad y determinar su capacidad competitiva se consideran cuatro elementos: económico, institucional, socio-demográfico, a través de información disponible, confiable y de dominio público, la mayor parte de la información que toma el autor para llevar a cabo su estudio consideró la que es recopilada y proporcionada por instituciones como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO).

La valoración cualitativa consiste en como los agentes económicos, sociales y gubernamentales perciben el ambiente para la competitividad en sus ciudades, analizando las ventajas y desventajas que tienen con relación a las actividades que realizan.

Cabrero Mendoza presenta en su libro un estudio comparativo con el cual llevó a cabo una medición del índice de competitividad en los años 2003 y 2007, ha considerado en su estudio 60 áreas metropolitanas más importantes del país en cuanto a población y generación de riqueza, en las cuales incluye la cantidad de 225 municipios, donde cada estado de la República Mexicana está representado por alguna o algunas de esas ciudades.

El método utilizado por dicho autor se basa en un análisis factorial, a partir de cuatro componentes: económico, socio-demográfico, urbano-ambiental e institucional. Este estudio toma como base en su totalidad a los municipios y se centra en nuestro país, por lo que justifica que la información es limitada en comparación con los niveles estatal y federal.

Los cuatro componentes de acuerdo con el estudio que se comenta, los define en los siguientes términos:

“Componente económico: Se refiere a las características que de acuerdo con la literatura determinan los diferenciales de la estructura económica de base, el perfil de desarrollo local, así como el potencial de inserción a la economía global.

Componente socio-demográfico: se refiere a las características de la estructura poblacional, niveles de bienestar y de equidad, que determinan diferenciales en la competitividad.

Componente urbano-ambiental: se refiere a las características de la infraestructura urbana, de la calidad de los servicios de la ciudad, del equipamiento en educación, salud, medio ambiente, parques industriales y telecomunicaciones.

Componente institucional: esta dimensión se refiere a las características de los gobiernos municipales, algunas de sus políticas financieras, así como el marco legal y reglamentario en el que se desarrolla la vida de la ciudad.

Cuadro 1.1 variables e indicadores por componente de competitividad.¹⁰²

Componente	Variables indicadores
económico	<ul style="list-style-type: none"> -Producción bruta total per cápita (riqueza promedio por habitante) -Sueldo promedio por personal ocupado (nivel salarial) -Densidad de capital (disponibilidad de activos) -Índice de especialización local en industria (estructura económica) -Índice de especialización local en comercio (estructura económica) -Índice de especialización local en servicios (estructura económica) -Depósitos bancarios per cápita (nivel de actividad financiera) -Participación de sectores modernos de comercio (perfil de desarrollo) -Participación de sectores modernos de servicios (perfil de desarrollo)
Socio-demográfico	<ul style="list-style-type: none"> -Ingreso promedio de las familias (nivel promedio de vida) -Índice de marginación (nivel promedio de carencias) -Población económicamente activa en el sector primario (estructura de empleo) -Población económicamente activa en el sector secundario (estructura de empleo) -Población económicamente activa en el sector terciario (estructura de empleo) -Tasa de crecimiento poblacional en la última década (nivel de atracción/ expulsión de población) -Población Económicamente Activa (PEA) con ingresos de hasta dos salarios mínimos mensuales (niveles de pobreza) -Índice de desarrollo humano (potencial humano) -Asegurados permanentes al IMSS (nivel de empleo formal) -Número de delincuentes (aproximación al nivel de criminalidad)
Urbano-ambiental	<ul style="list-style-type: none"> -Jerarquía poblacional (tamaño de la ciudad) -Servicios públicos en la vivienda (calidad de servicios en hogares) -Tiendas de autoservicio (infraestructura de servicios comerciales) -Sucursales bancarias (infraestructura de servicios financieros) -Alumnos en educación superior (infraestructura de servicios educativos) -Delitos (aproximación al nivel de seguridad pública) -Teléfonos (infraestructura disponible de telecomunicaciones) -Celulares (infraestructura disponible de telecomunicaciones) -Parques industriales (infraestructura industrial disponible) -Investigadores (capital humano para generar

¹⁰² Cabrero, Cuadro (1.1) Op Cit., p. 24

	<p>conocimiento e innovación) Centros de investigación (infraestructura para generación de conocimiento, desarrollo tecnológico e innovación)</p>
Institucional	<ul style="list-style-type: none"> -Capacidad financiera (autosuficiencia en las finanzas del gobierno local) -Dependencia financiera (de otros niveles de gobierno) -Deuda pública (autosuficiencia, flexibilidad y rigidez de las finanzas locales) -Ingreso público per cápita (fortaleza de las finanzas locales) -Inversión pública per cápita (capacidad de inversión del gobierno local) -Reglamentos (amplitud y calidad del marco reglamentario) -Transparencia (mecanismos de transparencia) Catastro (calidad del catastro) -Planeación (mecanismos y calidad de la planeación) -Apertura de empresas (mejora regulatoria para la inversión)

4.3 MEDICIÓN DE LA CAPACIDAD COMPETITIVA DE LAS CIUDADES

Como el mismo autor menciona en su investigación, obtiene la medición del componente económico de competitividad de las ciudades que analiza, considerando a cada ciudad de estudio, a un área metropolitana compuesta por varios municipios en situación de conurbación o un solo municipio que da lugar a la ciudad.

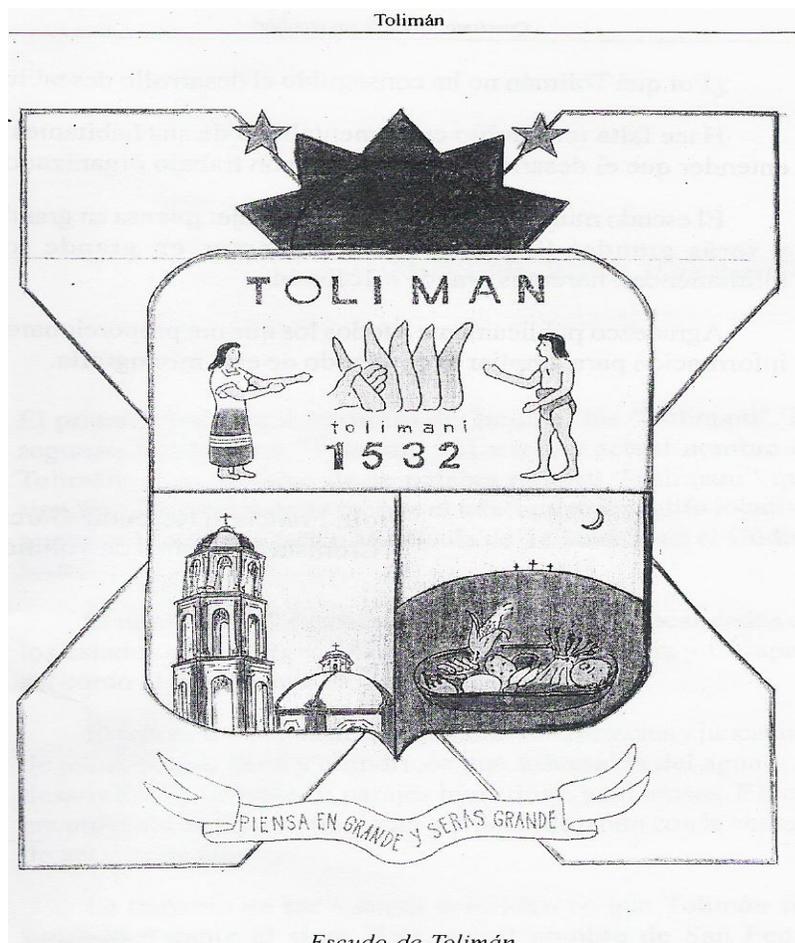
Que toma las ciudades de Saltillo, Monclova y Monterrey en la parte norte del país; Puebla, San Luis Potosí, Querétaro, Ciudad Juárez, Aguascalientes, Toluca y Celaya, ubicadas en la zona centro del territorio mexicano, y ciudades menos favorecidas señala a Acapulco, La Paz, Zacatecas, Campeche, Chetumal, Tuxtla Gutiérrez, Oaxaca, Chilpancingo, Poza Rica Y Minatitlán.

En el componente institucional que corresponde a las condiciones financieras, regulatorias, e institucionales, ofrecidas por los gobiernos municipales, menciona como ciudades competitivas en este punto a Morelia, La Paz y Reynosa. En un segundo término a Chihuahua, Durango, Mazatlán, Monterrey, Hermosillo, Tijuana y San Luis Potosí. Estas ciudades se encuentran en el centro y la parte norte del

país, y; en una tercera categoría en este rubro refiere a: Tepic, Chetumal, Saltillo, Cautla, Mérida, Orizaba, Tlaxcala, Manzanillo, Coahuila y Poza Rica.

Por lo que hace al componente socio-demográfico se refiere a la competitividad de las ciudades por sus características poblacionales, niveles de bienestar y equidad, ubica tres niveles, en el primer rubro cita a: Chihuahua, Monterrey y Monclova.

