

UAM-I

CSH

LICENCIATURA POLITICA

T I T U L O

083232

LA ESTRUCTURA MUNICIPAL EN MEXICO:

" ESTUDIO DE UN CASO "

T E S I S

PRESENTADA POR:  
SONIA ELIZABETH CEDILLO JIMÉNEZ

1988

083232

T I T U L O

LA ESTRUCTURA MUNICIPAL EN MEXICO:

" ESTUDIO DE UN CASO "

# I N D I C E

AGRADECIMIENTO

DEDICATORIA

INTRODUCCION

PRIMERA PARTE "EL MUNICIPIO: DEFINICION DE UN  
OBJETO DE ESTUDIO"

SEGUNDA PARTE "MARCO JURIDICO EN LA RELACION,  
FEDERACION - ESTADO - MUNICIPIO"

TERCERA PARTE "CHICOLOAPAN: ESTUDIO DE UN CASO"

CUARTA PARTE "PLAN DE REORGANIZACION MUNICIPAL"

C O N C L U S I O N E S

NOTAS AL TEXTO

BIBLIOGRAFIA

ANEXO :

" BREVE HISTORIA DEL MUNICIPIO EN MEXICO "

A G R A D E C I M I E N T O S .

En primer lugar agradezco la desinteresada y abundante ayuda de mi amigo RUBEN PINGARRON CARMONA, Estudiante de ADMINISTRACION PUBLICA, ya que esta investigación fué realizada conjuntamente con él.

Gracias a los Profesores, Maestro JOSE FUENTES, -- Maestro TELESFORO NAVA, Maestro DOMINGO RAMIREZ, por su ---- valiosos consejos y apuntes.

Un agradecimiento especial a mi Tía SUSANA, por su ayuda inmediata.

También quiero agradecer el permanente apoyo de -- mis amigos y compañeros del grupo de ACCION ESTUDIANTE: PEPE CESAR, ALFREDO, MARIANO, ENRIQUE, JORGE, NICOLAS, PATO, ---- LUIS, PABLO, JOSE LUIS, BETO, OSCAR, LILIANA, "Espero no --- olvidar a ninguno"....

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

A mi Papá y mi Mamá, de quienes heredé -  
algunas de sus cualidades, y por quienes soy-  
algo de lo que ellos quisieran. Con amor y --  
respeto.

A mi hermana GLORIA y GUENDA.

A mis sobrinos: NEGRA, CHIQUIS, PICOS, --  
CHIQUITA, EDGAR Y LUPE.

A mis hermanos, cuñado y cuñadas.

A mi abuelita.

A MICHEL, por quién sé de la noche y del  
día; y por quién conocí el significado de la-  
palabra ESPERANZA, y con quién anhelo concre-  
tar la ETERNIDAD.

NOV. de 1988

\*\*\*\*\*

## I N T R O D U C C I O N .

El tema que pretendemos abordar es la Administración Pública -- llevada al nivel municipal, concretamente en el caso Mexicano.

Las razones que motivaron esta elección se pueden encontrar a -- través de dos vertientes, la primera de estas es el fruto de -- nuestra experiencia personal, cuando desempeñamos las activida-- des dentro de uno de los Municipios del Estado de México, en es-- te sitio fue posible advertir la existencia de una entidad Polí-- tico, Social y Económico, sujeto a una dinámica particular. Por-- un momento pensamos que las situaciones observadas dentro del Mu-- nicipio eran particulares del caso observado, más la observación de diferentes Municipios, ya sea por medio de visitas o referen-- cias de personas allegadas a éstos, puso de manifiesto una serie de relaciones inherentes a todos los municipios; pongamos un -- ejemplo: la estructura de poder contiene una figura dominante, -- los caciques, quienes ejercen un poder sostenido en la capacidad económica, estos personajes y sus características cuasi-pintores cas son comunes a la mayoría de los municipios, por lo que se -- convierten en elementos de estudio por sí mismos, en este caso -- la pretensión es integrarlos como parte de la totalidad.

La segunda vertiente se deriva de la primera, la curiosidad, ne-- cesaria para todo investigador, nos lleva a investigar, ¿Qué es-- un Municipio? recordemos que el D.F. no se rige por este sistema desde 1928, la salida para estas dudas sólo se puede dar por me-- dio de la investigación del fenómeno, es preciso saber que se ha escrito acerca del Municipio, a fin de inquirir sobre ello acudi-- mos a la revisión del marco Jurídico vigente hallando una serie-- de contradicciones irreconciliables entre la letra de las leyes-- y la práctica del poder.

Hallamos que dentro de esta revisión las referencias de carácter documental nos llevan por caminos más de la Apariencia, que de -- la esencia del fenómeno.

Acerca de la trascendencia del estudio.

Los estudios sobre Administración Municipal (Montaño por ejemplo), se limitan a abordar el problema desde un punto de vista meramente eficientista, son recetarios para casos muy especiales, dejan de lado las consideraciones políticas y se ajustan a realidades poco repetibles dentro del aspecto más amplio de la tipología Municipal. La finalidad de la presente investigación es la propuesta de una guía de acción que permita al profesional de las Ciencias Sociales que cuente con un enfoque crítico de la realidad, abordar al municipio como lo que es, una totalidad compleja, suma de múltiples determinantes. A fin de lograr esto, -- consideramos necesario establecer una serie de apreciaciones de tipo político, respecto del municipio, no es este un ejercicio -- destinado a llenar cuartillas, sino a la tarea de establecer un ámbito de estudio, que maneje los conceptos esenciales para entender los orígenes del Estado Mexicano, la historia tiene grandes lecciones, pero no aprovecharemos ninguna de ellas si no es que las abordamos con espíritu crítico. Las investigaciones a -- nuestro alcance carecen de los elementos suficientes; las que siguen el enfoque administrativo adolecen de consideraciones políticas, mientras que las tesis que abordan otros enfoques teóricos -- no aportan soluciones de aplicación concreta a fin de resolver -- los problemas del Municipio.

