

LA VOZ ÍNTIMA DE LA DEMOCRACIA: EL MUNICIPIO EN MÉXICO

Mario CRUZ MARTÍNEZ

*La inmensa distancia en que se hallan de esta Corte las provincias de Sonora y Sinaloa pone a sus habitantes en la necesidad de ser infelices para siempre**

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Democracia y municipio.* III. *El municipio como unidad.* IV. *El federalismo mexicano.* V. *El artículo 115 constitucional.* VI. *Los nuevos tiempos del federalismo mexicano.* VII. *Los reclamos de la voz íntima. Las propuestas.*

I. INTRODUCCIÓN

Existen debates que nunca terminan. Son como los caminos abiertos a los pasos de los hombres en las gigantescas posibilidades que da el tiempo infinito. El hombre es una oportunidad abierta y sus comunidades construcciones inacabadas. Cuántos temas podemos enunciar, en donde nos hayamos preguntado hasta la saciedad, cuál es la mejor opción. Hay temas que son actuales pero que tienen hundidas sus raíces en el árbol de la historia. La rama nunca podrá ser autónoma o crecer con la sola voluntad de la naturaleza. La raíz es la madre que alimenta cada una de esas ramificaciones, y que alimenta las razones y respuestas más recónditas.

El siglo XXI presenta nuevos desafíos en múltiples órdenes. Pero, hay problemáticas que emergen de lugares insospechados pero conocidos.

* Exposición hecha al soberano Congreso Constituyente sobre las provincias de Sonora y Sinaloa de 1823.

Queremos referirnos específicamente al dilema de lo global frente a lo local. Parecería que la llamada globalización clausuraría de forma automática los desequilibrios de las diferentes regiones. Nada más alejado de la realidad. Lo local se transforma día a día en el jinete negro que tendremos que controlar, para no desbordar la parte más oscura de las diferentes comunidades humanas: fundamentalismo religioso, racismo, odio étnico, incomprensión de la otredad, etcétera. Además, no sólo debe considerarse lo local por miedo al caos o anarquía; sino también es indispensable revalorar las diferentes expresiones culturales y políticas de las agrupaciones humanas llámense regiones, municipios, etnias, etcétera.

Por otra parte, ¿no es necesario y hasta imprescindible el conocimiento exacto y particular de una región para poder realizar propuestas de mejoría o de cambio? México es un país que presenta una geografía rica en matices. Desde el desarrollo industrial del norte hasta la pobreza del sureste mexicano, sin negar el desarrollo político del centro.

En esta perspectiva es urgente la revisión de los aspectos más trascendentales del municipio en México. A pesar de que la temática municipal es multívoca y compleja, buscamos en estas líneas destacar algunos caminos que ha seguido el municipio en México, y fundamentalmente presentar una visión general de las expresiones y propuestas de diversos sectores, que han discernido sobre el fenómeno municipal.

II. DEMOCRACIA Y MUNICIPIO

Después del 2 de julio se inauguró el inicio del triunfalismo democrático. México tendría ineludiblemente que transitar de un periodo oscuro a una modernidad política. No obstante esta llama democrática poco a poco fue extinguiéndose para dejarnos en la más incierta penumbra. ¿Realmente habíamos pasado a ser un país democrático y dejado atrás las cadenas de sometimiento? ¿De sociedad ancilar a sociedad independiente?

No buscamos considerar las razones que puedan explicar el escenario político jurídico de ese cambio tan sonado en la historia política de México, que representó el 2 de julio y su concomitante panorama. Más bien, consideramos que la retórica democrática ha obnubilado la discusión de los grandes temas que por su importancia, son ineludibles para la instrumentación de un México auténticamente democrático.

La democracia ha sido considerada como una de las grandes temas de nuestro tiempo, pero ha sido concebida desde diversas perspectivas, pero muchas veces se obviado el carácter preponderante del municipio. La democracia como sistema implica el afianzamiento de diversas instituciones y mecanismos para brindar los elementos necesarios y de esta manera poder concebir un auténtico sistema democrático.

Sobre este particular, tenemos que anotar la importancia que implica la participación política en un sistema democrático saludable. Y en este punto, es determinante el municipio. En este orden, es pertinente las cifras que nos informa Allan R. Brewer-Carías, “en México, con casi 2 millones de km de superficie y casi 100 millones de habitantes, sólo existen 2418 municipios. En cambio, en Francia, con la cuarta parte del territorio de México y algo más de la mitad de su población, tiene 36559 municipios (comunales). ¿Por qué allí habrá más democracia?”.¹ De esta manera, se destaca la relación que hay entre participación política y número de municipios. No podría ser de otra forma, los ciudadanos buscan todos los días de vivir y subsistir en su región; cuando existe algún problema o reclamo, buscan como primera opción la entidad que está de manera más cercana a ellos: el municipio. Volvemos con Brewer-Carías:

Así como en México la proporción (que deriva de la relación entre municipio y población) es de 40116 habitantes por municipio; en contraste, en Francia es de 1,614 habitantes por municipio, en Suiza es de 2,333 habitantes por municipio; en España es de 4,825 habitantes por municipio; en Alemania es de 5,086 habitantes por municipio, y en Italia es de 7,156 habitantes por municipio. En Estados Unidos y Canadá, a pesar de la disparidad de población (260 millones de habitantes y 30 millones de habitantes, respectivamente) ubicada en territorios casi iguales de más de 9 millones de km, con un número muy disímil de municipios (70,500 en Estados Unidos y 4,057 en Canadá), la proporción habitante por municipio oscila entre 3,872 habitantes por municipio en Estados Unidos y 6,878 habitantes por municipio en Canadá.²

El municipio es uno de los pilares fundamentales del sistema democrático. Por ello, consideramos que por el municipio transitan las voces

1 Brewer-Carías, Allan, “Proceso Constituyente”, *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, 2001, p. 30.

2 *Ibidem*, p. 31.

más particulares de la democracia. El municipio es una de las voces íntimas de la democracia. Por muchos años esta voz era silencio. No existían los medios indispensables para reconocer la autonomía propia del municipio mexicano. Sin embargo, para reconocer la existencia del sistema democrático hay que reconocer sonidos particulares, como el del municipio.