4.4 TOLIMÁN, QUERÉTARO Y SU CAPACIDAD COMPETITIVA

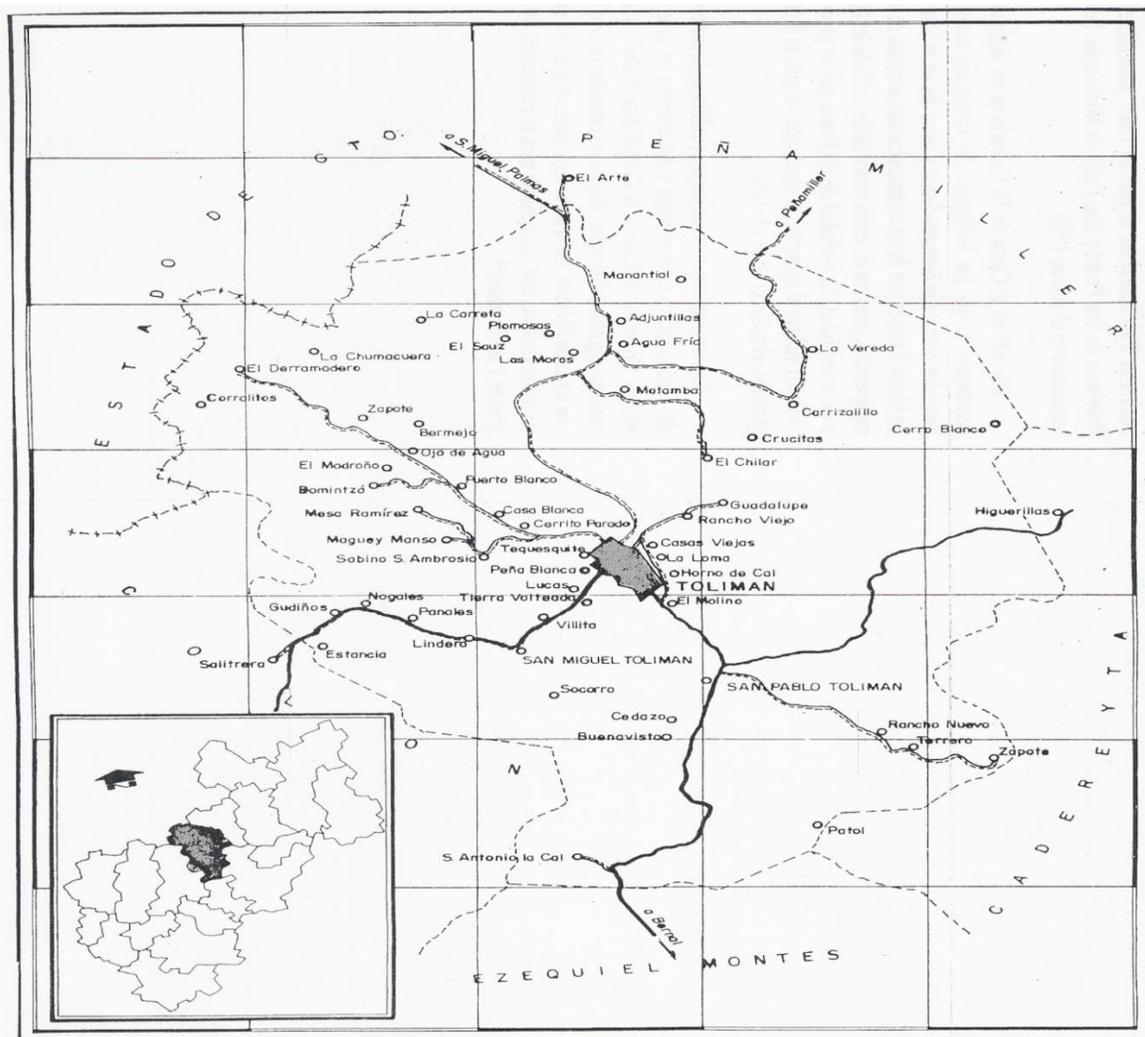


Escudo de Tolimán

¿Por qué Tolimán no ha conseguido el desarrollo deseable?, es necesario preguntarse si hace falta un cambio en la mentalidad de sus habitantes y relacionar el desarrollo con el trabajo organizado, el escudo representativo de este municipio contiene un significado sociocultural, su composición es de tipo francés moderno con el campo acuartelado en tres, la parte superior representa su fundación (1532); la parte inferior izquierda tiene una torre y la cúpula del templo de San Pedro Tolimán. En la parte inferior derecha está representado el Cerro del Calvario, la luna creciente y en primer plano un recipiente de madera con los frutos de la tierra. En la parte superior un sol esplendoroso y dos estrellas en azul

puestas en faja, en la parte baja inscrito: **¡PIENSA EN GRANDE Y SERÁS GRANDE!**

Tolimán es uno de los 18 municipios que constituyen el Estado de Querétaro. Se localiza en la parte centro occidental, entre los paralelos 20° 45" por el extremo sur, 21° 4" por el extremo norte; de latitud norte. Entre los meridianos 99° 46" por el extremo oriente, 100° 05" por el extremo poniente, de longitud oeste del Meridiano de Greenwich. Tolimán colinda con cinco municipios: al Norte: Peñamiller, Qro.; al Sur: Ezequiel Montes, Qro.; al Este: Cadereyta de Montes, Qro.; al Oeste, Colón, Qro., y Tierra Blanca Gto.



Localización del municipio de Tolimán en el Estado de Querétaro

La fecha de fundación de Tolimán es imprecisa, ya existían habitantes en el territorio antes de la llegada de los españoles conquistadores. Sin embargo se acepta como fecha de su fundación, por familias españolas y otomíes nahuatlizados de Jilotepec, el año de 1532.

4.4.1 UBICACIÓN

El estado de Querétaro se ha regionalizado en cuatro unidades diferenciadas por sus características fisiográficas, siendo esas regiones: el Bajío Queretano, Sierra de Querétaro, Sierra Gorda Queretana y Querétaro Árido o Semidesierto Queretano. Se puede decir que el Bajío Queretano está formado por los municipios de Querétaro, el Marqués, Corregidora, Ezequiel Montes, Pedro Escobedo, Tequisquiapan y San Juan del Río. La Sierra de Querétaro está conformada por las municipalidades de Amealco y Huimilpan. El área de la Sierra Gorda Queretana la integran los municipios de Arroyo Seco, Landa, Jalpan, Pinal de Amoles y San Joaquín. En la región de Querétaro Árido, o como se le nombra comúnmente, el Semidesierto Queretano, están comprendidos los municipios de Cadereyta, Peñamiller, Colón y Tolimán.

TOLIMÁN, “*lugar donde se recogen tules*”, pertenece a la zona árida queretana, la lluvia es escasa y principalmente cae en los meses de junio a septiembre, los ríos y arroyos son pocos, casi todos se secan en primavera. El clima es seco semicálido, con una temperatura anual media de 25° C; además este clima se considera extremo, pues de una estación del año a otra la temperatura llega a variar hasta 7°C y, la altura de estas tierras se encuentran sobre el nivel del mar entre 1300 y 2000 metros de altura.¹⁰³

¹⁰³ Francisco Javier Meyer Cosío, *Querétaro árido en 1881, una visita gubernamental a Tolimán, Colón y Peñamiller. Serie humanidades, (Querétaro: Universidad Autónoma de Querétaro, 2001), p. 35.*



4.4.2 REFERENCIAS HISTÓRICAS DE TOLIMÁN, QUERÉTARO

El funcionario queretano Antonio María De la Llata Locaves, designado Prefecto, por el gobernador porfirista Ingeniero Francisco González de Cosío, o Francisco G. de Cosío, de sus recorridos que realiza en los municipios de Tolimán, Colón y Peñamiler en su informe oficial que rinde en el año de 1981. Dicho funcionario afirmó que entre el pueblo de Tolimán y el de Tolimanejo (hoy Colón, como la población de San Francisco) había 30 Km por un camino de herradura, dicho funcionario calculó casi con precisión y con las técnicas precarias de aquel momento, al municipio de Tolimanejo, el cual colindaba al norte, con Tolimán; al este, con Cadereyta y San Juan del Río; al Sur, con el mismo San Juan y con

Querétaro; al oeste, con la Sierra Gorda de Guanajuato. Actualmente se sabe que Tolimanejo lindaba, al norte, con Tolimán y Guanajuato; al este, nuevamente con Tolimán y con Bernal; al sur con Tequisquiapan y con San Juan del Río, para finalizar con el oeste, cuyo límite era el distrito de Querétaro, más concretamente el municipio de la Cañada. De la Llata calculó que de longitud de la extensión de Tolimajo tenía 50 km y de latitud 24 km. En realidad el municipio tiene 44 km de latitud por casi 30 km de longitud, tomando como medida la parte más extensa del municipio. De la Llata cita en su informe a las haciendas del municipio de Tolimanejo como Ajuchitlán, Esperanza, Galeras y Peñuelas, Blanco, San Vicente, Urecho, Coyote, Viborillas y Zamorano. Otra referencia que el funcionario porfirista hace notar es que había 33 km de camino de herradura entre Tolimán y Peñamiller, pero más que un camino, se trataba del lecho y las márgenes del río Tolimán, que eran transitables en caballo en tiempo de secas. De la Llata ubicó a Peñamiller con las siguientes colindancias: al norte, con la Sierra Gorda de Guanajuato y el distrito de Jalpan; hacia el este, con los distritos de Jalpan y de Caderyta; al rumbo del sur, Peñamiller lindaba con el municipio de Toliman y finalizaba, en el oeste con la Seirra Gorda guanajuatense, se llegaba a Peñamiller por la ruta Extoraz-Jalpan, cucubriendo una distancia de 50km.¹⁰⁴

De la Llata también situó los pueblos de Santa maría, como cabecera municipal, el mineral de Río Blanco, y la Misión de las Palmas, mencionaba dos haciendas, la del Extoraz y Boquillas, y nueve ranchos: las Ajuntas, Carrizal, Agua Fría, Pilón, Moctezuma, Madroño, Aguacate, Higuera o Higuerilla y Noria de Charcas, entre otras.