La finalidad de este trabajo será la de armonizar las dos fases -- del mismo proceso, sirviendo tanto al estudioso de la problemática municipal interesado en la teorización como al interesado en la gestión de los asuntos de esta entidad.

#### **LOS ALCANCES.**

Ningún estudio, mucho menos una investigación de este tipo debe ser entendida como dogma de fé, es una posición abierta a la crítica, al análisis exhaustivo. Nos vemos precisados a reducir el análisis a un caso concreto, consideramos a Chicoloapan de Juárez representativo del Municipio Semiurbano en proceso de conur-

bación, no es intención de los investigadores, establecer imperativos categóricos al estilo de la Etica Kantiana, se pretende la aplicación de los conocimientos adquiridos en la Licenciatura sobre un caso cercano a la realidad.

Planteamos la necesidad de construir un heramental Teórico necesariamente inter y multidisciplinario con la finalidad de acercarnos sustancialmente a la solución de los problemas que el subdesarrollo plantea al Municipio, decimos multidisciplinario por la necesaria intervención de las ciencias tanto exactas como naturales y sociales, señalamos la interdisciplinarietà porque -- dentro de las ciencias sociales, es necesaria la utilización conjugada de la Ciencia Política, la Administración, la Economía, la Sociología como elementos que forman y cohesionan una teoría, que parte de una totalidad con el fin de incidir después de pasar un proceso de elaboración teórica a incidir en esa misma totalidad de la que fue extraído.

Nuestro objeto de estudio se debe ceñir a límites bien precisos, de otra manera sería tarea de romanos abordar dentro de este ensayo la totalidad de problema, por muy interesante que sean los diversos aspectos del mismo. Los límites se formarán en la medida que ubiquemos las condiciones esenciales para el desarrollo de Municipio, siendo el primero de estos la Autosuficiencia Económica y a partir de las condiciones mejoradas fruto de ésta, -- construir conjuntamente las organizaciones populares a nivel municipal, cimiento de la Autonomía Política. Insistiremos en señalar que es un proceso casi simultáneo aunque para efecto de un análisis mas claro se dividan en lo que parecen dos etapas diferenciadas, el mismo proceso señalará la necesidad de estructurar nuevos modelos organizativos a nivel popular.



## I PARTE

### " EL MUNICIPIO: DEFINICION DE UN OBJETO DE ESTUDIO "

- A).- DEFINICIÓN OBJETO DE ESTUDIO.
- B).- TIPOLOGÍA MUNICIPAL.
- C).- ANÁLISIS ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.
- D).- LA ESTRUCTURA ORGANIZACIÓN DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.
- E).- LAS FUNCIONES ATRIBUIDAS AL MUNICIPIO.
- F).- FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL MUNICIPIO.
- G).- FUERZAS CONCURRENTES AL INTERIOR DEL MUNICIPIO.
- H).- RELACIÓN AUTOSUFICIENCIA - AUTONOMÍA MUNICIPAL.

## P R I M E R A P A R T E .

### "EL MUNICIPIO: DEFINICION DE UN OBJETO DE ESTUDIO"

#### 1.- Sobre la definición de Municipio.

Hablar de una definición de Municipio es sumamente difícil, dada la gran diversidad de orígenes y estructuras, es más adecuado señalar una serie de elementos comunes a estas entidades y a partir de estos señalar una serie de "cosas" -- que pueden llamarse Municipios, y otras que no lo son.

Anotemos dos conceptos y revisémoslos:

"....No obstante tener el mismo origen, no todos (los municipios) presentan los mismos aspectos, así por ejemplo, -- unos contarán con mayor número de miembros, ocupando por lo tanto una mayor extensión de territorio donde tengan su -- asiento, resultando unas regiones más pobladas que otras como es el caso de los Municipios llamados por José Antonio Ubierna y Eusa, "corporaciones territoriales"...." (1)

Debe reconocerse en la definición anterior el reconocimiento a dos cualidades del Municipio: la población y el territorio, sin éstos no es posible que exista en el ente objeto de nuestro estudio.

"....El Municipio es una circunscripción territorial de carácter político y administrativo que se ubica dentro de un estado y que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos, o sea, lo que los expertos en derecho -- administrativo llaman descentralización por región...." (2)

Podemos definir 3 elementos esenciales para la Constitución de un Municipio.

a) Territorio: es la denominación del espacio físico donde queda asentado el Municipio, delimitado por disposiciones -- de la legislatura local o por un poder anterior a éste, los problemas que origina esta definición de límites son motivo de litigios que duran literalmente siglos, al ser soluciona

## P R I M E R A P A R T E .

### "EL MUNICIPIO: DEFINICION DE UN OBJETO DE ESTUDIO"

#### 1.- Sobre la definición de Municipio.

Hablar de una definición de Municipio es sumamente difícil, dada la gran diversidad de orígenes y estructuras, es más - adecuado señalar una serie de elementos comunes a estas entidades y a partir de estos señalar una serie de "cosas" -- que pueden llamarse Municipios y otras que no lo son.