III. EL MUNICIPIO COMO UNIDAD

Para iniciar el tema, consideramos que es preciso esbozar los principios y devenires históricos que se fraguaron en la institución moderna que hoy conocemos y denominamos como *municipio*; para ello, expon-dremos la visión aristotélica, porque la consideramos necesaria para explicar la óptica de *comunidad natural*.

Para Aristóteles,³ entre la familia y la ciudad, existe una comunidad intermedia que condiciona al Estado, pero que, al mismo tiempo es consecuencia de la agrupación de varias familias que reconocen simultáneamente los mismos orígenes —bien de sangre (linaje)⁴ o dioses menores—, nos referimos al *municipio*.

“La primera comunidad a su vez, que resulta de muchas familias y cuyo fin es servir a la satisfacción de necesidades que no son meramente las de cada día es el municipio”.⁵ Con esta precisión, quedan excluidas las denotaciones políticas y de jurisdicción territorial y administrativa, es decir, aparece el municipio bajo el concepto de comunidad natural e inherente a los hombres; pero, aún no podemos hablar que se

3 Seguiremos la versión de: Gómez Robledo, Antonio, editada por la UNAM.

4 Que era esencialmente vinculada a la idea del linaje (y la correspondencia romana que puede identificarse de manera aproximada con la *gens*) y al reconocimiento o creencia común de dioses menores. Hoy en día, el linaje ha desaparecido como tal, a excepción de la tradición europea de la realeza (que necesariamente la requiere para sustentar el poder, o al menos, el título honorífico adquirido por los antecesores), sin embargo, no constituye en la actualidad un vínculo de reconocimiento o elemento necesario para la formación de comunidades pequeñas que, a su vez, constituyan otras de mayor amplitud, al respecto véase Bauman, Gred, *El enigma multicultural. Un replanteamiento de las identidades nacionales, étnicas y regionales*, España, Paidós, núm. 150, 2000.

5 La ciudad, surge de “la asociación última de muchos municipios es la ciudad. Es la comunidad que ha llegado al extremo de bastarse en todo virtualmente a sí misma, y que si ha nacido de la necesidad de vivir, subsiste porque puede proveer a una vida cumplida” (5212b, 15). Por el mismo sentido se inclina Sócrates, al considerar a la *polis* como el resultado de la necesidad.

ha llegado a la perfección de la asociación humana, solamente la ciudad-Estado, sino que es el medio adecuado para alcanzar la virtud del hombre y sociedad, de ahí que Aristóteles no duda ni un segundo en considerar al ser humano como *animal político*.⁶

Al municipio, no le es imputable ninguna forma de gobierno, exclusivamente le corresponde el señorío familiar⁷ y con él, las relaciones generadas de esta condición (señor y esclavo, marido y mujer y el padre con los hijos). Otras características del municipio, son los primeros niveles de comercio —y la incipiente *crematística*—, la especulación y una teología (que incluye conceptos escatológicos) propio de cada comunidad.

IV. EL FEDERALISMO MEXICANO

México no es un basalto uniforme. Al contrario, en la historia de México se encuentran presentes una infinidad de proyectos políticos e ideológicos, que a veces han convergido, y otras veces han hecho colisión. Como nuestra geografía, tenemos una infinidad de accidentes en nuestra memoria histórica. Sin embargo, nos interesa atisbar en el tema del federalismo, porque en los últimos años el reclamo del establecimiento de un federalismo auténtico ha cobrado carta de naturalización y ha puesto en la discusión la retrospectiva histórica del federalismo en México. Y en esta perspectiva, la importancia del estudio del municipio y sus características vitales. El municipio nos obliga a concebir a México como un conjunto de realidades, necesidades y fundamentalmente, nos estimula a revisar la microhistoria de cada una de las entidades federativas y de sus municipios.

1. *El memorial federalista. Los orígenes*

Durante el periodo colonial, ciertamente no podemos exponer ninguna autonomía municipal o de los ayuntamientos, en todo caso, argumentos que destinados a justificar algunas —muy escasas— facultades adminis-

⁶ Que se vincula estrechamente con la idea de Aristóteles, de que solamente un Dios o un animal pueden vivir fuera de la ciudad.

⁷ Los otros dos tipos son político y despótico. El primero de ellos se ejerce sobre hombres libres por naturaleza. El señorío despótico sobre los naturalmente esclavos (1255b, 15).

trativas, por ello, omitimos este periodo, y nos concentramos en 1808 fecha en que Napoleón invade el Reino de España y altera sustancialmente el modelo novohispano y peninsular, al quedar acéfala la corona.