De la Llata describe a los habitantes de Tolimanejo, como gente de trabajo, carácter y valentía, que vivían de la agricultura y del comercio. Menciona que no eran ni festivos ni solemnes.

¹⁰⁴ Meyer, Op. Cit., p. 46.

De los pobladores de Peñamiller, De la Llata describe una cultura occidentalizada, había indígenas y mestizos, eran alegres, valientes, buenos soldados y proclives al pleito. Ejercían la agricultura, trabajaban la fibra del ixtle con la que elaboraban una serie de productos.

Para el funcionario porfirista los tolimanenses eran de raza indígena, dóciles y de inteligencia superior. En Tolimán el prefecto puso atención a la mujer como presencia social, pesadas labores domésticas, elaboraban hilados como mercancía. Los varones se dedicaban a la agricultura y al comercio; al final del siglo XIX, previo al tránsito del ferrocarril, en Tolimán aún había gente que se empleaba como tameme y transportaba productos en sus espaldas rumbo a Tampico o a la Huasteca Potosina.

La vestimenta de ellas era muy serio con enaguas negras, o blancas, ocasionalmente con adornos, de tela gruesa y rebozos también negros, con delgadas listas azules o blancas. Las prendas eran muy calientes, y las usaban durante todo el año. Las tolimanenses se ponían quesquémeles, ceñidores de lana, hilaza o seda, según la ocasión.

Los tolimanenses pobres vestían manta corriente y algodón de jerga. Los varones de clase media y los ricos traían calzonera- pantalones abotonados en ocasiones de plata por los costados y una pantalonera de gamuza; también usaron pantalones de casimir, camisa y sombrero de palma que llegaban a tener adornos de plata.

En Tolimán, la hacienda y el rancho agropecuarios eran las principales formas de explotación de la tierra y de la gente. El campo era el espacio vital del 80% de los habitantes. En el Siglo XIX, la economía mexicana básicamente era agrícola, con un gran esfuerzo humano, a veces mitigado por animales de tiro y herramientas rudimentarias.

De la Llata es un político pragmático, liberal, católico, el concibe que su religión es la idea del origen de todas las cosas, para este funcionario, la existencia parte del caos, la confusión, el desorden, la oscuridad, lo inútil y lo pavoroso. Su pensamiento es negativo y cualquier manifestación social o personal de esa negatividad se dedica a combatir en su tarea política. Dios creó un cosmos positivo. Dios dio origen a lo luminoso, ordenado, bello, provechoso y sublime. El concibe el caos malo y el cosmos bueno, prevalecía este pensamiento en los gobernantes de aquel tiempo, y bajo esa lógica basaron sus acciones personales y de gobierno. Para aquella gente, del caos y del cosmos emanaban muchas formas y grados de concretización; su mundo no era blanco y negro sino que había muchas cosas alrededor y entre esos conceptos centrales de desorden-orden.

El creía en la creación teológica judeo cristiana del universo. Una vez creado el universo y el mundo fueron creados, creó al hombre a su imagen y semejanza, dotando al él de alma, ya con alma, el hombre se convirtió en superior a todo lo creado y; con esa superioridad tenía el propósito de que el ser humano admirará y glorificara a Dios.

Después creó a la mujer, nacida del varón y fue creada para satisfacer necesidades masculinas. Es de notarse que el hombre tenía un lugar preponderante frente a la mujer.

La mujer debía ser buena hija, amiga, esposa amante y madre cuidadosa, amable, modesta y recatada.

Es claro que el sistema político queretano inicia su etapa de consolidación en 1881; su administración gubernamental se inscribe en el liberalismo mexicano porfirista que toma como base al individuo, el cual, debía realizarse en todas sus potencialidades, sin interferir negativamente a otros individuos. El gobierno de entonces concibe el estado vigilante, el cual, debe limitarse a construir, conservar

y proveer la paz social, la educación, las vías y medios de comunicación, y limitados apoyos excepcionales a las incipientes empresas capitalistas. Es importante para este momento de la historia de la política en México, que el gobierno procuraba mantener a la Iglesia fuera de las actividades políticas y de la administración pública.¹⁰⁵

4.4.3 RELIGIÓN

La fundación del pueblo de San Pedro Tolimán, actual cabecera municipal, hacia el año de 1532, a poco tiempo de las fundaciones de San Juan del Río y Querétaro, junto con invasores españoles se asentaron pames, chichimecas, jonaces, ximpeces autóctonos ya asentados aproximadamente en los siglos XII y XIII aproximadamente. Los documentos más antiguos que se conocen pertenecen al siglo XVIII, se presume la existencia anterior de una misión franciscana de San Pedro Tolimán, y por la presencia de las primeras capillas-oratorio. Las capillas-oratorio fueron introducidas por los franciscanos en su labor evangelizadora, las primeras capillas de San Miguelito fueron construidas en el siglo XVIII y principios del siglo XIX, por las hechas que aparecen inscritas en algunos pórticos y bóvedas y sus características arquitectónicas,

Las pinturas parietales que se encuentran en las capillas constituyen documentos históricos del proceso evangelizador de los chichimecas gentiles por los misioneros franciscanos. Las pinturas fueron realizadas por los indígenas dirigidos por los misioneros, elaboradas con materiales minerales y vegetales, que a pesar del tiempo y descuido han perdurado.

Las capillas- oratorio representan instituciones familiares de cohesión social, ya que pertenecen a descendencias o patrilineajes de organización social de los pueblos otomíes evangelizados, que también, les es útil para controlar la

¹⁰⁵ Meyer, Op. Cit., p. 63.

circulación de los bienes y se obliga a las familias más acomodadas a patrocinar los rituales, como contraparte de la acumulación de la riqueza.

Estas capillas-oratorio, son aceptadas por la cultura mesoamericana debido a que antes de la conquista española e influencia religiosa católica, en los otomíes ya existía un culto a los muertos y la veneración de una diversidad de deidades, ritos que se celebraban en diferentes lugares sagrados: cuevas, rocas, manantiales, casas, etc. por lo que, la construcción de capillas y la propagación del culto a los muertos, ahora sincretizados bajo la forma de santos católicos, e institución de las mayordomías, constituyeron los factores decisivos para llevar a cabo con éxito la conquista espiritual y material de la población indígena.

Las capillas-oratorio son características de los asentamientos de etnias de familias otomíes, mazahuas, matlazincas, que fueron siendo integradas a la cultura española evangelizadora.¹⁰⁶

La mayoría de los oratorios están orientados en dirección poniente-orientado, probablemente siguiendo la norma de los templos católicos. Los pisos son de ladrillos pegados con tierra o mezcal de tierra y arena. El techo de bóveda está hecho con bloques de tepetate intercalados con piedritas, cal y arena.

Cada capilla tiene un altar de mampostería de piedras, tepetate y argamasa con aplanado de cal, algunos pintados con motivos florales. Generalmente se integran con tres o cuatro cuerpos sostenidos por columnas. Sobre cada cuerpo se fijan imágenes, estatuas, exvotos, cuadros, en orden de jerarquía. Se coloca el Santo Patrón de la capilla y a su lado la cruz del cimientado o primer antepasado común, divinizado. A sus lados hay floreros, veladoras, cruces de los demás antepasados, ya que de acuerdo a la costumbre otomí de San Miguel, para cada miembro fallecido de la descendencia se hace una pequeña cruz de madera de

¹⁰⁶ Heidi Chemín Bässler, *Las Capillas oratorio otomíes de San Miguel Tolimán, Querétaro (México: Gobierno del Estado de Querétaro, Qro., 1993), p. 11.*

unos 25 a 35 cm. de altura, que será depositada en su oratorio respectivo como símbolo de su alma.¹⁰⁷

La extensión territorial de este municipio es de 724.7 km² de un total estatal de 11,449 km², que corresponde al 6% de la extensión total del estado, lo cual equivale al 6% de la extensión total del estado, por lo que ocupa el sexto lugar, después de Caderyta, Jalpan, Colón, Landa de Matamoros y San Juan del Río.¹⁰⁸

4.4.4 CARACTERÍSTICAS TERRITORIALES E INTEGRACIÓN ACTUAL DE TOLIMÁN, QUERÉTARO.

El municipio se compone por la cabecera municipal y 95 localidades como son Casas Viejas, El Grangeno, La Loma, El Molino, La Cañada, El Chilar, Rancho Viejo, El Rincón, El Sauz, El Zapote, La Estancia, Nogales, Panales, La Peña, entre otras.