Anotemos dos conceptos y revisémoslos:

"....No obstante tener el mismo origen, no todos (los municipios) presentan los mismos aspectos, así por ejemplo, - - unos contarán con mayor número de miembros, ocupando por lo tanto una mayor extensión de territorio donde tengan su - - asiento, resultando unas regiones más pobladas que otras como es el caso de los Municipios llamados por José Antonio - Ubierna y Eusa, "corporaciones territoriales"...." (1)

Debe reconocerse en la definición anterior el reconocimiento a dos cualidades del Municipio: la población y el territorio, sin éstos no es posible que exista en el ente objeto de nuestro estudio.

"....El Municipio es una circunscripción territorial de carácter político y administrativo que se ubica dentro de un estado y que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos, o sea, lo que los expertos en derecho - administrativo llaman descentralización por región...." (2)

Podemos definir 3 elementos esenciales para la Constitución de un Municipio.

a) Territorio: es la denominación del espacio físico donde queda asentado el Municipio, delimitado por disposiciones - de la legislatura local o por un poder anterior a éste, los problemas que origina esta definición de límites son motivo de litigios que duran literalmente siglos, al ser soluciona

dos, originan resentimientos que dificultan la coordinación entre los diferentes Municipios con problemas comunes.

b) Población: Es el conjunto de habitantes que residen de una manera fija dentro de los límites del Municipio, debemos señalar que el término "residencia" no implica necesariamente inmovilidad de esta población; existen casos de Municipios conurbanos donde una buena parte de la población se desplaza hacia otros territorios de una manera transitoria a fin de integrarse a las actividades productivas, creándose lo que se ha dado en llamar "Ciudades Dormitorio", estos desplazamientos condicionan fuertemente la prestación de servicios públicos a cargo del Municipio.

c) Gobierno del Municipio: A fin de dirigir la gestión del Gobierno Municipal, se constituye el Ayuntamiento como la soberanía encargada; se forma con un Cabildo; Asamblea integrada por el Presidente Municipal, Regidores y Síndicos, elegidos por votación Universal, libre y directa entre los habitantes del Municipio en arreglo a la Ley Orgánica Municipal de la Entidad del Código Electoral.

La potestad ejecutiva del Ayuntamiento se deposita en el Presidente Municipal. Veámos otro concepto que amplía lo expresado.

"....El Municipio representa el nivel de Gobierno que menos se ha beneficiado del proceso de desarrollo económico y social que vive el País. Al lado de Municipios fuertes que han logrado desarrollar su economía y su administración subsisten otros con necesidades fundamentales no resueltas, con problemas ancestrales y con aparatos administrativos lentos e ineficientes que ya no responden a las exigencias que les plantean sus respectivas comunidades...." (3)

Desde este momento se hace manifiesto el estado de abandono en que se hallan los municipios, pese a ser el escalón primero en el que se sustenta la acción del Estado. Las diferencias entre los distintos Municipios se observará en el apartado de Tipología Municipal, más adelante..

Con anterioridad se ha ubicado la importancia del Municipio como instancia administrativa con potestad sobre recursos y sus acciones, muestra de ésto es el párrafo que sigue:

"....El Municipio es considerado como una descentralización administrativa por regiones, ya que reúne los requisitos indispensables para considerarse así, pues en primer lugar, - está investido de la personalidad jurídica porue cuenta con un patrimonio propio concedido por el Estado (fracción II). El Estado, además de reconocerle su personalidad jurídica - le asigna determinados derechos públicos, como el de considerarlo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa...." (4)

Antes de avanzar en el desarrollo del tema es necesario hacer una serie de previsiones acerca de los términos usados y del contenido que de ellos se derive:

Municipio (en sentido amplio): Es la entidad comprendida como - unidad económica, política y social, abarcando el territorio - definido formalmente como "Municipio de ....", la población y - el Ayuntamiento elegido para gobernarlo, Ejemplo de lo anterior, serían, Chicoloapan de Juárez, Tlalnepantla de Baz, Tecámac de Felipe Villanueva, Ecatepec de Morelos, etc. Es decir, cada uno de los 2 378 Municipios en que se dividen para su régimen interior las entidades federativas. Cuando se hable de "Municipio" - debe entenderse en este sentido, salvo aclaración en el párrafo.

Municipio (sentido estricto): Referiremos por medio de este concepto a las estructuras jurídicas que son la dirección del municipio en sentido amplio del término, un ejemplo de este manejo sería: "Municipio de Chicoloapan", abarcando al Ayuntamiento, - los Consejos de Colaboración y las dependencias y comisiones -- existentes, nos referimos al "apartado de Estado" a nivel Municipal.

Ayuntamiento: Lo definimos como el conjunto de funcionarios - electos y designados que ocupan los lugares pertinentes dentro del grupo decisorio y que se renuevan cada 3 años, correspondería a la categoría "régimen de gobierno".

En este trabajo sólo se hará referencia de los Municipios (lato sensu) que contiene como elemento al municipio de... (estricto-sensu) y donde se turnan los poderosos caciques de la región bajo el membrete de "Ayuntamiento Constitucional de ..."

".... El Municipio es en nuestro sistema federal de gobierno, una institución política primaria y una entidad de nivel básico... ésto quiere decir que el municipio es un ente de derecho público con personalidad política propia que le da facultades para ser titular de derechos y obligaciones, para contar con un patrimonio propio y para tener órgano de representación, que es el Ayuntamiento...." (5)

#### **SOBRE LA TIPOLOGIA MUNICIPAL.**

Los 2 378 Municipios que integran la República Mexicana se presentan como una heterogeneidad de entidades y posiblemente su único rasgo en común sea el de regirse por medio del artículo 115 Constitucional. La diferencia entre estas instancias puede hacerse notoria mediante la exposición de ciertos criterios de identificación, la clasificación que propondremos más adelante retornará algunos de estos criterios.

