

## LA LARGA MARCHA DEL MUNICIPIO MEXICANO

Tonatiuh GUILLÉN LÓPEZ\*

SUMARIO: I. *La libertad municipal: primeros debates.* II. *La libertad municipal en sus términos esenciales.* III. *1917: un arreglo constitucional insuficiente.* IV. *Reformas tempranas en materia municipal: un camino sinuoso y frustrado.* V. *Libertad municipal: del modelo corporativo a los partidos políticos nacionales.* VI. *1983: gran reforma constitucional en medio de la crisis de las finanzas públicas.* VII. *De administrar a gobernar: la libertad municipal por venir.*

A pesar de su historia centenaria, el municipio en México persiste como una institución no evolucionada en su dimensión como gobierno, pues sus capacidades políticas y administrativas continúan desfasadas con relación a las demandas democráticas y de desarrollo requeridas por sus sociedades. Es cierto que en comparación con lo que ocurría hace tres décadas —pensando en el tiempo contemporáneo— pueden listarse un conjunto de transformaciones muy significativas que distinguen claramente una época de otra. No obstante, siguen vigentes retrasos históricos que mantienen al municipio marginado entre las prioridades de modernización del país.

En el marco conmemorativo del primer centenario de la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es pertinente realizar un sintético balance sobre la demandada, compleja y difícil presencia del municipio en el texto constitucional. Lo cual equivale a revisar su posicionamiento en la estructura formal del Estado nacional y precisar si ha logrado ser reconocido como una de sus instituciones esenciales, fundantes y, además, si dispone del perfil adecuado para realizar el potencial de su naturaleza democrática.

El presente ensayo asume como guía de análisis la añeja reivindicación del *municipio libre*, concepto y proceso social de enorme relevancia, presente a lo largo de la historia municipal y de su relación con la Constitución de la república, prácticamente desde el origen de México como nación independiente. No se trata de un par de términos perdidos en el tiempo y ya guardados en el olvido. Todo lo contrario:

---

\* El Colegio de la Frontera Norte.

TONATIUH GUILLÉN LÓPEZ

es una demanda viva, determinante y condición del desarrollo democrático y socioeconómico de los municipios y, sobre su base, del país entero. La libertad municipal, evidentemente, requiere comprenderse y ubicarse en el tiempo actual, con las formas y actores vigentes de las sociedades locales, pero sin perder su esencia como base del autogobierno.

De esta manera, nuestra revisión de la relación entre municipio y Constitución no es el seguimiento de las distintas maneras como la institución local aparece en su texto. El planteamiento de fondo es explicar cómo, a pesar de esa presencia, de las múltiples reformas de que ha sido objeto y de la cantidad de debates legislativos transcurridos en su entorno, sigue siendo un rubro vigente —y pendiente de desarrollo— la libertad municipal.<sup>1</sup> Esa es la cuestión principal. Desde que este concepto fue desplegado de forma excepcional por el diputado José María de Castillo Velasco en 1856, en los debates de aquel congreso constituyente, su sustancia no ha perdido validez.

Nuestro tiempo histórico es otro, por supuesto, pero en gran medida el sustento y esencia de la libertad municipal permanecen como agenda pendiente. Sigue configurando un déficit nacional que ha impedido el despliegue de las libertades ciudadanas, el control democrático de los gobiernos y, finalmente, un desarrollo económico y social local con mayores alcances. La libertad municipal importa por sus implicaciones políticas, particularmente por las capacidades ciudadanas, pero también por sus consecuencias sobre el desarrollo y la calidad de vida que, finalmente, es la finalidad última del Estado y sus instituciones.

Partimos, entonces, del reconocimiento de la vigencia de la libertad municipal como demanda histórica, lo que equivale a decir que su contenido jurídico y traducción material no han sido resueltos por la Constitución actual, ni por la precedente, ni por las Constituciones de los estados. También es punto de partida asumir que esa tensión entre libertad municipal y el marco jurídico ha generado avances valiosos en el desarrollo de los gobiernos municipales, en la vida municipal y en los textos constitucionales y leyes, federales y estatales. Además, es de reconocerse que las capacidades ciudadanas se han incrementado sustancialmente en aspectos como el electoral y en la supervisión de los gobiernos, como sucede con las recientes reformas en materia de acceso a la información pública, por ejemplo. Los avances anteriores y otros más están del lado favorable a la libertad municipal... pero no son suficientes. El camino por recorrer sigue siendo sustantivo.

## I. LA LIBERTAD MUNICIPAL: PRIMEROS DEBATES

En forma condensada, la libertad municipal puede definirse como la capacidad jurídica y política de las sociedades locales al *autogobierno*: a constituirlo, diseñarlo,

---

<sup>1</sup> El presente ensayo se ha beneficiado en gran medida de la excepcional obra antológica elaborada por Blanca Acedo Angulo, *Soberanía y libertad municipal, 1811-2014. Compilación de materiales legislativos*, México, Cámara de Senadores, Instituto Belisario Domínguez y El Colegio de la Frontera Norte, 2015. Se utilizarán con frecuencia esta fuente y los documentos que integró el detallado trabajo de Blanca Acedo, por lo que se abreviará esta publicación con el término [SLM] para señalar que el documento citado se encuentra en esta relevante obra.

organizarlo, controlarlo, ser parte de éste, definir sus prioridades públicas, sus recursos y modalidades de funcionamiento. En el extremo, a darse una carta constitutiva y tener la capacidad de reformarla... dentro del marco general del Estado nacional y del Estado federativo, como es el caso de México. Esa dialéctica necesaria entre el autogobierno local y los marcos estatales mayores es la que define el entorno propio de cada ámbito de gobierno, pero en todo caso deben sobrevivir los componentes sustantivos del autogobierno municipal.

El origen y fundamento del autogobierno es la capacidad del pueblo para constituir al Estado, desde sus Constituciones hasta todas las instituciones. En lo anterior consiste el principio de la soberanía popular. Por esta razón, desde su origen mismo, la reivindicación de la libertad municipal siempre estuvo atada al principio de la soberanía del pueblo.<sup>2</sup> Si existe la efectiva soberanía popular, en consecuencia, puede existir la libertad municipal y traducirse a un conjunto de instrumentos cobijados por el marco jurídico, comenzando desde la Constitución de la república y culminando con la regulación propia, municipal, sobre todo.

En 1856, esa fue la intención del diputado Castillo Velasco: inscribir en la nueva Constitución un primer ámbito decisivo para la libertad municipal. Su propuesta no fue aprobada, por razones que ahora no revisamos, pero entre ellas destacó una concepción dual del federalismo que justificó remitir el tema a las Constituciones de los estados, las cuales fueron omisas con el compromiso. Desde el siglo XIX y en la lucha por una nación federal, cuyo modelo fue Estados Unidos, los asuntos municipales podían concebirse como materia propia de las legislaturas estatales, no de la federal. Incluso estando ubicados en la defensa de la soberanía popular y del municipio libre, era posible asumir que éste podía tener mejor alternativa en las Constituciones y leyes estatales.

La experiencia anterior permite destacar varios elementos del debate municipal con los que hemos convivido desde esa época. Primero, uno de naturaleza conceptual, sobre el federalismo en su versión tradicional, que puede excluir del sistema federal al municipio por corresponder su materia a la soberanía de los estados. Por este motivo, no tendría por qué tener presencia la materia municipal en la Constitución general de la república. Segundo, en la propuesta del diputado Castillo Velasco es notoria la *necesidad política* de que el tema fuese atendido por la Constitución general, debido a que éste no sería del interés de los actores políticos que dominaban en las regiones de México. Es decir, la posibilidad material de que los congresos

---

<sup>2</sup> Entre los primeros contenidos del concepto se encuentra lo siguiente: "...buscando la prosperidad de los pueblos y siguiendo sin vacilar las consecuencias del principio de la soberanía popular, propongo al augusto Congreso como un artículo de la Constitución que toda municipalidad, con acuerdo de su consejo electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes al municipio. De esta manera el pueblo tendrá una participación activa en la administración de sus intereses; de este modo se lograrán muchas reformas y muchas mejoras administrativas, por las cuales anhelan los pueblos; de esta manera la prosperidad de las municipalidades rebosará en los estados y el bien de las partes hará el bien del conjunto de ellas... Ad. 1a. Toda municipalidad con acuerdo de su colegio electoral puede decretar las obras y medidas que crea convenientes al municipio y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al estado". José María de Castillo Velasco, voto particular presentado ante el Congreso Constituyente, 16 de junio de 1856 [SLM].