El municipio se encuentra subdividido en cinco microrregiones geoeconómicas: Tolimán, Carrizalillo, San Pablo, San Miguel, Casa Blanca.

Geográficamente presente elevaciones de 1,300 metros sobre el nivel del mar.

El territorio de Tolimán cuenta con yacimientos de minerales de sulfuros y óxidos de plomo, que se encuentran encajonados en la arenisca de la formación del jurásico superior, en forma de mantos y vetas que podrían ser explotados.

La región es montañosa, los suelos se conforman de rocas sedimentarias, calizas, con abundancia de laderas y pendientes, sus suelos con capa menor de 10 cm. de profundidad, sobre extracto rocoso con altas cantidades de calcio y magnesio por

¹⁰⁷ Chermín, Op Cit., p. 91.

¹⁰⁸ Francisco Reséndiz García, *Municipio de Tolimán, Colección Querétaro, visión de sus cronistas número 18 (México: Gobierno del Estado de Querétaro, Santiago de Querétaro, Qro.1997), p. 15*

recomendable para uso agrícola. Las partes cultivables se localizan en las partes bajas a las márgenes de los arroyos.

En Tolimán abunda el suelo de rendzina, calcáreo moderadamente salino y de textura media.¹⁰⁹

En la parte occidental del municipio predomina el suelo litosol, háplico, no salino y de textura media.

En menor proporción existe áreas pequeñas de suelo calcárico y otras cálcicas de textura media.

El pastoreo y el acopio de leña que cada familia consume más de 10 kg., diarios en promedio o madera en el desmonte, son prácticas que han erosionado los suelos y arrastre de la tierra útil para el cultivo y el desarrollo de las plantas. Por el oeste el territorio es atravesado por la prolongación de la Sierra Gorda de Guanajuato, nombrada Sierra de Tolimán, siendo este lugar el más elevado del municipio que es de 2,740 metros sobre el nivel del mar, en el Derramadero.¹¹⁰

“El valle de Tolimán se extiende en forma de triángulo, entre los terrenos de San Miguel, San Pablo y San Pedro Tolimán.

La ubicación física del municipio está sobre la cuenca hidrológica de la vertiente del Golfo de México.

La Sierra Madre Oriental es la que ha impedido el paso natural de los vientos húmedos procedentes del Golfo, lo que produce índices bajos de precipitación. Las nubes llegan al territorio cuando se forman tormentas o perturbaciones

¹⁰⁹ Los suelos **rendzina** se forman sobre una roca madre carbonatada, como la caliza, y suelen ser fruto de la erosión

¹¹⁰ Reséndiz, Op Cit., p. 32.

atmosféricas con vientos fuertes, ya sea en el Golfo de México o en las costas del Pacífico.”¹¹¹

El municipio hidrológicamente cuenta con una cuenca formada por tres vertientes: Bernal, San Antonio y San Pablo; otra de El Cerro Zamorano y San Miguel; y la que procede de las estribaciones de El Derramadero e Higueras. Se concentra cerca de la cabecera del municipio y continúan para unirse con el Río Extoraz, el cual converge con el Río Moctezuma que a su vez es el afluente del Río Pánuco.

Por el escaso escurrimiento del agua superficial, no hay ríos, existen numerosos arroyos que únicamente conducen el agua solamente cuando llueve. La hidrología subterránea convergen en tres direcciones: la primera proveniente de Nogales, Panales y San Miguel, con permeabilidad baja en materiales no consolidados; la segunda proviene de El Derramadero y las Higueras; y la tercera proveniente de El Cerro del Sacamecate y la parte posterior de El Calvario con un área alta de materiales no consolidados.¹¹²

La Presa de la Soledad en el municipio de Colón, es el principal almacenamiento de agua que beneficia el territorio de Tolimán, con una capacidad de 8 millones de m³ y que riega los terrenos de San Miguel y San Pablo.

En la medida que desaparezcan los arbustos, la hierba y la carpeta vegetal, los escurrimientos disminuirán, agravándose cada día más la escasez de agua para cultivar, sin que se tomen medidas necesarias para evitarlo.

El clima en la parte del municipio en la que se concentra mayor número de habitantes es la media del territorio, el cual, es predominantemente, seco y seco semicálido, con lluvias en verano y de escaso porcentaje: la precipitación invernal es de invierno fresco.

¹¹¹ Ibidem, pág. 32.

¹¹² Ibidem, pág. 35.

La producción se ha visto afectada en los últimos años, por la razón de que las estaciones han sufrido alteraciones y, los cambios meteorológicos dejan inseguridad a los campesinos para la siembra y cosecha.

En la actualidad el clima de este municipio se considera extremoso, y tiende a desaparecer la vegetación tipo bosque e incremento de matorral espinoso tendiente a lo desértico, los informes meteorológicos registran variedades térmicas que superan los 7°.

Las lluvias son escasas lo que indica que se dispone de poca agua y humedad para que florezcan los árboles.

La vegetación que predomina son cardonal, nopalera, chaparral espinoso, matorral inerme, matorral subinerme, crasi-rosulifolios espinosos y mezquital.

Plantas comunes: el órgano, lechuguilla, orégano, sangredorado, garambullo, huisache, palma, sarabullo, nopal, mezquite, maguey, uña de gato, tasajo, encino, granjeno, pirul, aguacate, maíz, frijol, alfafa, calabaza, cacahuete, granado, zapote, sauz, limas, limones, guayabas, sabinos, nogales, etc.

Se han introducido árboles frutales como la guayaba, injertos de nopal y variedades de aguacate.

En cuanto a la reserva de animales todavía existen coyotes, venados, armadillos, tejones, ardillas, conejos, zorrillos, gavilanes, cuervos, zopilotes, urracas, zenzontles, pájaros carpinteros, chuparrosas, palomas, alicantes, cascabeles, coralillos, lagartijas, ranas, tortugas, mariposas, jicotes, avispa, tantárreas, mayates, etc., también, se han introducido cerdos, vacas y cabras.¹¹³

¹¹³ Ibidem, pág. 40

La historia de San Pedro Tolimán se inició como convento franciscano en el año de 1583, perteneciente a la Provincia de San Pedro y San Pablo Michoacán, se terminó en el año 1730.

4.4.5 TOLIMÁN, QRO., Y LA CULTURA OTOMÍ

El territorio de Tolimán ha estado ocupado por los otomíes, que se han distinguido en la historia por su persistencia y resistencia a desaparecer y, su gran capacidad de adaptación en entidades de la República como son los estados de Guanajuato, Hidalgo, México, Puebla, San Luis Potosí, Tlaxcala y Querétaro.

En el Estado de Querétaro se encuentran asentados en los municipios de Amealco, Cadereyta, Ezequiel Montes y Tolimán, sus costumbres, tradiciones, lenguaje y cultura, se han preservado. El idioma otomí mezclado con castellano se habla en algunas localidades del municipio de Tolimán, como San Miguel, Casas Viejas, El Molino, Casa Blanca, Bomintzá, Etc.

La llegada de los otomíes al territorio de Tolimán, se mencionan varias hipótesis como el período del plenoclásico, entre el año 300 a 700 de nuestra era, en el período epiclásico (650-1000) antes de las invasiones olmeca y tolteca. También, se ha afirmado que pudo haber sido a la caída de la ciudad de Tula en 1395, motivo por el cual se dio una gran dispersión.¹¹⁴

“Según la Relación de Querétaro, el Padre Viejo y la Madre Vieja de los cuales procedían todos los nacidos, vinieron de unas cuevas que estaban en un pueblo que se dice Chiapan. Idolatraban a “la culebra de nieves”, que en lengua náhuatl es Mixcóatl.

La tierra simbolizaba con una rana vieja o una tortuga, la madre vieja era la vieja tierra y de entre los hijos que tuvo con el viejo Iztacmixcohuatl (culebra de nube blanca o nube blanca en forma de culebra, tal vez símil de la Vía Láctea), uno de ellos fue Otomitl que formó la raza otomí.

¹¹⁴ Ibidem, pág. 43.

Adoraban al padre sol (dadajiadí) porque les daba calor y energía para que crecieran las plantas y los animales. Reverenciaban a la madre luna, que era el centro rector de sus actividades agrícolas, la indicadora de los días convenientes para sembrar y cosechar y de los días fértiles de la mujer para procrear. Rendían culto a los muertos, a los cerros, a los dioses de la lluvia y a los manantiales (jomá).

Un cerro para el otomí era un centro de vida y energía y en la cima fijaban sus centros ceremoniales, por ejemplo el cerro del Calvario en Tolimán, el cerro del Frontón en San Pablo, el cerro del Cantón en San Miguel, la Peña de Bernal en San Antonio de la Cal (llamado anteriormente San Antonio Bernal) eran los “sitios de antigua idolatría”

Su Teología cósmica es de gran profundidad filosófica. El otomí reverenciaba a las estrellas porque el hombre al dejar la tierra se convertía en una estrella del firmamento. El hombre en vida era un pequeño sol al igual que el padre Jiadí, porque al tener energía y sabiduría podía llevar luz en su camino e iluminar el camino de otros.