- a) Cantidad de Municipios que abarca una Entidad Federativa: aquí podemos señalar los casos extremos, Oaxaca con más de 570 Municipios y Baja California con 1.4
- b) Tamaño de los Municipios: dado su origen, los municipios no son uniformes en cuanto a su tamaño, tanto en lo concerniente a su extensión territorial como en lo referente a su población.
- c) Los Municipios comprenden la totalidad de los Modos de producción: abarcan desde las comunidades agrarias del Sureste hasta los complejos urbanos propios de las zonas metropolitanas.
- d) Los Municipios se erigen como tales en diferentes fechas por lo que tenemos casos de erecciones desde épocas cercanas a la conquista. La Ciudad de México sería un ejemplo de ésto: o Municipios formados recientemente como Cuautitlán en 1973.

A partir de los criterios anteriores podemos retomar la clasificación que se hace en el Manual de Administración Municipal, de la Secretaría de la Presidencia. Esta clasificación se basa -- esencialmente en el Inciso "C" citado anteriormente.

- a) Municipios Rurales: Actividades Primarias, (Agricultura-de temporal, Ganadería, pesca, minería), cuentan con esuelas primarias, agua potable y alumbrado en las cabe-ceras, constan de pequeños poblados dispersos.
- b) Municipios semi-urbanos: Agricultura, Ganadería, pesca,-minería, comercio, pequeña industria, escuelas hasta ni-vel de secundaria, agua potable, alumbrado, drenaje, --rastro, limpia y panteones en cabeceras, se constituyen con pequeños poblados dispersos y la cabecera municipal.
- c) Municipios Urbanos: Industria, comercio, agricultura y -ganadería tecnificada, escuelas preparatorias, técnicas, universidades y bibliotecas, cuentan con todos los ser-vicios en las cabeceras y en algunas de las poblaciones cuentan con dos comunidades importantes y una serie de poblados regulares.
- d) Municipios Metropolitanos: Comercio, industria, turismo, agricultura y ganadería tecnificadas, universidades, --post-grado, bibliotecas, todos los servicios públicos,-constan de grandes concentraciones de asentamientos hu-manos de importancia.

La anterior clasificación responde a criterios respecto del ta-  
maño y disponibilidad de servicios públicos, no es exhaustiva,-  
en la medida que las condiciones y parámetros (como el presu--  
puesto asignado) puede variar significativamente en el corto --  
plazo.)

## APENDICE "ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL ANALISIS DETALLADO"

Uno de los puntos esenciales dentro de este trabajo es el relacionado con la revisión de los aspectos formales inherentes al Municipio, el Artículo 115 Constitucional viene a ser la ubicación de este ente dentro de la realidad formal del Estado Mexicano. Resulta evidente, para quienes se preocupan mínimamente de los aspectos Constitucionales, que los titulares del Poder Ejecutivo modifican la Carta Magna de acuerdo con sus intereses como grupo. Desde 1917 la Constitución de Querétaro se ha modificado, ampliando y hecho más explícita, en opinión de sus defensores; de tal manera que ha quedado casi irreconocible, dentro de esta orientación que pretende conservar ese documento con las ampliaciones sancionadas por el Poder Legislativo, las modificaciones del Artículo 115 se explican, quedando sólo la duda acerca de su pertinencia o de su real utilidad.

...."El Artículo 115 Constitucional ha sufrido distintas reformas y adiciones, algunas de las cuales se refieren a la organización de los Estados y Municipios. En 1928 se disminuyó el número de diputados de las Legislaturas Locales; en 1933 se agregó un segundo párrafo a la fracción I y se fijaron normas para la elección de presidentes municipales regidores y síndicos del Ayuntamiento, en 1943, se amplió a 6 años el período de gestión de los gobernadores constitucionales, en 1947 se añadió a la fracción I, un párrafo que otorgó a las mujeres el derecho a votar y ser votadas en las elecciones Municipales, en 1953 se suprimió (el mismo párrafo), al reconocerseles a aquellas la ciudadanía plena. Por último, en 1976 se agregaron las fracciones IV y V: disposiciones relativas a los asentamientos humanos; en 1977 se añadió a la fracción III la obligación para las Legislaturas Locales de introducir en su composición el Sistema de Diputados de minoría y el principio de representación proporcional en la elección de Ayuntamientos de los Municipios cuya población sea de trescientos mil o más habitantes"....



Partiendo de las Reformas señaladas anteriormente, es posible observar una tendencia hacia la adecuación del marco jurídico respecto de las instituciones a las que se les aplica, no es intención de este trabajo establecer que vá primero, el hecho o el -- marco jurídico que lo reglamenta, esta discusión deben de abordarla los teóricos del derecho.

Dentro del Estado, existe la tendencia hacia la planificación, - partiendo de diagnósticos y en base a ciertas premisas, se busca hacer una serie de orientaciones hacia el interior del mismo Estado que de alguna manera señalen cursos de acción.

Los diversos planes, sexenales, globales o Nacionales de Desarrollo, con las respectivas dimensiones que les corresponden y que les dan base y desarrollo han sido intentos de encaminar las acciones del Estado bajo criterios que pretenden ser racionales, - si algo se les puede y debe cuestionar a los mismos es la Miopía de quienes los elaboran, al pretender reorganizar un País sin alterar el modelo económico que lo rige, o sustentar todo su discurso en premisas si no falsas por lo menos ilusorias.