TONATIUH GUILLÉN LÓPEZ

estatales reconocieran a la libertad municipal era prácticamente inexistente. Por el contrario, desde entonces se sabía que gobernadores y legislaturas estatales eran las principales fuentes de acotamiento o anulación de las libertades municipales. Como había sucedido en el pasado, como seguiría ocurriendo en los años por venir.

La reivindicación *política* de la libertad municipal surgió de sociedades municipales y de pueblos continuamente sometidos por poderes en esencia ajenos. En una nación con población mayoritariamente indígena, como era el México del siglo XIX, su dominio por fuerzas externas ya acumulaba siglos. Pero ese era un escenario compartido por otras sociedades locales, con inercias virreinales y poderes fácticos muy distantes de prácticas democráticas. El poder, el gobierno, las formas de presencia del Estado —aun con su precariedad— no podían llamarse entidades *propias*, mucho menos en el ámbito local. La libertad municipal, por estas razones, era una demanda profundamente revolucionaria, de enorme impacto democrático, mucho más en aquella época que actualmente. Implicaba la sólida apropiación de los asuntos públicos locales por sus propios actores.

En suma, el debate no era conceptual. La presencia de la libertad municipal en el texto constitucional de la república era una reivindicación política, con un movimiento social como fondo. A lo largo de la segunda mitad del siglo XIX fue una demanda insistente y claramente argumentada en función de los poderes y prácticas que restringían las libertades locales. No es que se estuviera concibiendo un modelo de federalismo cooperativo, con tres ámbitos del Estado claramente definidos, aunque ese pudo haber sido su producto jurídico. La prioridad fue cómo lograr que la reivindicación municipal —las bases de su libertad— estuvieran reconocidas por la Constitución de la república, como un recurso de defensa ante los poderes que históricamente la habían sometido.<sup>3</sup>

La libertad municipal se convirtió así en una fuerte demanda política, de amplias repercusiones sociales y de naturaleza profundamente democrática. Además, en objetivo central de diferentes coyunturas revolucionarias durante la segunda mitad del siglo XIX y de las primeras décadas del siglo XX. Pero al mismo tiempo fue un objetivo resistido, demasiado radical para las élites dominantes en cada periodo, incluso para aquellas posicionadas al lado de los cambios sociales. Como en efecto ocurrió, la idea podía ser parte de planes revolucionarios e incluso del debate legislativo federal, pero no tuvo la capacidad para traducirse en efectivas reformas constitucionales.

El sometimiento de las sociedades locales, pueblos y comunidades, se agudizó durante los periodos de gobierno del general Porfirio Díaz, mediante la figura de

---

<sup>3</sup> En 1877, un par de senadores con puntualidad expusieron esa relación entre movimiento social y la libertad municipal. “La libertad municipal es una de las promesas de la revolución de Tuxtepec. El principio no puede hoy reprobarse en ninguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, sin defraudar las esperanzas del pueblo y faltar al cumplimiento de aquellas promesas. Tampoco puede ser discutible más que en sus detalles, para que, llenados los requisitos del artículo 127 de la Constitución, la libertad del municipio se eleve a la categoría de adición a la carta fundamental de la República”. Cabe agregar que esta iniciativa desplegaba a un municipio republicano, con división de poderes, ejecutivo, legislativo (asamblea municipal) y judicial. Prisciliano Díaz González y Rafael A. Ruiz, iniciativa presentada el 24 de septiembre de 1877 [SLM].

los jefes políticos. La demanda de libertad municipal extendió su fuerza social y fue retomada por el movimiento revolucionario de principios del siglo XX. La visión sobre esta problemática y su alternativa constitucional, que finalmente resultó triunfante, fue la dirigida por Venustiano Carranza. Tuvo la virtud de hacer una crítica radical contra las jefaturas políticas y de enunciar explícitamente a la libertad municipal.<sup>4</sup> Pero también una limitación decisiva, que finalmente resultó un obstáculo conceptual y una apariencia de solución a esa demanda popular.

Al prohibirse la “autoridad intermedia” entre municipios y los estados en realidad implicaba un cambio para la estructura centralizada *del gobierno estatal* porfirista. Es decir, en sí mismo no establecía una base alternativa, jurídica, instrumental, para el autogobierno local; se generó una posibilidad, una oportunidad, pero no las herramientas necesarias. Sin dejar de ser muy importante la eliminación de las jefaturas políticas o de formas equivalentes, su desaparición no implicaba directa, ni necesariamente, configurar nuevas bases para el ejercicio de la libertad municipal. Es decir, en la coyuntura se satisfizo una reivindicación política, pero no se resolvió la sustancia del problema, a pesar del enunciado del municipio libre en la Constitución del país en calidad de “base de su división territorial y organización política” de los estados (la de 1857, en ese momento).

El decreto carrancista emitido en Veracruz se convirtió en el paradigma conceptual y político que predominó durante el escenario revolucionario y, finalmente, en el texto de la Constitución de 1917. Si bien los debates de este constituyente lograron ampliar su contenido —especialmente en materia de suficiencia de ingresos municipales, como enunciado— las bases sustantivas del autogobierno local quedaron remitidas a los congresos de los estados y, en la práctica, a los gobernadores. Es decir, a las instituciones históricamente menos probables como promotoras de una reforma municipal democrática.

## II. LA LIBERTAD MUNICIPAL EN SUS TÉRMINOS ESENCIALES

Las bases jurídicas y políticas del autogobierno local, vale decir, las formas concretas del ejercicio de la libertad municipal, no existen ni existían como un catálogo

---

<sup>4</sup> “Considerando: Que durante largos años de tiranía sufrida por la República, se ha pretendido sistemáticamente centralizar el gobierno, desvirtuando la institución municipal, y que la organización que hoy tiene en varias entidades federativas sólo es apropiada para sostener un gobierno absoluto y despótico, porque hace depender a los funcionarios que más influencia ejercen en las municipalidades, de la voluntad de la primera autoridad del estado...”. La reforma constitucional establecía: “Artículo único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los términos que siguen: 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, el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del estado”. Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la República y Jefe de la Revolución, decreto expedido en Veracruz, 25 de diciembre de 1914 [SLM].

TONATIUH GUILLÉN LÓPEZ

escrito de antemano. Son, también, una construcción social y configuran un paradigma alternativo que se ha ido elaborando sobre necesidades concretas y desde el horizonte conceptual de cada momento y, por supuesto, desde la posición ocupada en el momento. Con esta perspectiva, es de particular relevancia la *Ley general sobre libertades municipales* decretada por Emiliano Zapata. Si bien esta ley tenía previsto ser sustituida por una Ley Orgánica sobre el Municipio Libre —una vez triunfante la revolución y promulgada la nueva Constitución— proclamó la vigencia inmediata de medidas que efectivamente sentaron una visión alternativa y más precisa de la libertad municipal. En su texto puede apreciarse la fuerza democrática de sus reivindicaciones; adicionalmente, la iniciativa destaca por la herramienta usada para realizarlos: justamente, una ley general en la materia.