El otomí es muy respetuoso de las demás personas, principalmente de la sapiencia de los ancianos, quienes son los depositarios de las costumbres, leyendas y tradiciones. La raza otomí se interrelacionó con otras lenguas y culturas, se adaptó con los mazahuas, los pames, los jonaces o mecos, los mestizos, los españoles, etc.; pero siguió conservando su autenticidad.

En la actualidad, tal vez sea en la flor de xempoatlxóchitl o cempasúchitl, en la que podamos identificar algo de la filosofía del otomí, cuya presencia destaca el día primero y dos de noviembre. Su color amarillo y su fragancia característica representa lo bello y lo triste, símbolo de lo fugaz y lo eterno, manifestación de vida y muerte, de lo tangible e intangible y demás misteriosas dicotomías.

La flor es elemento indispensable para las celebraciones o festividades, se utiliza para adornar el piso, los altares o los frentes de las casas, se plasma en los vestidos de las mujeres y niñas. Todavía persiste la imponente presencia del chimalli o escudo llamado Chimal, que se acostumbra erigir cada año y que se puede observar en lugares como San Miguel, San Pablo, Bomintzá, Etc.

Todavía se conservan los antiguos caminos de a pie que los otomíes abrieron hacia diferentes puntos cardinales para comerciar.

Todavía corre el agua por las acequias para el riego de las huertas que los habitantes primitivos aprovecharon, y que determinó su clasificación dentro del esquema de los cultivadores superiores que usaron la coa de mezquite (huictli).¹¹⁵

Las actividades laborales acostumbradas por los otomíes en Tolimán consisten en la confección de hilados, tejidos o bordados, utilizando para ello telares, ruecas, malacates, fibras, tornos. En tiempos pasados hacían huacales, mecapales, suaderos; y trabajaban la jarcia, la vara y el tule. Todavía elaboran morrales,

¹¹⁵ Ibidem, pág. 48.

quetzquemetles, fajas, faldas, huaraches, etc. con materiales de algodón, hilaza, seda, cuero, ixtle, palma que también, utilizaron en anteriores siglos.

La mujer otomí juega un papel importante en la vida social y económica de los grupos poblaciones, ya que desde la historia prehispánica, acudía a la ciudad de Tenochtitlan, a vender su fuerza de trabajo, y en las ausencias de los esposos quedan al cuidado de los recursos y dirección de la familia.

Los otomíes han tenido por costumbre el trabajo comunal o colectivo, conformado por la propia familia y vecinos y, han dado un sentido femenino a la fertilidad de la tierra, la siembra en los surcos ha sido trabajo de la mujer, debido a que ella es quien engendra los hijos, hace las tortillas, gira el malacate y es propicia para la vida.

De acuerdo a la naturaleza y desarrollo físico del otomí, se caracteriza por no padecer de calvicie, dentadura buena sin tener hábitos de limpieza bucal; oído agudo y sensible. Son desconfiados, dóciles, y de poca comunicación. No utilizan en sus casas letrinas ni chimeneas. Dan uso a las fibras del ixtle, el tule, el algodón y la lana. Actualmente utilizan el plástico, fibras modernas y tenis.

Los habitantes del municipio acostumbran ascender en Semana Santa y en el día de la Santa Cruz al Cerro El Calvario, antiguo centro ceremonial. En los tiempos prehispánicos la Madre Luna era una de las divinidades astronómicas de nuestros antepasados, era el centro rector de las actividades agrícolas y de la fertilidad.

4.4.6 TOLIMÁN, QRO., Y SU DESARROLLO ANTROPOLÓGICO

El análisis antropológico y la historia regional de Tolimán, Querétaro que realiza la Dra. Aurora Castillo Escalona en su libro “Persistencia histórico –cultural de Can Miguel Tolimán, a partir de tradiciones orales y documentos del Ramo de Indios del Archivo General de la Nación u otros materiales que permiten el conocimiento de este espacio geográfico microrregional vinculado con los diferentes periodos históricos como la colonización, la organización social del campesinado y el sistema de cargos indígena.

Tolimán ha desempeñado un papel regional desde la época colonial, ha sido cabeza de una amplia región del estado de Querétaro, una frontera geográfica en la que han trascendido decisiones políticas y administrativas, como lo demuestran las divisiones territoriales determinadas en el siglo XIX y, posteriormente, en el siglo XX, con la aparición de nuevos municipios, que lo definen en la actualidad.

El conocimiento de la región se ha llevado a cabo a través de recorrer las montañas y sus zonas semidesérticas y agrícolas, observando la organización social y las costumbres religiosas de la población otomí, que se distingue de otro núcleo de población otomí de Amealco. La región es un espacio geográfico, una frontera entre las culturas sedentarias de producción agrícola del sur y las seminómadas del norte, a la llegada de los españoles.

En términos del concepto región en el ámbito territorial en el que interactúan el hombre y su medio, geográficamente permite la división entre dos vertientes: la física y la humana, en función de sus campos, lo natural y lo social, siendo el hombre un agente primordial en la transformación de la superficie terrestre para cambiar la fisonomía de la tierra.¹¹⁶

¹¹⁶ Aurora Castillo Escalona, *San Miguel Tolimán, persistencia histórica- cultural. (México, Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, Universidad Marista, CUMDES Campus Querétaro, A.C., 2000), pág. 46.*

Conocer las instituciones y cultura de la región es introducirse a la geografía humana, como parte de la antropología cultural, con el fin de describir al grupo, su economía, alimentación, habitación, mobiliario, herramientas de trabajo, entre otros. Sus manifestaciones geográficas específicas composición de los suelos, campos, pasturas, bosques, minas; tierra productiva, caminos, estructuras tipos de casas, tiendas.

El proceso social de una región, requiere de una base material con vínculos sociales necesariamente reglamentados. La problemática regional, es una expresión de un espacio particular. El espacio es una dimensión de la realidad material, la existencia humana y los procesos biológicos se dan sobre un espacio terrestre, que el ser humano adapta para satisfacer sus múltiples y variadas necesidades. Toda cultura debe ser evaluada en términos del proceso que el hombre posee de su medio ambiente, y el hábitat debe ser visto en términos del grupo que lo ocupa. Los grupos sociales acumulan experiencias en el medio físico en los que viven, y para su ubicación debe partirse del conocimiento y funcionamiento de su cultura y de su reconstrucción histórica, siendo determinante la interrelación de los factores geográficos y culturales.

La región de Tolimán por tradición oral se sabe que en el siglo XVIII, estuvo ocupada por los chichimecas, quienes estaban asentados en el cerro El Cantón; esta ocupación fue originada por dos factores doscientos años antes: uno por los asentamientos de los otomíes y españoles y, el otro por las preferencias culturales del grupo desplazado, al ocupar el cerro es con el fin de satisfacer sus necesidades e intereses culturales basados en la caza y recolección. El desplazamiento de la región los lleva a la Sierra Gorda, en la que también se asentaron pames y jonaces.¹¹⁷

Tolimán es un área cultural, que incluye un espacio geográfico, donde se conjugan e integran armónicamente indicios arqueológicos, etnohistóricos, etnográficos y

¹¹⁷ Castillo, Op Cit., p. 54.

lingüísticos, conforma y ha conformado en las distintas realidades históricas fronteras, circunscripción territorial a partir de manifestaciones culturales, religiosas particulares que regionalizan el espacio terrestre.

Los otomíes ejercieron influencia sobre otras culturas con menores desarrollos económicos y poblacionales. Tolimán forma parte de la Sierra Gorda de Querétaro si lo relacionamos con el levantamiento armado suscitado a mediados del siglo XIX; del semidesierto queretano, por contar con terrenos semiáridos con una fauna y flora específicas, y, desde una perspectiva histórica y cultural, se le considera, para los siglos XV y XVI, como una zona fronteriza entre grupos de alta cultura y cazadores recolectores.

Definir a Tolimán, sólo como espacio geográfico, sería una conceptualización insuficiente, por lo contrario debe definirse desde la filosofía, economía, geografía, como categoría de continente o receptáculo, ejerce y recibe influencias; es un espacio en el cual se han implementado relaciones económicas; es un espacio reflejo, en el que se revelan las relaciones sociales, cambios ocurridos, pensamiento psicológico; también es parte y es una dimensión de la totalidad social, es una instancia o estructura integrante de una totalidad social, a veces juega el papel de subordinante y en otras se subordina, es una realidad objetiva que rebasa la percepción individual.

Querétaro ha sido considerado, al igual que Guanajuato, histórica y geográficamente, El Bajío; área fronteriza para el siglo XVI, colindante con las tierras semibaldías del norte y los valles de la Meseta Central. Durante los siglos XV y XVI sus llanuras estuvieron habitadas por los chichimecas que vivían de la caza, pesca en ríos y recolección, sin asentamientos fijos por motivo de que, al parecer, la tierra se caracteriza pesada para trabajar con el azadón de origen mesoamericano, pasto denso, maleza de cactus, matorrales y mezquites.

Actualmente, los territorios de Querétaro situados al norte, ates de la Sierra Gorda, que son los municipios de Peñamiller, Tolimán y Caderyta, no son considerados

como parte de esta región, por ser terrenos semidesérticos propios para la crianza de chivos, borregos y otras especies menores, es decir geográficamente las características de los suelos son muy diferentes de las tierras del Bajío, son la entrada a la Sierra Gorda.