El Plan Nacional de Desarrollo de De la Madrid no es estrictamente diferente, plantea un cambio sin hacer otra cosa que maquillar las relaciones económicas entre los factores de la Producción, no articula sus planteamientos con base en la riqueza petrolera, como otros planes de triste recuerdo, señala una suerte de ortodoxia política y económica, como si la disciplina y los planteamientos ideológicos fueran la solución para el modelo económico desgastado después de 76 años de "Revolución", como lo -- pretenden sus apologistas.

El hacer referencia a este Plan no es con el ánimo de ser unos jilgueros más de los que hay, es con la intención de señalar como esta "ortodoxia" en la gestión del Estado encuentra sustento en las mismas orientaciones delimitadas por los ideólogos, del mismo aparato estatal.

Una de las expresiones más utilizadas dentro del manejo discursivo del P.N.D. en el concepto de "Fortalecimiento Municipal".

Veamos la cita y reflexionemos:

...."Para lograr un desarrollo estatal integral es necesario dar más vigor al Municipio, pugnando por su autonomía, fortaleciendo su economía y adecuando conforme a su potencial, los vínculos más efectivos con los gobiernos estatal y federal.

La última reforma al Artículo 115 Constitucional, establece los principios y atribuciones en las que habrán de fundamentarse las acciones de los Municipios; los gobiernos estatal y federal emprenderán acciones para fortalecer su Capacidad de ejecución.

El fortalecimiento de la capacidad financiera municipal se logrará mediante diversos apoyos económicos a programas específicos, así como a través del impulso a su capacidad recaudatoria, de acuerdo con las prioridades estatales. Esto permitirá la mejor dotación de servicios básicos para la población, entre los que destacan, agua potable, alcantarillado rastros, mercados y otros de infraestructura Urbana, convirtiéndolo al Municipio en verdadero promotor del desarrollo".... # (15)

Es justo distinguir que los integradores del plan reconocen en el Municipio problemas de índole económico, que hacen necesaria la acción fortalecedora de la reforma; acrecentar el patrimonio del ente municipal es loable propósito, los medios para este acrecentamiento sería tema a discusión, como se señaló en la introducción, reconocemos el problema económico del municipio y proponemos una serie de reformas más trascendentes que la aplicación de nuevas y perfeccionadas tasas de impuestos y mecanismos de cobro, la real modificación del patrimonio municipal se dará en la medida que esta instancia genere sus propios recursos por

+

medio de la producción y comercialización de sus productos, se nos puede acusar de irreales en el sentido de no señalar las fuentes del capital inicial de semejante empeño, pero podemos afirmar que si bien se dará por medio de los cauces legales del Estado para allegarse dinero de los contribuyentes, la diferencia radicaría en que los recursos obtenidos se destinarán a financiar el proyecto, mientras que los planteados en el P.N.D. solo ve al Municipio en su papel tradicional de fuente de ingresos para el poder estatal o federal, sujeto a la voluntad de estas instancias a la hora de asignar las .....

### PARTIDAS PRESUPUESTALES

....Participaciones, usando este elemento como palanca para mover el desarrollo de los municipios en beneficio de intereses particulares más oscuros e inconfesables.

El tema de los partidos presupuestales es fuente de diversas teorías sobre el ejercicio del poder en nuestro País. El carácter de instrumento para el control de las partes integrantes de la federación, y de contenedor de una unidad, sin otro cimiento que la coacción oculta que se dá en los procesos de asignación, debe ser considerada por los estudiosos del Estado Mexicano y de quienes pretenden la transformación del mismo. Estos últimos van a encontrar en estos puntos, elementos para sustentar la acción partidaria....

Para el año de 1985 el Artículo 115 Constitucional queda redactado de la siguiente forma; de la que señalaremos los puntos esenciales a nuestro parecer:

I...."Los Estados adoptarian, para su Regimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y Administrativa el Municipio Libre....", se refuerza el sistema republicano y se indica al municipio libre como la célula fundamental para la integración de la federación siendo la ba

se para constituir a los estados miembros de la misma, definir - la libertad de los estados y de los municipios es tarea que se - debe dar a través de la Administración Central, si nos aproxima- mos al problema utilizando el supuesto de que la soberanía de la entidad se haya socabada por la práctica de la Administración -- Central, podemos indicar que para que este estado de cosas cese, es necesario que los estados o entidades federativas así como -- los municipios ejerzan su capacidad de ser autosuficientes en lo económico, siendo esta condición esencial para la autonomía polí- tica.

II.... "Las Legislaturas Locales...podrán suspender ayun- tamientos, declarar que estos han desaparecido, y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, por alguna- de las causas que la Ley Local prevenga, siempre y cuando - sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para ren-- dir pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. .. "Esta facultad del Poder Legislativo Local confiere a un grupo de individuos la posibilidad de afectar al Ayuntamien- to, partiendo de la premisa, de una legislatura que actua - curiosamente de manera parecida al modo del gobernador, es- posible suponer que estas decisiones se generen dentro del poder ejecutivo, pasando al legislativo solo a ser legitima- das; el uso inadecuado de esta facultad ha permitido lle-- var acciones como la de Juchitán en 1982 y la San Luis Poto- sí, bajo la gestión de Gobernador Nava enfrentado a Jongi-- tud por diferencias partidarias entre Municipales y Gobernado- res en ambos casos.

Me refiero al año de la edición consultada...

III.... Los Municipios estarán investidos de personalidad - Jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.

.... Poseerán facultades para expedir... Bando de policia- y buen gobierno..... reglamentos, circulares y disposicio- nes Administrativas... dentro de sus respectivas jurisdic- ciones"....