El planteamiento zapatista tenía conciencia de que el enunciado constitucional del municipio libre no sería suficiente. Por este motivo, primero, la ley desplegó una descripción de la libertad municipal que aún hoy en día puede reconocerse válida sin dificultad.<sup>5</sup> Segundo, más importante aún, reconoce que las estructuras políticas existentes en las poblaciones son ajenas a ese principio democrático y son éstas las que configuran su mayor riesgo:

Considerando que la libertad municipal resulta irrisoria, si no se concede a los vecinos la debida participación en la solución y arreglo de los principales asuntos de la localidad; pues de no ser así y de no estar vigilados y controlados los ayuntamientos, se logrará únicamente el establecimiento de un nuevo despotismo, el de los munícipes y regidores identificados o manejados por los caciques de los pueblos, que vendrían a reemplazar a los antiguos jefes políticos; y por eso conviene, para evitar abusos y negocios escandalosos o tráficos inmorales, someter a la aprobación de todos los vecinos los negocios más importantes de la existencia comunal, tales como enajenación de fincas, aprobación de sueldos y gastos, celebración de contratos sobre alumbrados, pavimentación, captación o conducción de aguas y demás servicios públicos.<sup>6</sup>

La ley zapatista fue así un recurso directo para la configuración y funcionamiento democrático de los ayuntamientos de la nueva era revolucionaria. Con revisar sus primeros dos artículos, se aprecia la trascendencia del nuevo marco conceptual asignado a la libertad municipal.<sup>7</sup> Establece una clara separación entre el régimen

---

<sup>5</sup> “Considerando que la libertad municipal es la primera y más importante de las instituciones democráticas, toda vez que nada hay más natural y respetable que el derecho que tienen los vecinos de un centro cualquiera de población, para arreglar por sí mismos los asuntos de la vida común y para resolver lo que mejor convenga a los intereses y necesidades de la localidad”. Emiliano Zapata, General en Jefe del Ejército Libertador, *Ley general sobre libertades municipales*, 15 de septiembre de 1916 [SLM].

<sup>6</sup> *Idem.*

<sup>7</sup> “Artículo 1. Se declara emancipados de toda tutela gubernativa los diversos municipios de la República, tanto en lo relativo a su administración interior como en lo que concierne al ramo económico y hacendario. Artículo 2. En consecuencia, cada municipio gozará de absoluta libertad para proveer las necesidades locales y para expedir los reglamentos, bandos y disposiciones que juzgue necesarias para su régimen interior”.

municipal y los otros órdenes de gobierno, haciendo énfasis en su administración y economía propias. Además, afirma la “absoluta libertad” para decidir su agenda de prioridades públicas y para definir su entorno legislativo (reglamentos, bandos, disposiciones). En este último caso, sin depender de los congresos estatales —que podrían hacer observaciones y retirar lo que estuviera en contra de la legislación federal y estatal— o de los gobernadores. De esta manera, no había en esta Ley espacio para la tutela o control del municipio procedente de los poderes estatales.

La ley zapatista, además, previó ayuntamientos electos popularmente e hizo énfasis en una figura clave de su modelo democrático: la junta general de vecinos. Esta junta y sus deliberaciones públicas formaban parte del proceso de decisiones y en la práctica del proceso y control del gobierno mediante su participación en el estudio y ratificación de asuntos, como: presupuesto, enajenación o adquisición de inmuebles, contratos con otros gobiernos o particulares; endeudamiento; revocación de mandato; ser instancia para la rendición de cuentas a demanda; decidir las prioridades públicas, entre otras. Por el lado hacendario, estableció que la legislación de los estados definiera un marco puntual para los impuestos estatales, de tal modo que los municipios pudieran decretar los propios con amplitud.<sup>8</sup>

Es notable cómo la Ley determinó un ámbito propio a la esfera municipal, expandible, abierto, con capacidades surgidas de sí mismo, sin subordinación a las legislaturas estatales o gobernadores; y paralelamente, previó instrumentos muy potentes de control democrático del ayuntamiento y de su operación. Estos dos aspectos, el ámbito propio —surgido de sí— y el control democrático, son la base sustantiva de la libertad municipal zapatista y, de hecho, la base genérica de este principio.

Los componentes esenciales de la libertad municipal, con independencia de las formas como se expresen y concreten, pueden asumirse como parámetro y puntos límite en el debate municipalista de los años revolucionarios e incluso de la época contemporánea. Entre la alternativa de Carranza y la de Zapata quedaron sembrados los puntos de referencia que se prolongaron más allá de la Constitución de 1917 y que resuenan a lo largo del siglo XX y lo transcurrido del siglo XXI. Con el enunciado genérico de libertad municipal no había conflicto; la disputa emerge cuando se definen la fuente originaria y alcance del ámbito propio y cuando se despliega su contenido democrático. Entre ambas visiones, en suma, no hay simplemente una disputa conceptual sino un debate político que tiene por fondo las libertades ciudadanas en el ámbito local.

El aporte de la ley zapatista fue posicionar al municipio como una esfera de gobierno en sí mismo y de sí mismo, con amplias atribuciones y, simultáneamente, un gobierno constituido y regulado popularmente. Por su parte, la visión Carranza —que finalmente resultó predominante— estableció el paradigma de un municipio

---

<sup>8</sup> “Artículo 17. Para los efectos del artículo que precede, la legislación de cada entidad federativa, fijará con precisión los impuestos cuya percepción se reserva el fisco del estado respectivo, a fin de que se deje a los municipios amplitud suficiente a su régimen fiscal y de que puedan decretar con toda libertad fuera del campo de acción correspondiente al estado, todas las contribuciones y arbitrios que juzguen necesarios para cubrir las atenciones de su jurisdicción respectiva”.

TONATIUH GUILLÉN LÓPEZ

libre... pero regulado externamente, lo cual es una tensión que aún perdura en la estructura del Estado mexicano.

### III. 1917: UN ARREGLO CONSTITUCIONAL INSUFICIENTE

Con independencia del intenso debate realizado por el constituyente de 1916/1917, para el municipio el resultado central quedó plasmado en el artículo 115 de la nueva Constitución, con el predominio conceptual y político del carrancismo. El municipio libre quedó definido dentro del marco establecido para los estados (Título Quinto. De los estados de la federación), en calidad de base de su división territorial y organización política y administrativa. En tres fracciones del artículo 115 se establecieron sus principios rectores: se determina al ayuntamiento como el administrador del municipio; que el ayuntamiento es electo popular y directamente; se elimina toda autoridad intermedia ante el gobierno estatal; se establece el principio de la administración libre de la hacienda municipal, siendo las legislaturas estatales las que determinen sus contribuciones que deberán ser suficientes; y se les reconoce personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Si bien valioso ese resultado constitucional, quedó aún lejos de las posiciones más congruentes sobre la libertad municipal. El nuevo arreglo jurídico siguió dominado por el concepto de un federalismo dual, con el municipio formando *parte* de los estados y no retomado en sí mismo como un poder público, lo que hubiera permitido desarrollar aún más su estructura. Vale decir, fue un logro importante su presencia en el documento constitucional —que se había demandado desde 1856, por lo menos— pero el contenido no rompe conceptualmente con el marco dual de Estado, ni con el municipio como aparato público tutelado y sin control social de su funcionamiento.

La consecuencia conceptual de ser “parte” del estado federativo y base de su división territorial, política y administrativa, es un eje de subordinación que en el momento original destacó en las atribuciones fiscales: las contribuciones municipales quedaron como facultad de las legislaturas estatales, es decir, *no son municipales* por su determinación. Frente al modelo zapatista, si lo tomamos como referencia, la nueva disposición constitucional es totalmente contraria al principio de la libertad municipal.<sup>9</sup> De hecho, este paradigma de subordinación de las capacidades municipales a

---

<sup>9</sup> Lo cierto es que ni la libertad hacendaria ni la política fueron resueltas, aunque pudiera pensarse que los constituyentes de 1916/1917 dieron por sentada la primera, centrando el debate en la segunda: “Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra carta magna con un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del Estado”. Intervención del diputado Heriberto Jara, 24 de enero



las disposiciones de las legislaturas se preservó y amplió en las posteriores reformas del artículo 115 constitucional. La negación de atribuciones propias es una constante de este modelo constitucional y, por este motivo, efectivamente el municipio libre resultó un enunciado carente de desarrollo jurídico consistente.

La redacción constitucional, adicionalmente, tiene dos relevantes elementos de naturaleza política. El primero es la elección popular y directa de los ayuntamientos —si bien se trata de entidades acotadas— y la eliminación de las autoridades intermedias ante los estados, es decir, los jefes políticos del periodo porfirista. Pero como en la práctica las sociedades municipales no tuvieron control de sus procesos electorales, el predominio de gobernadores y de legislaturas estatales replicó la vieja relación de subordinación municipal. Este aspecto sustantivo, esencial de la libertad municipal, tampoco encontró un camino favorable para evolucionar. Por consecuencia, las capacidades ciudadanas sobre la administración municipal y ser parte de ésta —en la lógica de la propuesta zapatista y que en principio es la sustancia del autogobierno— tampoco fue apuntalada por la nueva redacción constitucional.