Durante esos años de crisis, los territorios de ultramar reclamaron en los primeros momentos de la gesta independentista que la soberanía radicaba en los máximos órganos de gobierno, concretamente en los tribunales que impartían justicia; el pueblo —que hace sus primeras apariciones en la arena política— se decide a luchar contra el invasor y defender a la patria y su religión.

Los movimientos en la Nueva España⁸ son similares a los ocurridos en España. El Ayuntamiento de México fue el portavoz de los intereses autonómicos,⁹ que irán variando según se vaya tomando forma y coherencia durante el proceso de independencia, misma que tendrá importantes motivos para continuar con la confusión de intereses autonómicos e independentistas.

Todo parece indicar que una vez definida la causa de guerra —es decir, prevaleció la idea de independencia—,¹⁰ se adopta como forma de gobierno liberal la Federación, siguiendo la tradición de Estados Unidos y las ideas francesas e inglesas, que habían llegado por las mismas embarcaciones españolas.

Solamente con Iturbide, al final de la guerra de independencia, cuando prácticamente se había agotado y debilitado el movimiento, logran conciliar como producto de las conspiraciones los intereses criollos, españoles, regionales, eclesiásticos y los de la insurgencia.

⁸ Los movimientos son similares en los territorios americanos, así por ejemplo, Río de la Plata hace pronunciamientos parecidos.

⁹ Aunque es la primera aparición importante del Ayuntamiento como figura política del régimen novohispano (forma una Junta de Gobierno), se unen en figura los criollos y liberales de la época. Algo similar sucederá con los que están descontentos con el régimen monárquico al no obtener ningún beneficio, o al menos no el beneficio deseado. Volviendo al tema del Ayuntamiento, sus protestas autonomistas son acalladas por el Cabildo de la ciudad de México, —que representó los intereses *tradicionales* (rey e iglesia) de la Colonia—, el 15 de septiembre de 1808 por la traición de Gabriel de Yermo.

¹⁰ Proceso complicado que en los primeros momentos de estallido no tuvo una coherencia ni unidad en el territorio, ya que estarán presentes los intereses locales o regionalistas, mismos que serán importantes y estarán presentes durante todo el siglo XIX, es decir, el caudillismo y las pequeñas élites regionales, sabrán admitir las muy variadas formas de gobierno.

El siglo XIX mexicano representa la infancia de nuestro sistema político. Por esto, las exigencias de nuestros intelectuales, legisladores y demás personajes que intervinieron y contribuyeron en la conformación política del México decimonónico fueron de carácter definitorio. Es decir, la imagen de México en el espejo histórico era borrosa y no tenía los rasgos. Volviendo a la metáfora humana, como los niños buscábamos crecer pero autodefinirnos.

Si bien, existen una infinidad de escritos sobre el federalismo en México, y no es nuestro propósito realizar una revisión exhaustiva de la literatura, el siglo XIX y la discusión de la Constitución de 1824 representan un ejemplo claro de la lucha de dos proyectos bien delimitados: federalismo y centralismo. Carlos María de Bustamante llamó a las diputaciones provinciales madrastras de la nación. En ese panorama queda para la historia las ideas de los directores federalistas, Miguel Ramos Arizpe, Manuel Crescencio Rejón, Prisciliano Sánchez, Francisco García, Valentín Gómez Farfás, Juan Cayetano Portugal, o del otro lado, los más prominentes centralistas, Bustamante, fray Servando Teresa de Mier y José María Becerra.

Jesús Reyes Heróles se cuestiona, ¿qué factor hace indispensable difundir y desconcentrar el gobierno? El espacial: la extensión de esas provincias. La geografía, distancia y dificultades de comunicación es el argumento físico a favor del federalismo así como el factor humano, la escasez de población, es el principal contra argumento de los centralistas.¹¹

Es importante señalar en este punto, la importancia de las propuestas de Miguel Ramos Arizpe y su defensa denodada del sistema federal. Uno de los argumentos por los que observa la necesidad de un sistema federal, es por la gran cantidad de problemas que provoca la centralización judicial. Nuestro autor señala que:

...a la distancia enorme de setecientas, trescientas, o a lo menos doscientas leguas en que se hallan fuera de las provincias, el gobierno superior y Reales Audiencias de México, Guadalajara y Chihuahua: a la naturaleza de ese mando, y del interior de cada provincia bajo un sistema tan absoluto y errado, y a la falta de cabildos, o sean corporaciones bien organizadas, es necesaria una casi absoluta nulidad en la administración de justicia.¹²

11 Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, 2a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, t. I (Los orígenes), 1994, p. 364.

12 *Ibidem*, p. 364.

De acuerdo a Reyes Heróles, la congruencia de Ramos Arizpe es sorprendente, ya que persigue la descentralización gubernamental como solución a los problemas que presencia y de no haber existido la fórmula del federalismo norteamericano, probablemente habría terminado por inventarla a tal punto agujijoneaban las necesidades de su país y el sistema federal resultaba impuesto por las realidades.¹³

Una de las grandes críticas que mereció el federalismo fue su carácter de imitación extralógica. Sin embargo, Ramos Arizpe desde 1812 señaló los problemas que propiciaba la centralización. Es así, que consideramos que el federalismo mexicano resultó un proceso complejo en donde confluyeron diversas ideas, y hasta ideologías. Es innegable el carácter necesario que tuvo el federalismo en el diseño constitucional mexicano.