Dentro de este apartado es interesante señalar la existencia de una serie de documentos del tipo de "manuales de operación" a nivel municipal, que contienen una serie de "recetas" a fin de elaborar estos reglamentos, lo que nos lleva a la conclusión de un estado que pretende uniformar lo mas posible a sus integrantes, - así como la falta de educación para ejercer el poder de una manera coherente por parte de los Ayuntamientos, dentro del Sistema Político Mexicano hacen falta profesionales de todas las áreas, - siendo esta condición indispensable para poder llevar a cabo una gestión eficiente y cada vez menos dependiente del Poder Central.

"III.- Los Municipios... 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... Podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos - que les correspondan".

Dentro de este inciso se señalan una serie de obligaciones que debe asumir el Municipio a fin de garantizar los niveles de vida mínimos para sus habitantes, como resulta evidente algunos de los servicios que se mencionan pudiesen constituirse, de manejarse de manera eficiente, en fuentes de ingresos para el Munici-

pio, mientras que los demás corresponden a la función específica del aparato de estado en su versión municipal.

Lamentablemente la experiencia nos ha demostrado que los servicios públicos constituyen un punto álgido de las relaciones del Ayuntamiento con los usuarios, debido ésto a la mala prestación de los mismos y a su alto costo, representan para los Ayuntamientos una serie de costos cuya recuperación es difícil y poco productiva.

La coordinación entre los estados es un buen deseo, puesto que unos de los más intensos conflictos entre los Municipios es la prestación coordinada de servicios públicos, la posibilidad más viable sería la que se observa en el Estado de México en el cual una Entidad (CEAS) se ocupa de la infraestructura para servicios entregandola posteriormente a los Municipios para su administración.

La coordinación entre los municipios reviste especial importancia en los procesos de conurbación, puesto que ésta dinámica del desarrollo de las comunidades hace necesario establecer mecanismos de acción conjunta más allá de los límites territoriales de cada uno de los Municipios.

Es interesante observar desde el punto de vista política que el Partido Acción Nacional ha puesto el dedo en la llaga. En Estados como Chihuahua y Nuevo León, han dado gran importancia a la solución de problemas de infraestructura por las razones claras: le sirve dicha infraestructura en los procesos de producción y circulación de mercancía de un lugar a otro, asimismo que reduce considerablemente los tiempos de producción; y por el otro lado le ha atraído en buena medida el voto popular en las elecciones para Diputados y Gobernadores y Presidentes Municipales.

"IV.- Los Municipios Administraran libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado - para que éste se haga cargo de algunas de las funciones - relacionadas con la administración de las contribuciones

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por - la Federación a los Municipios con arreglo a las bases - montos y plazos que anualmente se determinen por las Le - gislaturas del Estado.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios pú - blicos a su cargo.

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de Ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presu puestos de egresos seran aprobados por los Ayuntamientos con ba - se en sus ingresos disponibles.

Dentro de la diversidad de formas en que se presentan los Municipios, debemos señalar instancias equivalentes en todos y cada -- uno de ellos, a partir del Artículo 115 Constitucional.

El Ayuntamiento, definido como organo colegiado de carácter deliberativo, elegido popularmente, encargado de la Administración del Municipio, que se integra por el Presidente, los Regidores y uno o más síndicos de acuerdo a la Ley Orgánica correspondiente.

Esta Entidad asume el papel de Régimen de Gobierno por la permanencia limitada a 3 años, su importancia radica en el hecho de **formar** el escalón primario del ejercicio del poder.

El cabildo viene a ser la concurrencia de las fuerzas tanto políticas como económicas del Municipio, escaparate de su problemática, la posibilidad de incidir, dentro de esta instancia se dará mediante la organización política en torno de los integrantes, y puede ser el mecanismo para el desarrollo de un sistema basado en el diálogo entre Gobernantes y Gobernados.

El Presidente Municipal, miembro del Ayuntamiento encargado de ejecutar los mandatos de éste, llevando a cabo la gestión del Municipio en base a los criterios dados por el cabildo.

Debe entenderse que el Presidente Municipal (PM) no es un poder absoluto, es el mandatario del cabildo, que como todo organo de carácter deliberativo debe delegar ciertas funciones en un representante, sin que por ello se cancele la posibilidad de iniciativa por parte de este funcionario.

El Síndico, miembro del Ayuntamiento encargado de vigilar los aspectos financieros del mismo, procurar los intereses municipales y la representación jurídica del mismo, en ocasiones funge como auxiliar del Ministerio Público en los Municipios que no cuenten con este funcionario.

Dentro del esquema municipal el Síndico es uno de los personajes más respetados por ocuparse de la impartición de Justicia. Viene a ser una especie de asesor jurídico del Municipio, en el Estado de México se les pide en ciertos municipios el ser abogados, pa-



ra el mejor cumplimiento de sus labores, pero en la totalidad de los casos es indispensable los antecedentes de honorabilidad, -- dentro de la comunidad.

Regidores, son los miembros del Ayuntamiento elegidos por la comunidad para constituir el Cabildo, se encargan aparte de la tarea legislativa, de vigilar los diferentes ramos de la administración Municipal, así como la prestación de los servicios públicos.

Debido al Sistema de Planillas que se utiliza para las elecciones municipales, puede considerarse que los Ayuntamientos son, -- de alguna manera, la expresión de equipos de trabajo, el concepto de grupo de poder es una forma más clara de expresar ésto, la unión de un grupo con el fin exclusivo de detectar el poder es -- la visión más completa del Cabildo, los Regidores de representación proporcional vienen a cumplir una función parecida a las de sus correspondientes en las Legislaturas, la de representar a la oposición dentro del ejercicio del poder.