Este modelo constitucional sobre el municipio generó los parámetros que han acompañado todas las adecuaciones posteriores, que han definido a un municipio institucionalmente subordinado a instancias jurídicamente superiores, ya sea legislaturas estatales o la federal. Desde esta perspectiva, efectivamente, termina como instancia de *administración* de capacidades asignadas de manera externa y mucho menos como gobierno propio. Por su lado, considerando la historia aún viva de los jefes políticos en 1917, en la coyuntura revolucionaria pareció resuelta la inercia de subordinación de los municipios al eliminarse toda autoridad intermedia ante los estados. Además, con decretarse la elección popular y directa de los ayuntamientos se estimó que la vieja problemática quedaría aún mejor atendida. Sin embargo, muy pronto se hizo evidente que las inercias estatales siguieron vigentes.

#### IV. REFORMAS TEMPRANAS EN MATERIA MUNICIPAL: UN CAMINO SINUOSO Y FRUSTRADO

La nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos muy pronto confrontó la realidad de las estructuras regionales de poder, capaces de replicar su control sobre los municipios. Por este motivo, desde sus primeros años de vigencia la materia municipal fue objeto de intentos infructuosos de reforma constitucional o legislativa. El más notable por su carácter innovador y apegado a los principios de la libertad municipal fue promovido por la Unión Nacional de Ayuntamientos (UNA) en 1922, la cual abordó con precisión la necesaria relación entre soberanía popular

---

de 1917, *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, t. 2, México, Comisión Nacional para la celebración del sesquicentenario de la proclamación de la Independencia nacional y del cincuentenario de la Revolución mexicana, 1960, p. 879.

TONATIUH GUILLÉN LÓPEZ

y los municipios,<sup>10</sup> además de desplegar un amplio conjunto de adecuaciones que perfilaban un nuevo diseño institucional.

Hacemos notar de la propuesta ese reconocimiento de la soberanía popular, que como atribución municipal permitiría dar un paso fundamental para su configuración como poder público, con capacidades propias —en particular, legislativas—, rompiendo así con el paradigma de ser una instancia administrativa. Con esta base, la propuesta de la UNA incluía adecuaciones al artículo 115 que configuraban un gobierno municipal con división de poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, desplegado entre las materias municipales y sin la tutela de los poderes estatales.<sup>11</sup> A pesar de su carácter innovador y de recuperar los objetivos de la reciente revolución en materia municipal, la propuesta fue dictaminada de manera negativa por las comisiones de la Cámara de Diputados.

Poco después, una iniciativa adicional de reforma municipal surgió de la Comisión Técnica de Gobernación de la Cámara de Diputados en 1925, la cual reconoció con crudeza el pobre escenario de la libertad municipal e identificaba a los poderes estatales como los obstáculos en el camino.

Fuerza es reconocer y confesar que la finalidad de la democrática institución se ha desconocido en general y que, traspasando los límites de la autonomía, llegó primero hasta la licencia y que después, tratándose de corregir el desbarajuste, se llegó, a su vez, hasta la desaparición de esa autonomía por las dictaduras provincianas... No es extraño que hasta entre sus más fervientes partidarios no escaseen ahora quienes respondan que el intento plausible del Constituyente aparece en estos momentos como un fracaso resonante... en rigor de verdad, la causa fundamental de estos conflictos deriva principalmente de las deficiencias de la ley, tanto sustantiva constitucional cuanto de las adjetivas de los estados que no han sabido regular la función genuina de la libertad municipal, como quiso el Constituyente.<sup>12</sup>

Son muchos los aspectos de innovación que contenía la iniciativa de 1925, que si bien ofrecía una cobertura y soporte jurídico más desarrollado para los municipios, persistía en el paradigma de la carencia de poderes propios. Su aportación más importante, evidentemente, es que pugnaba por aprobar una *Ley orgánica federal del*

---

<sup>10</sup> La propuesta establecía la siguiente reforma constitucional: “Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por los Poderes de la Unión federal, por los particulares de los estados y por los locales de los municipios, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución como ley suprema, y por las Constituciones de los estados, que en ningún caso podrán contravenir las prescripciones de la misma presente Constitución”, Unión Nacional de Ayuntamientos, 1922 [SLM].

<sup>11</sup> Propuesta de fracción III, artículo 115: “El municipio será regido por un gobierno municipal, compuesto de una asamblea que dictará todas las disposiciones de observancia pública que interesen al municipio, y que se llamará ayuntamiento; de un ejecutor de las expresadas disposiciones, que se llamará presidente municipal; de un recaudador y distribuidor de los fondos del municipio, que se llamará administrador de las rentas municipales, y de los tribunales populares de justicia necesarios para imponer las penas en que incurran los que infrinjan las disposiciones que dicte el ayuntamiento. Los expresados funcionarios serán renovados por años naturales”. *Idem*.

<sup>12</sup> Comisión Técnica de Gobernación, *Ley Orgánica Federal del Municipio Libre*, Cámara de Diputados, 1925 [SLM].

*municipio libre*, que surgió en respuesta al incumplimiento o violación por parte de las legislaturas estatales y los gobernadores de los principios constitucionales federales. La creación de una ley federal en esta materia —ya prevista, por ejemplo, en la visión municipalista de Emiliano Zapata— ha permanecido en el escenario legislativo prácticamente desde el nacimiento mismo de la Constitución de 1917, tanto como alternativa jurídica y, sobre todo, como vía política para trascender las restricciones estatales.

La disputa electoral en las regiones del país —vieja y nueva, persistente— estaba detrás de las motivaciones de los gobiernos estatales para incidir sobre la integración de los ayuntamientos, sobre sus actores y representantes políticos, sobre sus recursos y funcionarios y, finalmente, sobre la dirección de sus acciones administrativas. Esa añeja tensión entre libertad municipal e intereses muy concretos de la política local derivó muy rápido, inercialmente, en un acotamiento severo de las capacidades municipales —las de autogobierno, especialmente— a lo cual se sumó la progresiva y poderosa centralización de las funciones públicas en el gobierno federal durante las décadas siguientes.

El principio mexicano del municipio libre ha estado sujeto a fuerte polémica, de carácter político, conceptual y de ruta jurídica para construir sus alternativas. El hecho práctico, el dato objetivo, es que la Constitución de 1917 lo esbozó como un principio valioso, relevante, pero no preciso. Quedó ligado a la elección popular de ayuntamientos; a la eliminación de las autoridades intermedias; y a la decisión sobre su hacienda. La más eficaz fue la segunda;<sup>13</sup> las restantes, acotadas. Sujetas al paradigma jurídico de un *no poder* que requiere del externo para constituirse y para funcionar: las legislaturas estatales.

La alternativa conceptual para crear otra base institucional, desde el marco jurídico, fue reivindicar la soberanía popular, al modo de Castillo Velasco y de la ley zapatista. ampliando, como es congruente, las herramientas para la integración, participación y supervisión ciudadana del gobierno municipal. Durante los primeros años de vigencia de la Constitución, por el lado de la auténtica libertad municipal se alinea la propuesta de la Unión Nacional de Ayuntamientos. Por el lado del paradigma de tutela se encuentra la Ley Orgánica Federal del Municipio Libre, que contenía lineamientos de modernización pero no transgredía el límite de una institución regulada externamente.

Lo interesante es que resolver ese dilema, tan decisivo para la democracia y el desarrollo del país, podía suceder vía una reforma de la Constitución o bien mediante una ley general en la materia. Es decir, por la vía sugerida por la UNA o bien por la vía propuesta por la ley municipal zapatista, que seguramente hubiera requerido de un buen cobijo constitucional. En todo caso, hacia el primer tercio del siglo XX, lo que estaba demostrado y compartido era la insuficiente solución lograda por el Constituyente de 1916-1917 y, por consecuencia, indirectamente, el nuevo marco

---

<sup>13</sup> Con una dosis de cinismo, pudiera entonces decirse que, efectivamente, los gobiernos estatales ya no necesitaron al jefe político como instrumento de control sobre los municipios. Ahora lo hicieron directamente, sin intermediarios.