“La clasificación moderna del estado de Querétaro de Jaime Nieto Ramírez, en cuatro regiones geoecológicas: región sur del Estado, Región valles centrales, región del semidesierto y región de Sierra Gorda, en función de su morfología, dimensión social y espacial, se ajusta al proceso histórico de Tolimán, quedando comprendida esta población en el semidesierto queretano que comparte con Cadereyta y Peñamiller, en una región previa a la zona montañosa, con la que social y económicamente está vinculada.”¹¹⁸

Tolimán sigue siendo un territorio ocupado por otomíes, es una región en que se entrelazan pequeñas propiedades ganaderas y agrícolas, la industria es ausente, la producción de la tierra utiliza una tecnología rudimentaria. Las comunidades indígenas que habitan la región son dependientes de los modelos urbanos de consumo. A pesar de la influencia que ejerce la sociedad mayoritaria, no han desaparecido los rasgos culturales de los otomíes de identidad comunitaria, con respecto a su pueblo, barrio o paraje, llamado por ellos sitio, unidades de organización territorial, social y económica.

La construcción del espacio social en Tolimán es el resultado de adaptación indígena a la división impuesta por los españoles; su organización política y religiosa se basa en la bipartición del territorio, lo que significa una tendencia de la población a vivir dispersa en congregaciones surgidas de las estancias y barrios, bajo dos formas de poblamiento presentes en la época colonial, con un perfil dual de asentamiento. Por un lado, el concepto indígena, y por otro, las disposiciones virreinales de reubicación poblacional. En la actualidad, el espacio se divide en dos. Los otomíes que quedan asentados en San Pedro Tolimán (cabecera

¹¹⁸ Ibidem, pág. 55.

municipal), con un mayor margen de alternativas de trabajo, y con una concentración humana urbana, con una disposición de construir casas una junta a otra, patrón de asentamiento que predomina hacia la periferia y; la mayoría, en los barrios de la cabecera municipal, San Miguel, San Pablo, San Antonio de la Cal y sus respectivos barrios, en comunidades en la que la mayor parte de la población vive en asentamientos dispersos comunicados por veredas, la habitación crece sin orden específico entre los campos agrícolas en zonas que dejan de cultivar para ese fin.¹¹⁹

4.4.7 TOLIMÁN, QRO., Y LA GLOBALIZACIÓN

Los sistemas comerciales internacionales como el Mercomun (Europa), el TLCAN (México, Estados Unidos y Canadá) u otras menos importantes como el Mercosur (Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay), el Caricom (el Caribe), se trata de macrorregiones que incorporan a varios países, parecen indicar que se integran que hay países que se integran a regiones económicas más amplias. Lo cierto es que no son los Estados-nación los que entran en relación, sino que son las microrregiones económicas que se encuentran en el interior de los países que realizan los tratados, las que entran en los intercambios internacionales. Este proceso de internacionalización no es de países, sino de relaciones internacionales de microrregiones que se encuentran en el interior de los Estados-nación.¹²⁰

En el tratado de libre comercio celebrado por México, únicamente se integraron ciertas regiones como es la zona fronteriza con las empresas maquiladoras; los corredores industriales como son los de La Laguna-Salttillo-Monterrey; Guadalajara y sus alrededores; San Juan del Río-Querétaro-Aguascalientes, la zona industrial

¹¹⁹ Ibidem, pág. 185.

¹²⁰ Juan Castaingts Teillery, *Globalización y desarrollo regional en México, microrregiones y relaciones económicas internacionales* (México, Juan Pablos Editor, Consejo Nacional de Universitarios, 2012), pág. 15.

del Estado de México, en la que se incluyen a Cuernavaca y Puebla. Por parte de Canadá las regiones de Toronto, Montreal y Quebec.

Una microrregión interior de un país, es un espacio socioeconómico de crecimiento, en el que ya existía un cierto desarrollo nacional hasta antes de ser integrada a espacios internacionales, y en el que conjugan de manera compleja, tres elementos: trabajo, dinero y Estado, y, en el centro de ellos la cultura, que permite darle un sentido a la vida económica, social y política, o bien, como un factor de cohesión social. El factor cultura es determinante para el crecimiento económico en una determinada región.

En la formación de espacios regionales, se encuentran involucrados actores, relaciones y reglas.

Los actores son personas o grupos de interés político y económico que buscan beneficios.

Las relaciones son aquellas en que los diversos actores entran en juego para lograr sus beneficios. Las relaciones pueden ser de políticas, mercantiles, productivas o, sociales (prestigio, reconocimiento, etc.). Las relaciones que se dan entre los actores deben estar reglamentadas, no se vale cualquier tipo de comportamiento.

Las relaciones reglamentadas que se producen entre los actores que tienen por objeto la obtención de beneficios, poder o prestigio se establecen en un espacio social institucionalizado. Las instituciones logran que los factores trabajo dinero y Estado entren en juego y, vigilan el cumplimiento de las reglas y sancionan a sus infractores.

En un espacio económico, las relaciones entre los actores es compleja y vertiginosa, todos buscan su beneficio, y las relaciones se tensan, lo cual es

normal, para eso son las reglas, no para evitar las tensiones sino para que no rebasen los límites. Si las tensiones sobrepasan las reglas y las instituciones, son rebasadas por los antagonismos, el ambiente se vuelve caótico.

Aquí debemos entender institución como una codificación de las relaciones sociales fundamentales. Las instituciones normalizan las representaciones sociales individuales e inducen a acciones y prácticas sociales. Las instituciones son convenciones sociales. Las instituciones son sistemas normativos que intervienen sobre las preferencias y los valores de los miembros de una comunidad. Las instituciones implican, reglas, costumbres y modos de coordinación. La institución son las ideas y modos de pensar comunes de un conjunto de individuos. La institución tiene como base las reglas, las cuales surgen dentro de una relación social, presume una codificación simbólica.

Las relaciones y reglas que se dan entre los actores, responden a una estructura cultural y se regulan por un conjunto institucional.¹²¹

La institución induce a los individuos a comportarse de maneras determinadas y a realizar prácticas sociales, que son vitales para el funcionamiento socio-económico.

Ejemplos de instituciones son: las que establecen sistemas monetarios, financieros, las que organizan la estructura del trabajo, del poder político, los sistemas de competencia, educativo e incluso las que interfieren en la inserción de un país a un sistema internacional.

El Estado es necesario para la conservación del “Estado de derecho”, para el ejercicio de la soberanía nacional, para mediar los intereses contrapuestos, ser arbitro en las relaciones sociales, para fomentar y conducir la cultura y de otros factores que permitan la comunicación y desarrollo de los factores sociales.

¹²¹ Castaingts Teillery, Juan. Op Cit., pág. 19.

Los factores de la producción social trabajo, dinero, y las relaciones entre ellos, no se realizan sino se estable entre ellos una comunicación, signos, símbolos y códigos sociales conformados dentro de una cultura determinada por formas, valores y formas de comportamiento.

El desarrollo económico de una sociedad necesita de la integración de los tres factores antes mencionados, y se requiere básicamente de un cultura que incluya códigos de comunicación y de valores éticos. Cuando se integran adecuadamente estos factores, la sociedad adquiere su desarrollo, sin dejar de considerar que para alcanzarlo se tengan que vivir algunas tensiones.

4.5 REGIONES CON CAPACIDAD COMPETITIVA

Un país con capacidad competitiva debe contar con una amplia gama de recursos: talento humano, físicos, tecnológicos, dinero e infraestructura. Los recursos se clasifican en básicos y avanzados; los primeros son los recursos naturales, y los segundos, son los sistemas de comunicación y trabajadores capacitados.

Se recomienda que exista una rivalidad entre las empresas existentes, con el fin de que exista una rivalidad interna que determine una dinámica de competencia.

Las empresas deben fortalecer su demanda interna para que a su vez logren una competencia externa.

Es importante que en los países existan factores de apoyo, una empresa no existe sola, requiere de proveedores de materias primas de calidad, precios accesibles, compradores y cadenas de actividades productivas y de mercado que generen alto valor agregado y, una cultura de superación tecnológica y administrativa.

Un país o zona de crecimiento económico y socio-político, no podrá consolidarse sino no cuenta con todos los factores indispensables, como el dinero, el cual no funciona si no existe un ambiente con instituciones monetarias que lo hagan posible, como sería un banco central que gestione la moneda nacional, un sistema jurídico que establezca reglas de operación de los bancos e instituciones financieras, relaciones de los bancos con las secretarías de Estado (Hacienda y Economía) un sistema adecuado de crédito interno y externo; un proceso de regulación del sistema de reservas; legislación y tribunales de trabajo que garanticen los derechos de los trabajadores, así como una adecuada regulación de las organizaciones obrero-patronales (Instituciones de seguridad social, sindicatos, etc.) y sobre todo un Estado apropiado.

Las zonas que tienen un desarrollo económico son aquellas en las que ellas mismas son causa de la conformación de un nuevo espacio. Las que tienen un mediano crecimiento son las regiones que se formaron bajo el sistema de importaciones, y las regiones más numerosas son aquellas que nunca pudieron integrarse ni a la modernidad ni al crecimiento.