En el Congreso Constituyente de 1824, cuando había quedado olvidado ese amargo sabor de la monarquía de Iturbide, resurge el modelo de Federación para la conducción del país, “la Federación fue la opción que salvaguardó la unidad de 1824 al responder al nacionalismo (...) entre las élites regionales y la nacional”.¹⁴

Esto nos conduce a pensar, que la tensión entre Federación y regiones se centró fundamentalmente en la tiranía del poder, porque si bien es cierto que existía un interés (o curiosidad y necesidad de copia) de un sistema de gobierno poderoso (que más o menos satisficiera las necesidades de unión entre los diferentes territorios de la nación), también es cierto que los Estados poseían importantes recursos económicos —por ejemplo Zacatecas o Guanajuato— y de alguna manera no les parecía atractivo un gobierno central con el que tuvieran que compartir el poder.

La misma tensión entre estados y Federación se sentirá al independizarse el territorio de Texas y el temor por la invasión francesa a nuestro territorio. Éstos parecen ser los elementos aglutinadores de un federalismo en nuestro país que posee matices y necesidades propias, por ello, coincidimos con las opiniones que argumentan que el federalismo mexicano en un principio fue el resultante de la copia de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, pero que fue conducido según los intereses de los grupos que durante el siglo XIX gobernaron el país.

¹³ *Ibidem*, p. 367.

¹⁴ Carmagnani, Marcelo (coord.), *Federalismos latinoamericanos; México/Brasil/Argentina*. México, Fondo de Cultura Económica- Fideicomiso Historia de las Américas, Serie Estudios, 1996.

2. La Constitución de 1857

El gran éxito del proceso de federalización, fue sin lugar a dudas la Constitución de 1857 y lo hizo en dos sentidos; el primero de ellos en dotar a todos los ciudadanos del derecho al sufragio, y el segundo punto importante a su favor, fue que se insertan en la Constitución los derechos fundamentales, o para utilizar la terminología mexicana, las garantías individuales.¹⁵ Es entonces, cuando la Federación adquiere supremacía sobre los estados, no sólo por la vía electoral a este punto hay que recordar el principio norteamericano ampliamente discutido en los debates y extendido por Madison, Hamilton y Jay, nos referimos al *no taxation without representation*, sino porque en el texto liberal de 1857 se recogen las libertades individuales o frenos al poder, dando al mismo tiempo, la expresión máxima al juicio de amparo¹⁶ como elemento de técnica constitucional para el equilibrio de poderes.

En este mismo orden de ideas, la disciplina que se ejerció desde el centro a los gobernadores y jefes militares, se hizo patente por la vía de la negociación política, y a través del intercambio de *favores* que otorgaba el Ejecutivo federal a los generales de los diferentes territorios para su enriquecimiento personal. Estas situaciones, nos concluyen a pensar que fue la negociación de las prebendas políticas las que permitieron la unificación del país, las cuales se agregan necesariamente a los otros dos argumentos creados por la Constitución de 1857. Este periodo de

¹⁵ El argumento de Ponciano Arriaga durante los debates del Congreso Constituyente de 1856-1857 es por demás brillante: “Que proclamar un derecho es admitir que se duda de él, y ofrecerle una sanción escrita (es) poner una fecha a su sanción (su incumplimiento) (...) Reconocemos que los derechos de la humanidad son inmutables y sagrados (...) pero (...) en un país como el nuestro, donde todavía se disputan y defienden a mano armada privilegios y prerrogativas añejas (...) es de todo punto indispensable que, si no como una victoria, al menos como una protesta, los derechos del hombre sean escuchados y reconocidos en el templo de las leyes, y formen parte de la constitución del pueblo” el pronunciamiento anterior fue hecho el 16 de junio de 1856, Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente 1856-1857*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, t. Y, 1857.

¹⁶ Que como medio de control constitucional y al adquirir supremacía sobre la legislación estatal, en la denominada fase de *federalismo de negociación* rompe abruptamente con los principios federales de cooperación, al imponerse los poderes federales vía el poder judicial a las instancias de los estados y ayuntamientos. *Cfr.*, Carmagnani, Marcelo, *op. cit.*, nota 14.

verdadero federalismo puede situarse entre 1867 hasta 1890,¹⁷ ejemplo de ello es la intensa actividad del Poder Judicial, que se cubre de honrosos argumentos al defender las garantías individuales, pero además, es factor importante para que estados y ayuntamientos hagan efectivos sus derechos como sujetos de derecho público.

La reelección ilegítima de Juárez provocará en los años venideros problemas de legitimidad en el gobierno; nuevamente, los caudillos, sedientos de poder y hambrientos de riquezas, alzarán sus armas, así cíclicamente, el federalismo volvió a fracturarse. Vendrá entonces el levantamiento de Tuxtepec y con ello los dos periodos presidenciales de Díaz, en el segundo de ellos será cuando las prácticas democrática¹⁸ y federativas se terminan.

Finalmente, la última y vigente Constitución Política de México tras un fallido intento en 1914 en Aguascalientes, de reinstaurar el modelo federal, insertando en su texto los llamados *derechos sociales* que servirán para que los futuros gobernantes consoliden el poder y centralicen las fuerzas políticas a través de campesinos y obreros.¹⁹

17 Quizá no tengan importancia jurídica, pero en lo político, fueron años de intensa actividad democrática y de práctica federalista. Posteriormente en el decenio siguiente, el federalismo como actividad de gobierno, será una instancia de negociación política, de reelección al poder, en suma, de prácticas que parecían desterradas con la Constitución de 1857.