TONATIUH GUILLÉN LÓPEZ

constitucional posibilitó a los poderes estatales continuar como obstáculo a un genuino desarrollo municipal.<sup>14</sup>

Desde la perspectiva de las sociedades municipales, el cuadro era lamentable. Por un lado, disponía de un principio constitucional de libertad municipal que careció de un desarrollo concreto; del otro, en la práctica conservó la tradicional subordinación por los poderes estatales. La libertad municipal siguió siendo una demanda viva, al mismo tiempo que contenida, pospuesta, remitida a las legislaturas estatales que carecieron de todo interés municipalista. Los municipios, sus gobiernos y sociedades, siguieron así envueltos en un ejercicio del poder político regional que no les pertenecía, ni jurídicamente, ni en la práctica política.

En cuanto debate político, el auge del municipio libre como objetivo de la lucha revolucionaria se fue agotando rápidamente desde la primera década de vigencia de la Constitución de 1917. Dejó de tener un movimiento político de respaldo y de los intelectuales orgánicos que portaran su reivindicación. Lejos de avanzar, vinieron más derrotas en el mismo texto constitucional, como fueron la desaparición de los municipios en el Distrito Federal y en los Territorios (1928) y la prohibición de la reelección inmediata de los miembros del ayuntamiento (1932).

Se fue extinguiendo la fuerza social que había impulsado el debate a lo largo del siglo XIX y lo transcurrido del XX, particularmente a causa de la consolidación del sistema de partido único, con el surgimiento del Partido Nacional Revolucionario (1928). Dejó de ser un asunto revolucionario el municipio libre. Incluso las posiciones menos radicales que procuraron su modernización, también se fueron agotando. La política local, aún más, perdió sus pocos hilos como asunto local al mismo tiempo que creció el control de los procesos electorales y de gobierno por el nuevo sistema político. El tema, en una palabra, se quedó prácticamente sin representación en la esfera política en el ámbito federal y en los estados.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Incluso desde una salida jurídica como la propuesta por la Comisión Técnica de Gobernación de la Cámara de Diputados, se explicaba: “Una ley tan necesaria como ésta, que tiene por objeto nada menos que el aseguramiento y la garantía de la libertad del municipio, no podría esperarse de los poderes legislativos y ejecutivos de los estados, que son precisamente los que limitan y anulan esa libertad, ni podría esperarse tampoco ese aseguramiento por una reforma constitucional, porque ésta tendría que ser sometida a la aprobación de los expresados poderes legislativos locales que, como se ha evidenciado ya, tienen intereses opuestos al régimen autónomo”. Comisión Técnica de Gobernación, *op. cit.* [SLM].

<sup>15</sup> En 1933, un grupo de diputados del PNR propuso una reforma constitucional que permitiera a los municipios el control directo de sus procesos electorales, con el propósito de fortalecer su autonomía política. Ni siquiera llegó a dictaminarse la iniciativa. No obstante, el documento contiene una buena descripción del escenario municipal del periodo: “En épocas pasadas, hemos observado que en cierta forma la política de provincia se desarrolla en un círculo vicioso a través de los gobiernos de los estados y de los diputados locales, que para continuar su política en un buen número de casos aprovechan elementos incondicionales del gobierno, imponiendo sus ayuntamientos, tomando en cuenta los intereses políticos, razones de compadrazgos, de intereses personales. Por esto es que en un sinnúmero de casos los gobiernos de los estados, por mediación de sus Congresos o de su Ejecutivo, reconocen ayuntamientos electos, nulifican elecciones y todo esto naturalmente con una norma de conducta política o de intereses creados. En un buen número de casos, también los gobernadores designan concejos municipales, escogidos naturalmente en las condiciones anteriores, de tal manera que el ayuntamiento no reconoce como única causa de origen la voluntad del pueblo mayoritario y la exacta aplicación de las leyes, sino también como factor determinante el apoyo del influyente, la recomendación del diputado y la

## V. LIBERTAD MUNICIPAL: DEL MODELO CORPORATIVO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES

Desde muy temprano, casi desde siempre, el municipio mexicano careció de las condiciones para ser libre, como fue enunciado por la Constitución de 1917 y como imaginaron quienes concibieron sus formas más acabadas. Las legislaturas estatales no cumplieron su tarea ni tuvieron interés por hacerlo; los ejecutivos de los estados, en vez de procurar la modernización del municipio, avanzaron en la dirección contraria. Mucho más, cuando la administración pública se centralizó y absorbió todo el espacio del poder político mediante el sistema de partido único, de su modelo corporativo y de la estructura presidencialista.

El escenario evolucionó hacia una administración municipal con muchas demandas sociales y pocas capacidades y funciones efectivas, además plenamente subordinada a poderes externos, desde los procesos electorales que la constituyeron, hasta los actores sociales que la personificaron. El denominador común fue su persistente distancia ante la sociedad local y su efectiva política y mapa de necesidades sociales. Dicho de otra forma, se consolidó una entidad en esencia *ajena* a las sociedades municipales, base imposible del autogobierno. Por estas condiciones, durante décadas, el ayuntamiento escasamente fue un producto derivado de la estructura social municipal, debido a procesos electorales no efectivos, por actores políticos continuamente surgidos del mapa corporativo y por las limitadas herramientas de incidencia sobre su proceso de decisiones y operación.<sup>16</sup>

Adicionalmente, con atribuciones reducidas y reguladas por las legislaturas estatales y, detrás de éstas, por los gobernadores, a quienes se sumaron las múltiples presencias delegacionales del gobierno federal, *lo local* terminó con determinantes *no locales*, en esencia. Por este camino, los municipios post-Constitución de 1917 probablemente se encontraran aún más lejos de las bases fundantes de la libertad municipal, que al iniciar el siglo XX. La vida política en los municipios y sus formas corporativas se convirtieron en un modelo funcional que transcurrió durante décadas entre la negociación social y la negación *de facto* de las bases mínimas de la libertad municipal.

Décadas después, se comprende que la apertura del sistema político de partido único fuese un factor relevante para equilibrar el balance y reducir distancias entre ayuntamientos y sociedades municipales; pero no para resolver la brecha, por cierto. La reforma constitucional de 1977, impulsada por José López Portillo —y que

---

ejecutoria de partidismo; todo esto con mengua de una mejor iniciativa y honrada administración”. Diputados del Partido Nacional Revolucionario, propuesta de reforma al artículo 115, 1933 [SLM].

<sup>16</sup> A pesar de que la maquinaria de la estructura corporativa lograrse la integración de personajes y de demandas municipales, muchas veces efectivamente cercanas a las sociedades locales —recordar por ejemplo, las duras peleas por las “posiciones” en el reparto de cargos de cada proceso electoral, entre los sectores del partido oficial y sus organizaciones— lo cierto es que la esfera de decisión y su mecanismo es distante de un modelo democrático y, más aún, de un modelo de participación en la gestión pública y en su supervisión. Se podía negociar y acordar con el poder —por el juego de presiones muy conocido de las movilizaciones populares en las calles, por ejemplo— pero no constituirlo.

TONATIUH GUILLÉN LÓPEZ

no constituía una reforma municipal— de manera indirecta abrió alternativas a la política local, por la vía de los partidos nacionales, principalmente.<sup>17</sup> Con las adecuaciones, en la Constitución se fortaleció la figura del partido político como vehículo *único* de la representación política y, en segundo término, se autorizó a los partidos nacionales intervenir en las elecciones estatales y municipales.

La forma partido como organización única para constituir la representación ciudadana, si bien tiene virtudes en la construcción de las visiones y voluntades nacionales e incluso estatales, en la vida municipal pierde flexibilidad por la enorme diversidad de asuntos públicos y de sus actores. Mucho más en aquellos casos de municipios indígenas, en los que el partido es una figura aún hoy ajena y disruptiva de las formas de organización tradicional. Menos flexible es esta figura, desde la perspectiva local, cuando los partidos políticos son organizaciones nacionales y cuando tienden —como siempre ocurre— a la consolidación de grupos de poder muy reducidos o francamente familiares en los municipios, que poseen el registro formal de éstos y que, por esa única razón, aparecen como opción de representación política: no construidas desde la esfera local, no derivadas de ésta.

Sin reducir la relevancia de la apertura de 1977, desde la perspectiva municipal lo que existía hasta ese momento era el peso abrumador del partido oficial y el incipiente de otros partidos cuyo desarrollo empezaría a madurar durante los años ochenta del siglo pasado. Se avanzó rápidamente a la consolidación de organizaciones *nacionales*, con los partidos. Si acaso, alguna *estatal* con grandes limitaciones de recursos. Pero no locales, no municipales, no los actores surgidos desde y por la agenda pública municipal.