CAPÍTULO QUINTO

CONCLUSIONES

TOLIMÁN, QUERÉTARO Y LOS FACTORES QUE IMPIDEN SU DESARROLLO ECONÓMICO, CULTURAL E INSTITUCIONAL.

De la investigación llevada a cabo y teniendo como base teórica los paradigmas realizados por autores como Enrique Cabrero Mendoza, Alicia Ziccardi, José Reynaldo Barbarín y otros, en sus obras publicadas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., (El CIDE) y El Fondo de Cultura Económica, en las que se analizan y promueven políticas públicas para ampliar y consolidar la competitividad de las ciudades en México, impulsando el desarrollo local y regional de los municipios, con la creación de asociaciones de productores, conformando establecimientos de incubadoras de empresas, programas de microcréditos, asociaciones intermunicipales, modernizando y actualizando las administraciones locales con tecnologías computarizadas, profesionalización de sus servidores públicos; implantando sistemas de planeación, programas públicos tendientes a mejorar la salud, educación básica, construcción de escuelas, entre otras; con la inclusión de la participación ciudadana en comités de colonos, consejos ciudadanos y promoviendo la autogestión comunitaria, como instrumentos políticos para culminar el desarrollo económico y humano de las poblaciones indígenas, rurales y en general de los municipios en el espacio nacional, con el propósito de que las municipalidades defiendan eficazmente sus intereses de manera autónoma y sostenida.

Con estos planteamientos teóricos, seleccione el Municipio de Toluimán, Querétaro con el fin de determinar, si esta población carece o cuenta con los elementos suficientes con los que se defina su capacidad competitiva frente a la globalización; o, sí existen en esta comunidad los componentes económico, urbano, cultural educativo, tecnológico e institucional propicios para que en dicho territorio sean implementadas las políticas públicas que sostienen los teóricos

arriba citados, que permitan a este municipio un desarrollo sostenible basado en la autogestión comunitaria y la participación ciudadana.

Esta investigación la inicio con un estudio del concepto pobreza, estableciendo un concepto genérico al que han llegado a concebir organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre otras, el cual, consiste en: “la carencia de recursos necesarios para satisfacer las necesidades de una población o grupo de personas específicas, sin tampoco tener la capacidad y oportunidad de cómo producir esos recursos necesarios”, y con este estudio poder determinar, si el Municipio de Tolimán, Querétaro, es una población dentro de las más de mil que se cuentan asentadas en todos los estados integrantes de la Federación, que se consideran en la pobreza y pobreza extrema.

En los Capítulos Segundo y Tercero hago referencias de la definición y evolución antropológicas de la institución municipal en los distintos periodos de la historia: Grecia, Roma, Edad Media; particularmente el desarrollo de esta institución en España y en el México Prehispánico, durante el virreinato, en el México independiente y el municipio hacia el Siglo XX. Analizo el marco jurídico en torno al Municipio, sus elementos que lo integran como son: territorio, población y gobierno; funciones y potestades reglamentarias; los principios que rigen al Municipio, con el fin de conocer si el Municipio de Tolimán Querétaro, cuenta con la legislación y principios necesarios para ingresar al mundo competitivo requerido por la globalización.

En el Cuarto Capítulo analizo de forma particular la población de Tolimán, Querétaro, su ubicación, historia, religión, características territoriales, integración actual, desarrollo antropológico, entre otros factores, con el fin de medir su capacidad competitiva.

Al terminar la presente investigación concluyo que:

- a) La mayor parte de los municipios en México como el caso de Toluca, Querétaro por sus características de localización y ubicación espacial, se encuentran totalmente imposibilitadas para transformarse en ciudades competitivas por su entorno económico-social, cultural, institucional, tecnológico ambiental e institucional propicios o idóneos para tal fin; no cuentan con los recursos institucionales y tecnológicos para promover el desarrollo económico. La creación de redes empresariales ni la cooperación del sector privado ni la participación ciudadana para construir la infraestructura para integrarse a la globalización como ciudades competitivas.
- b) Que existen en México, marcadas diferencias económicas, políticas, culturales, de desarrollo urbano, institucional, legislativo en el ámbito municipal que impiden de facto el desarrollo de ciudades competitivas; existen municipios urbanos, rurales e indígenas con distintos niveles de desarrollo, heterogéneos en todos los aspectos que constituyen una ciudad y de las que se han citado a lo largo de esta investigación, que dificultan la creación de redes municipales tendientes a la integración de las relaciones productivas y del comercio regional, nacional y mucho menos internacional.
- c) El gobierno del Estado es ausente en políticas públicas que impulsen programas públicos que contribuyan a efectuar mejoras en salud y educación básica, enfocados a la construcción de escuelas, su equipamiento, personal docente, subsidio de hospitales, suministro y regulación de servicios públicos de agua y energía eléctrica, construcción de carreteras, hacer transferencias en efectivos a individuos y hogares, aplicar intervenciones técnicas y lograr que estos servicios funcionen implica responsabilidad gubernamental.¹²²

¹²² BANCO MUNDIAL, *Informe sobre el desarrollo mundial 2004. "Informe para los pobres"* Edit. Banco Mundial, Mundi-Prensa Libros, S.A. y Alfaomega Grupo Editor, S.A. Colombia, 2004, p. 32.

d) En lo particular el Municipio de Toluca Querétaro carece de capacidad competitiva frente a la globalización derivado del deficiente desarrollo en sus componentes económico, urbano, cultural educativo, tecnológico, institucional y socio-demográfico, no se implementan políticas públicas tendientes a desarrollar este municipio; tampoco existen políticas públicas que promuevan la autogestión comunitaria y la participación ciudadana.

e) Los paradigmas teóricos propuestos por Cabrero Mendoza, Alicia Ziccardi y otros para lograr el desarrollo comunitario, la necesidad de contar con organizaciones de base comunitaria y con procesos de capacitación para el desarrollo con los que se fortalezcan las capacidades de las comunidades, estos planteamientos no se cumplen en el Municipio de Toluca Querétaro, debido a que no se integran los sectores pobres en actividades productivas con las que se garantice un proceso de desarrollo, tampoco se implementan por parte del gobierno del Estado políticas sociales complementarias a las políticas económicas y de empleo, de programas con estrategias que asignen prioridad a la inversión de capital humano y programas que faciliten el acceso a las actividades productivas gestionadas directamente por dichos sectores vinculados con programas regulares y servicios formales de apoyo técnico y crediticio.

f) Otros factores que obstaculizan el desarrollo sustentable del Municipio de Toluca, Querétaro de carácter jurídico- administrativo, son:

1. Los periodos de tres años en los gobiernos municipales que no coadyuvan a desarrollar una planeación y mucho menos a la realización de proyectos urbanos homogéneos.

2. Los cabildos que no rompen con las formas tradicionales para administrar y en general gobernar los problemas de las comunidades municipales.

3. La falta de profesionalización de los servidores públicos municipales que se caracterizan más por la improvisación que por la capacidad técnica.

4. Sistemas de recaudación tributaria deficiente que se refleja en una débil recaudación.

5. Falta de infraestructura en caminos, puentes, carreteras en general vías de comunicación para acceder a los servicios requeridos para la propia sobrevivencia de la población, rezagos administrativos y ausencia de programas que fomenten la cooperación entre las municipalidades.

- g) En la actualidad las sociedades son complejas, no dependen de un solo factor para que puedan funcionar; sino de varias relaciones que se establecen entre los factores que actúan dentro de un núcleo social, bajo un sistema integrado por tres elementos: el trabajo, el dinero y el Estado. Este sistema funciona por la comunicación e intercambio de símbolos y signos institucionalizados.
- h) Si una sociedad no integra adecuadamente los factores trabajo, dinero y gobierno, se encuentra fragmentada y, no determina una cultura de códigos de comunicación y valoración social y ética, no configura un espacio de crecimiento.
- i) Para que una región se desarrolle y alcance un crecimiento autosostenido, se requiere un espacio sociopolítico del crecimiento adecuado, que haya actores económicos interesados en participar en el proceso de distribución de riqueza, que haya instituciones adecuadas como un sistema educativo, legislativo, monetario, de relaciones satisfactorias entre el trabajo y capital, de integración con las relaciones económicas a nivel internacional. Pero si a la inversa una región carece de factores productivos adecuados como

tierras fértiles, recursos energéticos, mano de obra altamente calificada, sin demanda interna, entonces la región será pobre.

Recursos naturales con los que cuenta el Municipio de Tolimán, Querétaro y que podrían ser aprovechados en un mayor beneficio.