18 Los historiadores mexicanos consideran que las elecciones para presidente de la República más concurridas fueron las que se realizaron en 1912.

19 Véase por ejemplo los procesos de nacionalización de los recursos del subsuelo y energéticos durante el periodo de Lázaro Cárdenas, o bien, en retrospectiva, las agrupaciones obreras encabezadas por la CROM y después por la CTM. El gobierno de Calles, no puede dejar de mencionarse como proceso importante de un *federalismo de negociación*, en dos sentidos. El primero de ellos al institucionalizar la revolución, y segundo; al concertar con gobernadores los puestos de elección popular, así, el presidente de la República respetaba la “soberanía” de los estados, previo acuerdo. Los gobernadores ejercían su poderío para designar a presidentes municipales y diputados locales, a cambio de esta “libertad”, no existía ninguna objeción para que cómodamente el presidente tuviera un Congreso (diputados y senadores), baste cómodo que le permitiera una gobernabilidad. Como se comprende, es así, que la concentración del poder se hace entre gobernadores y presidente, dementando el poder legítimo del Poder Judicial y Legislativo, ya sea federal o estatal. Por lo que hace a los presidentes municipales, también ejercieron cotos de poder importantes, al estar respaldados por el gobernador y tener una administración lo suficientemente dócil, debido a que los miembros del cabildo eran, —necesariamente— amigos o compromisos políticos del municipio. *Cfr.*, Carmagnani, Marcelo, *op. cit.*, nota 14.

V. EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

En este apartado nos referiremos brevemente al artículo 115 constitucional y su regulación que hace del municipio, y especialmente a las dos reformas más trascendentales, la de 1983 y la de 1987.

El 3 de febrero de 1983 es reformado el artículo 115, al aparecer en el *Diario Oficial de la Federación* los cambios sustanciales en lo que se refiere a los servicios públicos municipales.

El artículo señala para la parte que nos interesa:

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

(...)

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

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

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

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

Con esta importante reforma, el municipio adquirió una serie de facultades que le otorgaron cierta independencia. De acuerdo a Fernández Ruiz, con esta reforma “quedó a cargo de los municipios el conjunto de actividades y obras catalogadas bajo la denominación de *servicios públicos*”.²⁰

²⁰ Fernández Ruiz, Jorge, *Servicios públicos municipales*, México, INAP-UNAM, 2002, p. 143.

En 1987 el artículo 115 fue reformado y encontramos que dicha reforma consistió en “retirar de este numeral la mayoría de sus disposiciones relativas al gobierno de los estados de la República, las que fueron transferidas al artículo 116, para dedicar la casi totalidad del 115 al ente municipal, quedando intacta su fracción III”.²¹ Finalmente solamente mencionamos que en 1994 se dieron cambios en materia de seguridad pública municipal, y en 1999 se consolidan cambios que afectan fundamentalmente la órbita de los servicios públicos.

De esta manera, encontramos que el artículo 115 ha sido reformado con la finalidad de conformar un auténtico sistema municipalista, que responda a las exigencias de un sistema federal.

VI. LOS NUEVOS TIEMPOS DEL FEDERALISMO MEXICANO

Los esfuerzos por la democratización del sistema político mexicano, iniciados desde 1988, han generado un cambio en la conceptualización no sólo del sistema político y de elección de gobernantes, sino también por una conciencia en la utilización provechosa de recursos, la conducción política responsable y destinada al mejoramiento de las condiciones de vida de los gobernados. Estas nuevas formas de percibir el gobierno, permean en los tres niveles de gobierno; federal, estatal y municipal, esto resulta evidente cuando comparamos las nuevas integraciones del Congreso General o los particulares de los estados, o bien, en la formación pluripartidista de los cabildos dentro del gobierno municipal. Esta conciencia *democrática* comienza con dolorosos procesos de corrección, pero siempre esperanzados en la generación de más satisfactores de la población.

VII. LOS RECLAMOS DE LA VOZ ÍNTIMA. LAS PROPUESTAS

Una vez analizada sumariamente el estado actual del municipio y su innegable importancia en el sistema federal, consideramos finalizar esta ponencia, con las principales propuestas que se han esbozado para el afianzamiento del municipio. Es necesario señalar la intensa participación de diversos sectores sociales, en el diseño del nuevo municipio mexicano.

²¹ *Ibidem*, p. 145.

La Reforma de 1983 fue un ejemplo claro de la resonancia que tuvieron las diversas propuestas presentadas, más de 3,517 en la configuración de la reforma citada.

La voz íntima puede convertirse en un alarido, por ello es necesario recoger las propuestas e iniciativas que se han presentado en foros, encuentros de legisladores, etcétera. Por otra parte, es notable la participación activa de diversos sectores de las entidades federativas. Es así, que la agenda municipalista de México requiere considerar cada una de las expresiones que se encuentran en los diversos municipios y rincones más recónditos de México. Lo local debe escucharse en estos momentos de reconstrucción política y nacional.

Las siguientes están contenidas en las conclusiones recogidas por la Comisión de estudios para la Reforma del Estado,²² una vez concluida la jornada electoral del 2 de julio de 2001 y a petición expresa del entonces presidente electo; licenciado Vicente Fox Quesada.

Los trabajos de esta Comisión, se distribuyeron en seis mesas: I. Derechos humanos y libertades públicas. II. Objetivos económicos y sociales del Estado. III. Representación política y democracia participativa. IV. Forma de gobierno y organización de los poderes públicos. V. Federalismo, descentralización y autonomías. VI. Constitución y globalidad.