La necesidad de darle presencia a los órganos de poder dentro -- del Municipio hace que el partido oficial busque dentro de sus cuadros a los "idóneos" personajes para este desempeño, esta situación se manifiesta con el ascenso al poder de los elementos -- "más significativos" dentro de esta comunidad.

Seamos mas claros, los grupos detentadores del poder económico, -- persisten sin el partido oficial, con el partido oficial, como -- vehículo para la consecución del poder y a pesar del mismo, que -- es el caso de los municipios donde hay intereses encontrados entre las fracciones de la burguesía, sería tema de una interesante discusión hablar de las formas que asumiría una fracción de -- la Burguesía ocupada de la acumulación frente a otra dedicada -- expresamente a la obtención del poder político, así como del proceso que las une a ambas.

...."En terminos formales la estructura orgánica del ayuntamiento es muy rígida y sus atribuciones y funciones son limitadas y en algunos casos hasta imprecisas, ya que la Constitución Federal...las constituciones locales y las Leyes - Orgánicas municipales señalan sólo que los ayuntamientos estarán formados por un presidente municipal, síndicos procuradores y regidores en cantidad proporcional al numero de habitantes..."

Las leyes vigentes no delimitan al municipio de una manera explícita, si bien la costumbre se hace Ley, es necesario crear un sistema que permita a los funcionarios recién electos para cargos edilicios conocer sus funciones y atribuciones, esto se llama Manual de Procedimientos, se ha intentado hacer por parte de la Presidencia de la República, delimitar estas funciones. Esta es una situación delicada puesto que limita las acciones que pudiera emprender por miedo a caer en la ilegalidad, ahora bien, una cuestión sería la explicitación de las funciones políticas del municipio y otra diferente la constitución del Modelo administrativo aplicable al Municipio, este trabajo se plantea como la resolución de un problema en especial, su aplicabilidad dependera del numero de municipios que incurran en los supuestos que aqui manejamos.

Es natural sentir predilección por las estructuras fáciles de digerir, pero los modelos idealizados tienen poca relación con la realidad de un país, la aplicación de la democracia a ultranza nos puede llevar a una posición en la que personas sin la debida preparación lleguen a ocupar puestos de mando y responsabilidad, no siendo posible coartar la democracia ni eregir eminencias grises detras del Presidente Municipal para "auxiliarlo", se hace necesario que cada uno de los mandatarios se aplique al esfuerzo de señalar las acciones más pertinentes respecto al desarrollo de su comunidad, para que el sucesor se halle en condiciones de iniciar la toma de desiciones en base a los criterios que le han sido legados, en la actualidad los Presidentes Municipales llegan a iniciar trabajos de diagnóstico que pudieran haberse formado con anterioridad a fin de mejorar la gestión, somos concien--

tes que estas acciones de ocultamiento y de desconocer los esfuerzos del antecesor responden a cuestionamientos de orden político, a medidas de reafirmación de las acciones de cada mandatario, el maximato fue muestra de lo que se pretendía evitar, cada nuevo mandatario a nivel Federal o Municipal necesita ser reconocido como generador de acciones salvadoras de la comunidad y no como continuador de las acciones del anterior, ha de sacudirse la tutela del "otro" insistir en su propia vigencia, paradójicamente resulta esta actitud frente a los esfuerzos del partido por presentar una continuidad como instrumento de poder. La paradoja se asienta en todo el Sistema Político pero no puede ser guía de acción por lo complejo y engañoso de su estructura.

Al estudiarse a los municipios en México se advierten dos corrientes de opinión, la primera de estas considerada al municipio como una entidad destinada exclusivamente a servir como enlace entre el poder federal y el estatal para la prestación de servicios públicos a las poblaciones. Autores como Calzada Padrón señalan;

...."El municipio no es un poder soberano dentro del Estado, sino una institución descentralizadora de servicios públicos a la que se le ha dado autonomía en el área administrativa...." (6)

Esta visión presenta un grave riesgo, consistente este, en dejar en las manos de la Administración central las decisiones -- del municipio, inicialmente las referentes al servicio público y más adelante las referentes a la gestión Municipal, el municipio es una soberanía dentro de su territorio, se rige por marcos jurídicos vigentes y elige autoridades propias. (Según la Ley).

Convertir a los municipios en sucursales del poder estatal es desconocer su historia, su trascendencia como entidades participativas, equivale a desconocer su capacidad de gestión y la necesidad de fomentar la participación, ¿Que objeto tiene elegir a los funcionarios de una oficina subalterna del poder estatal?.

La centralización de facto que se nota dentro de los municipios, hace total entrega del poder municipal, incrementándose el autoritarismo difícilmente contenido hasta hoy.

El presente trabajo no puede partir de la base anteriormente señalada, nuestra intención es exactamente la opuesta, deseamos proponer elementos suficientes para concebir al municipio -- como una entidad soberana, capaz de señalar sus propios derroteros en base a una estructura económica y política adecuada, venciendo el centralismo y haciendo respetar las leyes que de bien darle vida y poder.

"....podemos decir que el municipio tambien forma parte de la relación política que se da entre el gobierno federal y los gobiernos estatales a través del funcionamiento y combinación de los factores de poder y las prácticas propias del sistema político mexicano en aspectos como los procesos -- electorales y los partidos políticos, donde el Municipio -- viene a ser el sujeto de las decisiones tomadas en los gobiernos federales y estatales, lo cual limita la autonomía e independencia del Municipio en su función política.."(7)

El municipio debe ser base de un sistema de amplia participación de la ciudadanía, capaz de exigir sus derechos, contando con los recursos materiales para cumplir con esta demanda y de esta manera no ver socavada su autonomía, debemos colocar al municipio en una posición digna frente al poder del Estado y terminar de una buena vez con la subordinación política y la postulación económica en la que se halla en este momento.