1. El territorio de Tolimán cuenta con yacimientos de minerales de sulfuros y óxidos de plomo, que se encuentran encajonados en la arenisca de la formación del jurásico superior, en forma de mantos y vetas que podrían ser explotados.
2. Hidrológicamente el territorio de Tolimán no es muy favorecido debido a la escasa cantidad de escurrimiento del agua superficial, no hay ríos. Existen numerosos arroyos que conducen el agua solamente cuando llueve.
3. La región con respecto a los pozos, se considera sub-explorada. Las causas del abatimiento de agua superficial, se deben a la disminución paulatina de zonas boscosas, la tala de pinos en El Zamorano y de encinos en El Derramadero.
4. La vegetación que predomina son cardonal, nopalera, chaparral espinoso, matorral inerme, matorral subinerme, crasi-rosulifolios espinosos y mezquital.
5. Se cultiva el órgano, lechuguilla, orégano, sangre de grado, garambullo, huisache, palma, sarabullo, nopal, mezquite, maguey, uña de gato, tasajo, encino, granjeno, pirul, aguacate, maíz, frijol, alfafa, calabaza, cacahuete, granado, zapote, sauz, limas, limones, guayabas, sabinos, nogales, etc., Se han introducido árboles frutales como la guayaba, injertos de nopal y variedades de aguacate.
6. En cuanto a la reserva de animales todavía existen coyotes, venados, armadillos, tejones, ardillas, conejos, zorrillos, gabilanes, cuervos, zopilotes, urracas, zenzontles, pájaros carpinteros, chuparrosas, palomas, alicantes, cascabeles, coralillos, lagartijas, ranas, tortugas,

mariposas, jicotes, avispas, tantárreas, mayates, etc., también, se han introducido cerdos, vacas y cabras.

Condiciones climatológicas y naturales que están en contra del desarrollo de Tolimán, Querétaro:

1. En la medida que desaparezcan los arbustos, la hierba y la carpeta vegetal, los escurrimientos disminuirán, agravándose cada día más la escasez de agua para cultivar, sin que se tomen medidas necesarias para evitarlo.
 2. Las lluvias son escasas lo que indica que se dispone de poca agua y humedad para que florezcan los árboles.
- j) No existen programas sociales que permitan la interrelación de elementos políticos, técnicos analíticos, institucionales y de gestión, económicos y de financiamiento, con asesorías técnico analíticas de profesionales de distintas disciplinas (economía, ingeniería, sociología, ciencias políticas y administrativas, antropología, psicología social) que participen sobre el debate del desarrollo regional, como es sostenido por Raczynski.

XI. BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. México, 17ª edic. México: Porrúa, S. A. de C. V., 2004.
2. Álvarez Del Castillo, Enrique y Farías, Urbano. **El federalismo como decisión política fundamental del pueblo mexicano, México; 75 años de la Revolución, México**. México: Fondo de Cultura Económica, 1990.
3. Andrade Sánchez, Eduardo. **Teoría General del Estado**. México: Harla, S.A. de C.V., 1987.
4. Arteaga Nava, Elisur. **Derecho constitucional**. México: Oxford University Press-Harla, 1996.
5. Badillo, Miguel, et al. **Morir en la miseria, los 14 municipios más pobres de México**. México: Editorial Océano de México, S.A. de C. V., 2009.
6. Bielsa, Rafael. **Principios de régimen municipal**. 3ª. Ed., Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1962.
7. Julio Boltvinik y Enrique Hernández Lara. **Pobreza y distribución del ingreso en México**. México: 4ª Ed. Siglo XXI, editores, S.A., p. 30.
8. Cabrero Mendoza, Enrique, et al. **Políticas públicas municipales, una agenda en construcción**. México: Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C., 2003.
9. Cabrero Mendoza, Enrique, et al. **Competitividad de las ciudades en México, la nueva agenda urbana**. México: Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C., 2009.
10. Cannata, Carlo Augusto. **Historia de la ciencia jurídica europea**. Madrid: Tecnos, S.A., 1996.
11. Carpizo, Jorge, **Estudios constitucionales**. 4ª. Edi., México: Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.
12. Cruz Barney, Oscar. **Historia del derecho en México**. México: Oxford University Press México, S.A. de C.V., 1999.

13. Carbonell, Miguel, et al. **Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada.** 18ª edic., México: Instituto de Investigaciones Jurídicas y Porrúa, S.A. de CV., 2004. Tomo IV Arts. 94-122.
14. Castillo Escalona, Aurora. **San Miguel Tolimán, persistencia histórica-cultural.** México, Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, Universidad Marista, CUMDES Campus Querétaro, A.C., 2000.
15. Castorena, Jesús, **El gobierno municipal mexicano.** México, UNAM, 1994, Banobras, 1982.
16. Cruz Barney, Oscar. **Historia del derecho en México.** México: Oxford University Press, S. A. de C. V., 1999.
17. Chemín Bässler, Heidi. **Las Capillas oratorio otomíes de San Miguel Tolimán.** México: Querétaro. Edit. Gobierno del Estado de Querétaro, 1993.
18. Guthrie, W.K.C. **Los filósofos griegos, de Tales a Aristóteles.** México, Fondo de Cultura Económica, Breviarios 88. 1953, pág. 72.
19. Del Palacio Díaz, Alejandro. **Lecciones de teoría constitucional.** 2ª. edic. México: Claves Latinoamericanas, S.A. de C.V., 1989.
20. Fix Zamudio, Héctor, et al. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada.** 18ª edic., México: Universidad Nacional Autónoma de México y Porrúa, S.A. de C. V., 2004. Tomo IV.
21. Fix Zamudio, Héctor, et al. **Derecho constitucional mexicano comparado.** 5ª edic., México: Universidad Nacional Autónoma de México y Porrúa, S. A. de C. V., 2007.
22. Floris Margadant, Guillermo. **Panorama de la historia universal del derecho.** 5ª. edic., México: Miguel Ángel Porrúa, 1996.
23. Floris Margadant, Guillermo. **Introducción a la historia del derecho mexicano.** 16ª edic., México: Esfinge, S. A. de C. V., 1999.
24. Fuentes, Mario Luis, **La asistencia social en México, Historia y perspectivas.** México: Paidea, 1999.
25. G. Gettell, Raymond. **Historia de las ideas políticas.** 2ª edic., México: Editora Nacional, 1979.

26. González, María del Refugio. **Panorama del derecho mexicano.** México: Edit., Mc Graw Hill, Serie Jurídica, 1998.
27. Guthrie, W.K.C. **Los filósofos griegos, de Tales a Aristóteles** México: Fondo de Cultura Económica, Breviarios 88, 1953.
28. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004. **Informe para los pobres.** Colombia: Banco Mundial, Mundi-Prensa Libros, S.A. y Alfaomega Grupo Editor, S.A., 2004.
29. Kelsen, Hans. **Teoría general del derecho y del Estado.** 2ª edic., México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.
30. C. Marx y F. Engels. **Obras escogidas.** Moscú: Instituto de Marxismo-Leninismo adjunto al CC del PCUS, Editorial de Literatura Política del Estado. 1970. Tomo III.
31. Moreno Collado, Jorge. **El derecho municipal en México, el municipio base fundamental del federalismo en México.** México: Porrúa, S. A. de C. V., 2009.
32. Noriega Cantú, Alfonso. **Las ideas políticas en las declaraciones de derechos de las constituciones políticas de México (1814-1917).** México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1984
33. Rabasa O., Emilio. **Historia de las constituciones mexicanas.** México: Reimpresión, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.
34. Sabine, George. **Historia de la teoría política.** México: Fondo de Cultura Económica, 1982.
35. Soberanes, José Luís. **Una aproximación a la historia del sistema jurídico mexicano.** México: Fondo de Cultura Económica, Colección Popular No 474, 1992.
36. Raczynski, Dagmar. Et al. **Estrategias para combatir la pobreza en América Latina.** Santiago de Chile: Banco Interamericano de Desarrollo y Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (CIEPLAN) 1996.
37. Rendón Huerta Barrera, Teresita. **Derecho municipal.** 4ª edic., México: Porrúa, S.A. de C. V., 2007,

38. Reséndiz García, Francisco. **Municipio de Toliman**. México: Querétaro, visión de sus cronistas. Santiago de Querétaro, Qro., Gobierno del Estado de Querétaro, 1997.
39. Tena Ramírez, Felipe. **Leyes fundamentales de México, 1808-1999**. México: Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 1999.
40. Valencia Carmona, Salvador. **Derecho municipal**. 22ª edic., México: Universidad Nacional Autónoma de México y Porrúa, S.A. de C. V., 2003.
41. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Sista, México, 2012.
42. *Constitución Política del Estado de Querétaro*
43. <http://www.monografias.com/trabajos12/podes/podes.shtml>. 17:14
26/VIII/2010. La Pobreza y el Desarrollo Humano.
44. http://www.cinu.org.mx/onu/estructura/mexico/c_reg/cepal.htm. 11:24
27/VIII/2010.
45. www.cepal.org.mx. 18:30, 28/VIII/2010.
46. <http://nodiscrimine.blogspot.com/2008/08/10,la-pobreza-y-el-desarrollo-humano.html>.
47. <http://www.scn.org/mpfc/modules/emp-povs.htm>. 20:25, 28/08/2010
48. http://www.trabajo.gov.ar/conaeti/que_es/mundo.htm. 13:17. 31/08/10
49. www.ilo.org/public/spanish/standards/ipec/about/implementation/ipec.htm. 18:25. 01/09/2010
50. <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/queretaro/municipios/22018a.htm>.
10/06/2012. 17:30 hrs.
51. http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/divi_terri/1810-1985/qro/queretaro.pdf. 17/09/2012,

20:22. El **Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)** presenta la **División Territorial del Estado de Querétaro de Arteaga de 1810 a 1995**.

52. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/perspectivas/perspectiva-gro.pdf>. 18/09/2012/. 16:00 hrs.