Derivado de la necesidad de hacer una política fiscal una política de Estado a largo plazo, es necesario:

- a) Crear sistemas tributarios simplificados.
- b) Ampliar las facultades impositivas de los estados sin romper la uniformidad tributaria básica, a fin de no distorsionar artificialmente la asignación de recursos entre entidades federativas.
- c) Devolver gradualmente a los estados, la administración de los impuestos federales.
- d) Modificar con criterios de equidad y proporcionalidad, la distribución entre la Federación, los estados y los municipios de las recaudaciones para el gasto público.
- e) Introducir mecanismos de recaudación-gasto a escala municipal, con la más alta participación ciudadana.

²² Las conclusiones y propuestas en: Muñoz, Ledo Porfirio (coord.), *Comisión de estudios para la reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, UNAM, 2001.

Propuestas derivadas de los acuerdos tomados por la mesa V. Federalismo, Descentralización y Autonomías. Para este renglón, sobresalen las siguientes grandes rubros, que, se detallarán una vez expuestos en su totalidad, estos temas o grandes conclusiones fueron:

- 1) Considerar al municipio como parte integrante de la Federación y como depositario de la soberanía popular.
- 2) Definir al ayuntamiento como el órgano de gobierno que representa los intereses de la comunidad municipal, fuente de la soberanía popular.
- 3) Reconocer la heterogeneidad municipal que existe en los estados de nuestro país.
- 4) Revisar la potestad tributaria de los ayuntamientos.
- 5) Definir las funciones comunes de los municipios en materia de desarrollo sustentable, cuidado del medio ambiente, aprovechamiento de recursos naturales y prestación de servicios.
- 6) Reformar el artículo 48 constitucional para conferir a los estados la administración del territorio insular ubicado hasta doce millas de su línea de costa.

1. *Redistribución de facultades a los gobiernos locales*

- Se considera como necesario convertir el federalismo en una política de Estado, para otorgar coherencia al proceso de distribución del poder público de la Federación a los estados y municipios.
- Establecer un sistema federal que resigne facultades mediante los criterios, necesidades y capacidades locales (con el antecedente y certeza de la gran disparidad y heterogeneidad que existen entre los municipios de nuestro país, ya que en el mejor de los casos, sólo los municipios grandes o con la capacidad económica suficiente, pueden cumplir sus funciones), mediante; 1) reduciendo las facultades del gobierno federal para que los estados recuperen potestades, incluso de facultades tributarias. *A este punto es importante precisar que el actual texto de la Constitución Política, no prohíbe la imposición tributaria estatal, sin embargo, es a partir del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuando los estados en ejercicio de su libertad ceden esta potestad a la Federación a través del Convenio de Adhesión y Colaboración Administrativa creados por la Ley de Coordinación Fiscal en el año de 1980.*

- Redistribuir responsabilidades y recursos ante el escenario de disparidades regionales, así como generar los consensos necesarios para ampliar las facultades de los estados y municipios en el diseño e instrumentación de los programas operativos.
- Otorgar al Ejecutivo federal la facultad de proponer al Congreso de la Unión otorgar un tratamiento de equidad (diferenciado), a los estados con quienes constituirá una red de acuerdos bilaterales, cada uno diseñado para cada entidad federativa. *Conviene agregar que para la celebración de los acuerdos propuestos, tendrán que hacerse un reconocimiento de las condiciones y necesidades geográficas, sociales, económicas e incluso políticas, a fin de que estos acuerdos concluyan en un mejoramiento en el desarrollo estatal y municipal.*²³
- Reducir la dependencia que tienen los gobiernos locales de los recursos federales.
- Hacer pública y transparente la información sobre las finanzas federales, estatales y municipales. *Están previstos por nuestra Constitución la rendición de cuentas y finanzas en el nivel federal que debe hacer el Ejecutivo al Legislativo mediante lo dispuesto por el artículo 74 fracción IV excepto los párrafos segundo y tercero y en el ámbito estatal, los artículos 115 fracción IV inciso “C” tercer párrafo, 117 fracción VIII segundo párrafo in fine, al establecer la obligación de los gobernadores de rendir la cuenta pública al Congreso local y 134 en relación con los artículos; 108 segundo y tercer párrafo, 110 primer párrafo y referidos al artículo 73 fracción XXIX punto 5.*

2. Régimen de competencias y función judicial

Considerando que nuestro federalismo y Estado de derecho implican una división tripartita de la función de gobierno y orden jurídico, se considera:

- La creación de un Tribunal Constitucional para resolver las controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y juicios de amparo que promuevan los diferentes órganos de gobierno.

23 Las cursivas son nuestras.

- Vigorizar la justicia local, dotando a los poderes judiciales estatales la facultad de interpretar la legalidad y eventualmente la constitucionalidad a nivel local.
- Conceptualizar el nivel federal y estatal con la misma jerarquía a partir de una estricta y clara distribución de competencias.