Con este importante ajuste en el sistema político y desde el horizonte de las sociedades locales, para participar en la política municipal —y en su gobierno— se necesitaba... *no* ser municipal. Las nuevas reglas para la constitución y funcionamiento de los partidos fueron hechas a escala nacional y con una disputa del poder muy ajena al entorno municipal. Y justo aquí es donde está la esencia del problema de la representación y construcción de la voluntad municipal. Con matices, vale decir: de otra manera, en otra esfera, desde el terreno de la representación política, el municipio siguió comprimido por el paradigma tutelar, el correspondiente a la instancia externa. En síntesis, no sólo las capacidades institucionales del ayuntamiento eran tuteladas; no sólo el marco de sus funciones y contribuciones tenían regulación externa. Además, las formas de su representación política quedaron definidas en estructuras que no surgieron de sí, ni para sí.<sup>18</sup>

Por otra parte, la reforma constitucional de 1977 introdujo el principio de integración proporcional en los ayuntamientos y el de diputados de minoría en los congresos estatales, dentro del nuevo mapa de la representación monopolizada por los partidos políticos. En este caso, con mayor apertura para los municipios y con

---

<sup>17</sup> No se excluía la posibilidad de partidos políticos *estatales*, pero evidentemente en desventaja por el predominio de recursos por parte de los partidos nacionales.

<sup>18</sup> Puede regresarse por un momento a la ley decretada por Emiliano Zapata en 1916, para valorar la distancia política y de principios que aun con la reforma de 1977 seguía reproduciéndose en los municipios.

restricciones para las legislaturas estatales.<sup>19</sup> Deja nuevamente los términos concretos de esos principios a las legislaturas estatales que, por cierto, reiterando su inercia histórica de control sobre municipios, no instrumentaron de manera correcta el mandato constitucional, ni en 1977 ni en 1983, cuando la representación proporcional se generalizó a todos.<sup>20</sup>

Para los municipios, lo trascendente de esta reforma constitucional es que la política municipal se convirtió en espacio de disputa para los partidos políticos *nacionales*, bajo el predominio de sus actores y de su agenda, lo cual ha persistido hasta el tiempo actual, 2016. Es habitual encontrar situaciones en donde partidos políticos con registro nacional —los de menor membresía, particularmente— carecen de representación municipal, pero funcionan como “franquicia” para participar en las elecciones municipales. Y del otro lado, actores políticos derivados de la política municipal y de su agenda pública, con la mayor legitimidad posible, pero impedidos a participar directamente en los procesos electorales municipales. Se comprende que estas reglas establecidas en 1977 crearan un modelo de representación política centralizado, “tutelado” desde la perspectiva municipal, heredero del paradigma carrancista sobre la política y el poder municipal.<sup>21</sup>

Los partidos políticos nacionales, en estas condiciones, durante el último tercio del siglo XX y lo transcurrido del XXI se posicionaron como las nuevas instancias que materializan la distancia entre sociedades municipales y el gobierno municipal, especialmente cuando su centralismo o grupos minúsculos deciden sus procesos internos, lo cual es práctica dominante. Por supuesto, existe en ellos un margen para la interacción con actores y agendas públicas municipales, pero no necesariamente más amplio que el viejo modelo corporativo y de partido único. Con la reforma constitucional de 1983 se redujo sustancialmente el control de estados y legislaturas sobre los municipios, pero no implicó directamente que las sociedades municipales asumieran un rol protagónico sobre su vida política y agenda de asuntos propios. La nueva mediación, por este motivo, quedó estructurada alrededor de los partidos políticos nacionales y su acción en la esfera local.

En esta materia, cabe agregar un aspecto fundamental que *no* evolucionó con la apertura de los procesos electorales por la vía de los partidos, pues su naturaleza es distinta: el ejercicio democrático de los gobiernos y administraciones municipales. El tema no se refiere a las funciones de constituir o a la representación social

---

<sup>19</sup> Reforma al artículo 115 de la Constitución: “De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes”.

<sup>20</sup> Acedo, Blanca, *Representación política y sistemas electorales municipales*, México, CERE, 2000 (Col. Cuadernos de Debate de la Agenda de la Reforma Municipal en México).

<sup>21</sup> Recientemente, la figura de las candidaturas independientes ha empezado a abrir una vertiente alternativa, que tiene justamente mayores oportunidades de consolidación en la política y gobiernos municipales. Se trata de una experiencia joven, aún sujeta a las tradicionales presiones de los gobernadores, congresos locales y de los propios partidos políticos, pero que puede llegar a convertirse en la alternativa más sólida para la construcción genuina de la representación política local (sin excluir otros costos, por supuesto).

TONATIUH GUILLÉN LÓPEZ

en el ayuntamiento, sino el *ser parte* y tener capacidad para orientar la agenda, las decisiones y la gestión municipal, es decir, su control democrático. Sin entrar en un análisis de esta compleja temática, quede asentado que la gestión pública municipal ha perdurado esencialmente en los parámetros del viejo autoritarismo: vertical, no participativa, sin rendición de cuentas, no transparente, con elevada concentración interna de decisiones y altas dosis de discrecionalidad, para no agregar su propensión a la corrupción y dilapidación de los recursos públicos.<sup>22</sup>

La nueva etapa de los partidos políticos en los municipios, que efectivamente evolucionó los procesos electorales locales, no tuvo un impacto directo en reformas *democráticas* de la gestión municipal, salvo experiencias y en momentos particulares. Lo anterior no significa ausencia de cambios en las administraciones municipales, que pueden ser muy notables en sus dimensiones, funciones, recursos, especialización operativa, por ejemplo; o en el plano de las relaciones intergubernamentales, en donde también tuvo efectos relevantes la nueva pluralidad política, especialmente a lo largo de la novena década del siglo pasado. El punto crítico aquí es la relación democrática de la nueva gestión municipal con la sociedad municipal. Por sus instrumentos y formas, el modelo de herencia autoritaria ha seguido vigente en esencia. Es decir, la presencia de los partidos políticos y su plural competencia se adaptó a ese tradicional modelo de gestión —al cual encontró perfectamente cómodo— y lo ha reproducido continuamente, en todos los casos.

En pocas palabras, en esencia sigue pospuesta la aspiración de la libertad municipal para definir y hacerse cargo de los asuntos propios, para controlar la agenda de prioridades públicas, para ser partícipe de las decisiones que respondan a esas necesidades, para supervisar el desempeño gubernamental y tener herramientas directas de rendición de cuentas. Ahora, en esta ocasión, a causa de la adaptación y reproducción de los partidos políticos basada en el modelo de gestión tradicional municipal, presidencialista y de inercias excluyentes, que hoy configura una simbiosis consolidada.

## VI. 1983: GRAN REFORMA CONSTITUCIONAL EN MEDIO DE LA CRISIS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

La reforma constitucional en materia municipal de 1983, promovida por el gobierno de Miguel de la Madrid en medio de una crisis económica gravísima y con el mayor desastre en las finanzas del gobierno federal, encontró una alternativa en la descentralización y en particular en el municipio para atender las necesidades públicas que el gobierno federal no estaba en condiciones de proveer. Es decir, no fue esa la reforma municipal demandada por las sociedades municipales, ni siquiera por la

---

<sup>22</sup> Un análisis más amplio del tema se encuentra en Guillén López, Tonatiuh, “Democracia representativa y participativa en los municipios de México: procesos en tensión”, en Selee, Andrew D. y Santín, Leticia (coords.), *Democracia y ciudadanía. Participación ciudadana y deliberación pública en los gobiernos locales mexicanos*, Washington, Woodrow Wilson International Center, Agora, 2006, pp. 133-162.



incipiente pluralidad de los partidos políticos nacionales. No obstante, por su amplio espectro temático fue una medida trascendente que sentó las nuevas dimensiones para las *administraciones* municipales, que empezarían a madurar progresivamente durante los años ochenta y primera mitad de los noventa, del siglo XX.

Esta reforma fue una contribución decisiva para la consolidación de las administraciones municipales, en cuanto aparatos con mayores capacidades para incidir sobre el desarrollo local, lo cual potenció en especial a los municipios urbanos de mayor población y crecimiento económico. Cabe aclarar que el paradigma tutelado del municipio persistió sin el menor ajuste; de hecho, con la reforma, éste adquirió plena carta de naturalización, dominando categóricamente al debate sobre los alcances de la libertad municipal.<sup>23</sup> Con firmeza, la nueva etapa municipal y su dinámica se hizo depender de las leyes estatales y federales; y en su contenido central predominó la perspectiva operativa de la administración municipal. Nada de soberanía municipal; nada de las bases políticas del autogobierno local.

A pesar de su ubicación en el paradigma del *no poder municipal*, la reforma fue el impulso más notable del municipio en cuanto aparato proveedor de funciones y de servicios públicos. En la práctica, incrementó su peso relativo como actor del desarrollo local y factor decisivo para la vida cotidiana de la población, en comparación con los estados y el gobierno federal, que justamente reducía su presencia local obligado por la crisis de las finanzas públicas. Un recuento rápido de la reforma ofrece el siguiente panorama.

En el escenario intergubernamental, mejoró la defensa jurídica de los ayuntamientos ante los poderes estatales, medida que se fortalecía en la práctica por la naciente experiencia de alternancias políticas en los ayuntamientos y por la pluralidad de los congresos estatales. Desconocer autoridades municipales, por ejemplo, dejó de tener las facilidades del pasado. En esta misma dirección de cobertura al aparato municipal, la reforma afirmó la capacidad reglamentaria de los ayuntamientos, su función “cuasi legislativa”, como se le ha llamado, lo que posibilitó un mapa jurídico propio (acotado, como se ha insistido), lo que también mejoró su entorno frente a los poderes estatal y federal.

Por otro lado, en el terreno de la integración de los ayuntamientos, es decir, el ámbito político de la reforma, se estableció el principio de representación proporcional para todos los municipios, disposición que la mayoría de las legislaturas estatales no acataron con el rigor obligado. Aún en estos días es factible debatir jurídicamente el distorsionado significado que tiene la “representación proporcional” en la mayoría de los estados del país en la integración de ayuntamientos. Por lo demás, este ajuste no anula la deficiencia ya indicada entre representación municipal y partidos políticos.

---

<sup>23</sup> “En congruencia con el principio constitucional de los regímenes interiores de los estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las Constituciones y leyes locales, para que en éstas se contengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada una de las entidades federativas”. Miguel de la Madrid, exposición de motivos de la Iniciativa de decreto que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6 de diciembre de 1982 [SLM].

TONATIUH GUILLÉN LÓPEZ

Los aspectos de fortalecimiento administrativo fueron muy importantes, con varios componentes. A la larga, el principal de éstos fue el económico, relacionado con los ingresos. Para comenzar, se reconoció la capacidad de los ayuntamientos para aprobar los presupuestos de egresos, una vez decididos los ingresos por las legislaturas estatales. En este rubro, fue de especial relevancia el traslado de los impuestos y contribuciones inmobiliarias a los municipios, que rápidamente mejoraron las finanzas de los urbanos y metropolitanos, dando sustancia a crecientes capacidades operativas de sus administraciones.<sup>24</sup> Se añadieron el rendimiento de bienes propios y los ingresos derivados de la prestación de los servicios municipales, así como otras contribuciones que pudieran asignar las legislaturas. Por último, el concepto de las participaciones federales también se volvió constitucional para los municipios, conforme a las modalidades establecidas por las legislaturas estatales; a lo largo de los años, éstas se han convertido en su principal rubro de ingreso.

De igual modo, la reforma fortaleció la gestión local mediante un listado básico de servicios municipales, que pudiera ser ampliado por las legislaturas estatales. En la práctica, la experiencia del último par de décadas es que esa lista quedó corta en comparación con las acciones públicas en las cuales el municipio se involucra *de facto*, evidentemente sin la respectiva anuencia de las legislaturas.<sup>25</sup> Entre el listado de funciones municipales, ha resultado decisiva su participación en el desarrollo urbano, que es donde sus capacidades instrumentales se materializaron con mayor escala, no necesariamente con la mejor pertinencia y calidad, por cierto, debido a otras deficiencias de diseño institucional que le han acompañado por décadas.

Entre esas graves deficiencias destaca la intensa rotación de su personal, vinculada con el cambio trienal de ayuntamientos. El mecanismo que permite el desajuste es la formal atribución de las presidencias municipales para nombrar y remover empleados con extrema discrecionalidad.<sup>26</sup> La iniciativa de reforma de De la Madrid incluyó modernizar la relación de los gobiernos municipales con sus trabajadores, considerando sistemas de servicio público de carrera en los municipios y estados. Lamentablemente —y de manera explicable— esa parte de la iniciativa *no* fue aprobada por el Congreso federal, pues anularía la práctica de los partidos políticos y de sus burocracias de asumir los cargos administrativos de estados y municipios como parte normal de todo nuevo gobierno: entre mayor sea la escala de esos cambios,

---

<sup>24</sup> Véase el balance realizado en Cabrero Mendoza, Enrique (coord.), *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en los municipios urbanos de México*, México, CIDE, Miguel A. Porrúa, 1996.

<sup>25</sup> El conjunto de asuntos públicos abordados por los municipios es impresionante, tanto como la diversidad de modalidades mediante las cuales se proveen. Un panorama muy completo de esta práctica lo ha integrado el Premio Gobierno y Gestión Local desde 2000 y a la fecha (<http://premiomunicipal.org.mx>). Lo cual demuestra que, a pesar de todas las limitaciones institucionales, el municipio —sus sociedades y ayuntamientos— se involucran en los asuntos públicos locales de alguna manera, con o sin anuencias, en función de su agenda de prioridades. Como en los viejos tiempos, pudiera decirse que los vecinos abordan los asuntos compartidos, a pesar de que el mapa jurídico del entorno está hecho para acotar esa iniciativa social, especialmente si lo comparamos con el que posibilitaría el principio de soberanía popular.

<sup>26</sup> Para ampliar el análisis véase Merino, Mauricio (coord.), *La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos*, México, CIDE, Sedesol, 2007.

mejor, dice su regla no escrita. El costo es evidentemente alto, pues no es viable un aparato administrativo profesionalizado, ni siquiera en ocasiones capaz de guardar la mínima memoria administrativa y, menos aún, para desarrollar iniciativas de mediano y largo plazos.

Artículo 115, versión original de la iniciativa presentada por Miguel de la Madrid, 6 de diciembre de 1982:

IX. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus servidores se regirán por las leyes que con base en sus Constituciones expidan sus Legislaturas, tendientes al otorgamiento y garantía de los derechos mínimos de éstos, a la implantación de sistemas de servicio público de carrera, el acceso a la función pública, la estabilidad en el empleo, la protección al salario, la seguridad social y las normas que garanticen la eficacia en sus labores, así como la solución jurisdiccional de controversias. Las propias Legislaturas expedirán los estatutos legales que de acuerdo con las mismas normas regularán las relaciones de trabajo entre los municipios y sus servidores. Los municipios podrán celebrar convenios para que instituciones federales o estatales presten los servicios de seguridad social a sus trabajadores.

Artículo 115, versión final, *Diario Oficial de la Federación*, 3 de febrero de 1983:

IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

En síntesis, el perfil actual de los municipios en México tiene por cimiento la reforma constitucional de 1983, al asentar la base jurídica más relevante de las últimas tres décadas. Y como todas las iniciativas que han contribuido al desarrollo municipal, su origen fue federal, no de los estados.

De igual manera, como todas las iniciativas federales que han requerido de un complemento por las legislaturas estatales, éstas hicieron lo posible por no desplegar todas las implicaciones jurídicas y de política intergubernamental que favorecieran al municipio. Una vez más.

## VII. DE ADMINISTRAR A GOBERNAR: LA LIBERTAD MUNICIPAL POR VENIR

En el tiempo reciente, los complementos más significativos que se hicieron al marco constitucional municipal fueron en 1999 y en 2014. En el primer caso, la iniciativa aspiró a perfeccionar el escenario heredado de 1983 en diferentes aspectos y, sutilmente, dar un paso adicional en el reconocimiento constitucional del municipio

TONATIUH GUILLÉN LÓPEZ

como orden de gobierno, es decir, como poder público del Estado. No se consolidó esa transición, pero sí se incrementó la tensión conceptual del tema.