3. *Órdenes intermedio de gobierno y asociación horizontal*

- Cambiar de un federalismo cooperativo a un federalismo con múltiples liderazgos, que además, esté caracterizado por complejos sistemas de comunicación y construcción de visiones compartidas.
- Proponer que se derogue la primera fracción del artículo 117 constitucional que prohíbe la asociación intergubernamental (*solamente se prevé este tipo de asociación entre un estado y la Federación en los términos del artículo 116 fracción VII*), así como incluir en el artículo 116 una fracción que prevea expresamente formas de asociación entre gobiernos estatales y municipales. Esta última parte de la propuesta, se considera que tiene una salvedad, ya que en el texto del artículo 115 constitucional y concretamente en su fracción III inciso “i” párrafo segundo, expresamente señala: “Los municipios previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o en el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. en este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivos”, es decir, existe una discrepancia constitucional porque existen dos artículos que plantean una contradicción —de tipo parcial— porque es cierto que las asociaciones entre dos o más municipios, deben circunscribirse para el mejoramiento de los servicios públicos, o “en el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan” (en este último supuesto, cabe también; las funciones legislativas y jurisdiccionales que material o formalmente realice el ayuntamiento).

4. *Competencia de los municipios*

- Identificar las funciones que todos los municipios del país deben asumir de acuerdo con la capacidad y disponibilidad diferenciada de

sus recursos económicos, sociales y culturales en el marco de un genuino federalismo.

- Precisar en la Constitución las atribuciones originarias de los ayuntamientos en materia de políticas de representación de los intereses de la sociedad municipal, sus funciones y servicios propios, de su capacidad fiscal, así como su capacidad para celebrar convenios intergubernamentales con los estados y la Federación de todas las funciones públicas. *En este rubro, será necesario la aplicación y ampliación de los procesos consultivos que concluyen con la emisión del Programa Nacional de desarrollo, así, se daría vigencia al artículo 26 constitucional y concretamente al párrafo segundo. De igual manera, en una revisión rápida de la Ley de Planeación,²⁴ (y dicho al margen, requiere una revisión que implique la derogación de procedimientos y actualización de las secretarías, que deben coordinar la planeación regional y sectorial, así como su intervención en la aplicación y desarrollo de dichos planes), no aparece ninguna referencia a la participación de los municipios (solamente se les otorga de una facultad para su participación de planes regionales que está condicionada “los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia”, así lo previene el artículo 115 fracción V inciso C), así por ejemplo en el artículo 34 condiciona la participación de los estados con el Ejecutivo federal, quienes solamente pueden intervenir en la consulta y formulación de propuestas mediante Convenios celebrados entre estos dos órdenes de gobierno, los municipios, por su parte, no figuran en la consulta, solamente y de manera aislada se les enuncia en la fracción quinta del artículo segundo, que señala los fines del Plan Nacional de Desarrollo; “V. Para fortalecer el Pacto Federal y municipio libre que promueva el desarrollo equilibrado del país y la descentralización”, en cambio, sí hay una mención clara de la participación ciudadana (prevista por el artículo 20 de la ley en cita). Así, pareciera que la “planeación democrática”, defendida por esta ley y hoy día vigente, se olvidó de que implica una consulta y participación directa no sólo de la ciudadanía organizada en instituciones académicas, patronales, obreras, campesinas o profesionales, sino que, debe y tiene que incluir a los niveles de gobierno,*

24 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1983.

según los artículos 40 relacionados con el 115 y 116 constitucionales. Finalmente, el municipio sí tiene participación.

- Definir al ayuntamiento como el órgano que representa los intereses de la comunidad municipal.
- Reconocer la heterogeneidad municipal.
- Fomentar la participación de los ayuntamientos en la orientación de las políticas nacionales y estatales.

5. Agenda de la reforma municipal

- Fomentar entre los estados federados, la generación de legislación municipal, que permita una adecuada regulación en materia hacendaria, *aprovechamiento de sus espacios públicos (parques, jardines y en general, los predios o muebles municipales para la convivencia vecinal).*
- Reforma de los espacios de coordinación intergubernamental.
- Revisión de las competencias municipales.
- Reconocer la naturaleza originaria de los ayuntamientos como expresión de autogobierno democrático de las sociedades municipales.
- Garantizar la autonomía de los ayuntamientos frente a los Poderes Ejecutivo y Legislativo estatales.

6. Redefinición del poder municipal

- Remover del texto constitucional la prohibición de reelección inmediata de los presidentes municipales y miembros de los ayuntamientos. *O bien, ampliar el periodo de gobierno al presidente y miembros del ayuntamiento a un periodo de seis años — a fin de coincidir con la duración del mando Ejecutivo federal y estatal—.*
- Participación del municipio en materia de desarrollo sustentare.
- Establecer la obligación de elaborar planes de largo plazo, sobre todo en materia de desarrollo regional. *En coordinación con los gobiernos estatales y dentro de una política incluyente a partir del federalismo.*
- Establecer el servicio civil de carrera. *Claro está, en aquellos municipios que así lo puedan hacer, y en donde no sea posible, crear los mecanismos de colaboración entre el gobierno estatal y municipal a efecto de generar un cambio en el servicio público, por ejemplo,*

cursos de capacitación, asistencia técnica —en informática, geográfica, contable, financiera, jurídica—.

7. Nuevos municipios²⁵

Chiapas, Oaxaca y Tlaxcala, después de los hechos de armados surgidos en 1994, han creado nuevas demarcaciones municipales. Chiapas y Oaxaca en siete ocasiones y Tlaxcala lo hizo en 16, así, existe una problemática evidente que la creación de municipios adolece de una reglamentación constitucional en los niveles federal y estatal.

La mesa V de la Comisión consideró oportuno enunciar las siguientes propuestas en este rubro:

- Otorgar al municipio la facultad de elaborar su propia Carta municipal, la cual deberá sancionar la legislatura local.
- Establecer en la Constitución federal criterios generales para que sean las legislaturas locales quienes creen nuevos municipios.

8. Soberanía municipal

- Especificar en el artículo 41 que los tres órdenes de gobierno; federal, estatal y municipal son el resultado del ejercicio de la soberanía popular a través del voto, y por tanto, sedes de soberanía.
- El municipio libre no ha de ser la organización que los estados adoptan en su régimen interior, sino la célula constitutiva del Estado mexicano, la comunidad política originaria del sistema político nacional, la expresión primaria de la soberanía popular y la división territorial básica.
- Considerar al municipio no como una subdivisión de los estados de la Federación, sino como una entidad político-administrativa con carácter propio.

Es meritorio agregar que también es de vital importancia dotar al municipio de las facultades y facilidades necesarias para que intervenga en materia de cultura y educación. Todo parece indicar que las experiencias en países como Francia, Alemania, Estados Unidos de Norteamérica e

²⁵ Existe una discrepancia importante entre el número de municipios de reciente creación entre los datos aquí aportados y los del INEGI.

Inglaterra, que los municipios, entendidos como la unidad política elemental o primaria del Estado, poseen facultades casi de carácter administrativo —policía, construcción y mantenimiento de carreteras municipales o intermunicipales, educación elemental (concretamente guarderías y primaria), prevención y seguridad civil (planes de contingencia en casos de fuerza mayor o desastres naturales)—, pero, aunado a lo anterior, otorgan facultades importantes en materia de cultura y su divulgación —museos, bibliotecas, exposiciones, talleres artísticos y literarios, teatro, danza, escultura—, así, en nuestro país debe fomentarse un federalismo cultural e incluyente de las expresiones artísticas, generar espacios para la exhibición o presentación de obras culturales, para la divulgación de la estética regional, local, nacional e internacional. Esta nueva tarea municipal, requiere para su implementación una adhesión al artículo 115 constitucional, y en la medida de lo posible, los ajustes presupuestarios para la difusión de la cultura.²⁶ Finalmente, podemos concluir con la siguiente frase de un gran liberal del siglo XIX, nos referimos a Ignacio Ramírez: “El siglo no puede sufrir ni bárbaros ni párias; quiere hombres; quiere en cada individuo contemplar una frente coronada; esa independencia, esa exaltación individual, supone dos mejores; la instrucción en todas las clases; la intervención de todos en los negocios comunes. De hoy, más, no son separables estas dos ideas; ¡Escuelas y Ayuntamientos!”²⁷

Otras propuestas que mercan su análisis son:

- Incrementar la participación municipal en la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como la coordinación entre Federación, entidades federativas y municipios en la determinación del Plan Nacional de Desarrollo, de tal forma que el municipio, no sólo se limite a su planeación local, sino que, se integre a las necesidades coincidentes de los municipios.

²⁶ En América Latina, la experiencia de Colombia a partir de la reforma constitucional de 1991, otorga a los departamentos y municipios, la responsabilidad política y administrativa de la educación, excepto la Universidad, así, estos territorios, al mismo tiempo que reciben sustanciosos ingresos —concretamente el 22% de los ingresos por concepto de IVA e ISR, según lo expresa el artículo 357 constitucional— son responsables del uso de las participaciones y utilización de los dineros públicos. En este mismo supuesto, se encuentra la salud, que también ha sido descentralizada. Restrepo, Juan Camilo, *Hacienda pública*, 5a. ed., Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2000.

²⁷ Ramírez, Ignacio, *Obras*, Selección y bibliografía de Ignacio Manuel Altamirano, t. II, México, Secretaría de Fomento, 1889.

- Poner a disposición de los municipios que así lo requieran; manuales de organización y procedimiento administrativo, a fin de evitar la discrecionalidad en su ejercicio y con el propósito de dotarlos de un marco legal mínimo que establezca con claridad las competencias, funciones y prohibiciones en las leyes federales o estatales.
- Pugnar por el fortalecimiento de la capacidad municipal para la ejecución de infraestructura y la prestación de servicios.
- Participación igualitaria de Impuesto al Valor Agregado (IVA) entre los tres niveles de gobierno, con la siguiente redistribución del IVA en la siguiente proporción; 12% Federación, 2% estados y 1% municipios.
- Replantear el esquema actual implantado por el Sistema de Coordinación Fiscal, a efecto de modificar la participación a los Estados y municipios, a efecto de que puedan satisfacerse las demandas sociales que en cada región del país requieren solución
- Institucionalizar el gravamen municipal al consumo de combustibles y que la recaudación de los recursos cobrados por concepto de tenencia vehicular, se quede en los municipios que fungen como autoridades recaudatorias (sin potestad tributaria), a efecto que esos recursos de destinen a la construcción, mantenimiento y ampliación de la red carretera estatal o intermunicipal. Igualmente que los Ayuntamientos puedan cobrar y disponer del impuesto sobre Hospedaje, a fin de satisfacer -aunque sea de forma mínima las necesidades de infraestructura social, o bien, para la promoción del turismo nacional y extranjero.
- Debido a que los municipios tienen cada vez mayor autonomía en cuanto a la aplicación de los recursos del Ramo 033, es necesario que elaboren su propia metodología para la aplicación de esos recursos
- No recortes presupuestales en detrimento de los Estados y municipios.