En buena medida, la reforma de 1999 expresó la evolución de los municipios transcurrida durante los noventa, que a través de la alternancia política en la práctica abrió un territorio que había permanecido soterrado: la política intergubernamental como un espacio de poder entre ámbitos de gobierno, conceptualmente prevista tanto por el municipio libre, como por el sistema federal mismo.<sup>27</sup> Es decir, en sí misma la política intergubernamental no era algo ajeno al arreglo constitucional, ni a la estructura del Estado. La novedad fue que surgiera como realidad material, expresada en un renovado discurso público sobre el federalismo, descentralización y autonomía municipal, junto con visibles actores políticos derivados de su inercia.<sup>28</sup> Fue un territorio del poder redescubierto y vuelto a ocupar, una vez que las redes del sistema de partido único y presidencialista terminaron su efecto sobre el espacio intergubernamental. A finales de los noventa se había consolidado una nueva estructura en las administraciones municipales y crecido sus capacidades instrumentales; de manera asociada, nuevos actores políticos surgieron de esta evolución, que se insertaron rápidamente en la política nacional con una agenda municipalista significativa.<sup>29</sup>

A grandes trazos, ese fue el contexto de donde surgió la reforma constitucional de 1999, que tampoco rompió con el paradigma del *no poder municipal*, pero logró añadir un punto adicional de tensión al cambiar la palabra “administrado” por “*gobernado*” en la fracción I del artículo 115.<sup>30</sup> Vale decir, por un lado indica que el

---

<sup>27</sup> Este importante debate sobre federalismo y autonomía municipal —hoy agotado entre dinámicas neocentralistas— durante los años noventa incluso generó encuentros nacionales para renovar al federalismo, participando directamente la Presidencia de la República, como fue el Foro Nacional hacia un Auténtico Federalismo, en Guanajuato, 29 de marzo de 1995. Incluso, se elaboraron dos programas del gobierno federal en la materia por la Secretaría de Gobernación: Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 y posteriormente el Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006. Los sexenios de Felipe Calderón Hinojosa y particularmente el de Enrique Peña Nieto abandonaron completamente el tema.

<sup>28</sup> Entre lo más significativo de la nueva política gubernamental es que surgieran asociaciones *entre* municipios, un evento improbable apenas unos años atrás. La Asociación de Municipios de México (1994), la Federación Nacional de Municipios de México (1996) y la Asociación de Autoridades Locales de México (1997). Posteriormente, los estados harían lo propio a través de la Conferencia Nacional de Gobernadores (2002). Cabe añadir que este territorio del poder intergubernamental es todavía incipiente y carece de reglas y de procesos institucionales. Las asociaciones de gobiernos, por ejemplo, son asociaciones *civiles*.

<sup>29</sup> Debido a los importantes cambios de este periodo municipal, que en general describen una etapa nueva entre administraciones y sociedades municipales, con innovaciones de gestión, ampliación de funciones y servicios, crecimiento de personal y recursos económicos, con mayor influencia sobre el desarrollo local y, no menos importante, con la generación de nuevos cuadros políticos y liderazgos, en conjunto, al periodo puede describirse como la *primavera municipalista*. Que no obstante sus logros, se encuentra hoy casi agotada, con pocas señales de movilidad política y, más grave, con frecuencia en un ambiente de deterioro y desprestigio del ámbito municipal. La causa principal está ligada a la no evolución de su desarrollo institucional con perspectiva democrática.

<sup>30</sup> “Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine”. Artículo 115, fracción I, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2016.

municipio es un ámbito de *gobierno*, con poderes específicos, y al mismo tiempo no le reconoce ninguno derivado de sí, sino que todos son asignados y regulados por poderes soberanos externos. La nueva redacción en efecto mejora la apreciación del municipio entre las instituciones del mapa intergubernamental, pero deja pendiente el afinamiento de sus implicaciones jurídicas, especialmente aquellas que permitan en algún momento el pleno reconocimiento del municipio como espacio de ejercicio de la soberanía popular.

Adicionalmente, la reforma de 1999 introdujo precisiones y actualización de términos en varios aspectos, como en los servicios municipales y el desarrollo urbano; en las funciones reglamentarias; en el marco de controversias entre municipios y estados, entre otros. Con estas adecuaciones, la intensa trayectoria de las administraciones municipales acumulada durante los años noventa adquirió un marco constitucional más adecuado.

Por otra parte, en 2014 y en un contexto completamente diferente al de los noventa del siglo XX —ahora, con un municipalismo en declive— la aportación más importante de la reforma constitucional de ese año<sup>31</sup> fue la recuperación de la reelección inmediata de los integrantes del ayuntamiento, por una ocasión, la cual se había prohibido en 1932. En lo que toca a los municipios, la expectativa es que por esta vía electoral mejore el desempeño de las autoridades municipales y, eventualmente, su intervención sobre el desarrollo y calidad de vida de sus poblaciones, al posibilitar plazos más largos de gestión.<sup>32</sup> También se estima que reducirá el costo de la elevada rotación del personal municipal. Si bien algo de esas metas pudiera lograrse, lo cierto es que la naturaleza de estas problemáticas es de *gestión, administrativa*, que requieren medidas de este mismo carácter, así como del necesario involucramiento efectivo de la sociedad local sobre las políticas municipales. La reelección inmediata en sí misma no es una reforma administrativa, ni social participativa, por lo que ambos procesos persisten como rubros estratégicos pendientes.

La reelección inmediata tendrá importantes repercusiones en los municipios y especialmente en la competencia electoral local. El conjunto de la política local y alguna franja de la administración seguramente experimentarán modificaciones, que habrá que analizar y medir sus aportes. Pero tal vez la apertura más interesante de la reforma constitucional de 2014 y para el futuro municipal sean las candidaturas independientes de ciudadanas y ciudadanos a los cargos municipales. Esta decisión es de particular trascendencia para los municipios, en donde la figura independiente tiene mayor capacidad de realizarse. Por lo pronto, puede valorarse por ser vía para

---

<sup>31</sup> Se trata de una reforma electoral de mayor alcance nacional, que no fue diseñada explícitamente para los municipios, pero que abarcó los cargos de elección municipales. *Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero de 2014.

<sup>32</sup> Cabe notar el cuidado que los partidos pusieron para proteger sus intereses, en los procesos de reelección. “Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. *La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato*”, artículo 115, fracción I (las cursivas son de la autora). Por los partidos, para los partidos.

TONATIUH GUILLÉN LÓPEZ

la construcción alternativa de la representación ciudadana, por su potencial innovador en las administraciones municipales y por ser la herramienta más cercana para la construcción de una voluntad municipal, mejor articulada con su específica problemática. Considerando el escenario que actualmente ofrecen los partidos políticos nacionales a la representación municipal, la candidatura independiente es actualmente la única herramienta para mejorar esos procesos. Tendrá también sus limitaciones y experiencias fallidas, seguramente, pero como tendencia es una oportunidad de innovación que puede inducir la modernización de las administraciones municipales.

En todo caso, y como epílogo de este ensayo, puede confirmarse que la larga marcha del municipio mexicano no ha concluido. De hecho, el camino seguido durante el último siglo le ha mantenido distante del principio que originó su inscripción en el texto constitucional y que fue objeto de revoluciones y duras disputas políticas en nuestra historia: la libertad municipal. Objetivo aún por conquistar. Los actuales avances y logros palpables en la esfera municipal —muchos de ellos notables y valiosos— han sido construidos desde el paradigma de un *no poder* y de una sociedad municipal acotada en sus capacidades políticas y para el desarrollo. Al lado de los resultados notables, también están los desastres, en municipios que en especial siguen retratando al no control democrático de autoridades y administraciones; describen también la histórica desatención de los congresos locales sobre los asuntos fundamentales del municipio. Lamentablemente, en la coyuntura inmediata, la nueva reforma constitucional federal o ley federal en materia municipal carecen de los necesarios actores políticos que la impulsen, dentro y fuera de los procesos legislativos. Es decir, seguimos frente a una gran oportunidad sin ejercer a plenitud: la democracia y el desarrollo locales, que son piso esencial de estos mismos procesos a escala nacional.