La sola estructura orgánica del Municipio no es suficiente para darle sustento a esta entidad, se hace necesario dotarla de los elementos materiales, los recursos indispensables para el desarrollo de sus actividades. Se presentan bajo los siguientes apartados:

Impuestos: que se pueden clasificar como estatales y federales, los primeros son repartidos entre el Municipio y la Entidad Federativa mientras que los segundos se reparten entre la Entidad y la Federación, siendo el Municipio el encargado de su recolección.

El mecanismo dentro del Estado de México se presenta así: El Municipio recoge los impuestos Estatales por medio de las Preceptorías de Rentas de los Estados ubicadas dentro de su jurisdicción, sin intervenir en la operación. Los impuestos Federales se perciben por medio de las Oficinas Federales de Hacienda - - (SHCP) que se ubican en las cabeceras de Distrito, en ciertos Municipios esta labor la sumen los bancos. Respecto de la recaudación se hace notar ciertas cosas interesantes, las Preceptorías Estatales perciben los pagos por los diversos tipos de impuestos haciendo los desgloses correspondientes. No es raro que se cobren impuestos de una manera indebida, las reclamaciones por devolución (saldo a favor) difícilmente prosperan dentro de este Sistema, el control de los causantes registrados es aparentemente muy intenso pero la evasión fiscal es un problema latente dentro de la entidad.

Una vez enterados estos ingresos en los presupuestos de ingresos tanto de la entidad como de la Federación éstas instancias determinan lo que se ha de destinar al Municipio bajo la partida de participaciones a los Municipios.

"....Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que el Estado fija unilateralmente y con carácter general y obligatorio a todas aquellas personas físicas o morales y - - agrupaciones cuya situación coincida con la que las Leyes señalan como hecho generador de un Crédito Fiscal...."

Derechos: Bajo este rubro se unan diversos conceptos que se recaudan dentro de los Municipios, vienen a ser una especie de -- "precio" de los distintos bienes y servicios que el Municipio proporciona a los habitantes, abarcan históricamente hablando -- desde la época de la Colonia, con la venta del papel sellado necesario para la documentación dirigida al Ayuntamiento hasta -- los más modernos sistemas para el control, de vehículos por parte de las autoridades municipales.

En un primer momento podemos ver dos grandes grupos de derechos, cuyo criterio de clasificación sería el determinar su fuente; -- el primero serían los derechos que se cobran por la expedición de diversos documentos y trámites a nivel municipal, actas de nacimiento, constancias de residencia, antecedentes penales, -- etc., por otra parte se pueden ubicar una serie de cobros por concepto de: Derechos de piso en mercados, placas para bicicletas, instalación de Agua y Luz, así como los demás cobros similares a éstos, referentes a los servicios públicos, que no son estrictamente parte de la gestión del Municipio como lo es los actos del Registro Civil de las personas.

Los "derechos" tienen como límite la Ley Orgánica Municipal donde se especifican que cosas no se pueden gravar por ser asuntos fuera de su competencia, esto es sano, en la medida que evita -- una serie de cobros irracionales con los que los Municipios mal administrados trataban de superar sus carencias, sostenemos que el mejoramiento de la situación económica por la vía impositiva no debe basarse en el aumento de los tipos de impuesto o contribución, sino en el mejoramiento de los métodos para reducir la evasión fiscal, frente a la vía impositiva para el desarrollo económico proponemos la vía de la autosuficiencia productiva -- que permita, una vez satisfechos los requerimientos de la población, la venta de los excedentes para allegarse recursos por medio de las empresas paramunicipales.

"Son derechos las contraprestaciones requeridas por el poder público en pago de los servicios de carácter administrativo prestados por él".

"Son sujetos de los derechos las personas físicas, morales y sociedades económicas quienes presten un servicio, ocupen un sitio, bien en la vía pública, o en un mercado o que deban inscribirse en el Registro Municipal de Causantes con la finalidad de obtener algún tipo de licencia"

Aprovechamientos: Son los demás ingresos ordinarios no clasificados como impuestos, derechos, productos o participaciones: Se consideran aprovechamientos: Los recargos por rezago en el pago de impuestos, multas por infracciones a disposiciones legales dadas por el Municipio y a los Gastos originados por procedimientos de ejecución (embargo de varios tipos).

Productos: Son los ingresos provenientes del desarrollo de actividades que no son propias del Derecho Público o por la explotación de bienes patrimoniales, por ejemplo: Arrendamiento y/o venta de bienes muebles e inmuebles del Municipio, remates de bienes mostrencos, etc.

Como podemos ver, los ingresos de los Municipios se pueden originar en diversas fuentes, los impuestos son una de ellas, pero la dificultad radica en que solo una parte de éstos se queda en el Municipio, mientras que la mayor parte va a la Entidad o a la Federación. Los derechos son otra fuente, su incremento dependerá de buscar los medios más adecuados a fin de abarcar a más personas sujetas al pago de este concepto.

Aprovechamiento y productos difícilmente pueden constituirse en fuentes permanentes debido a su carácter casi accidental en que se constituyen.

Participaciones: Son participaciones los ingresos que percibe el Municipio por concepto de participación (SIC) en la recaudación que realizan las autoridades fiscales federales o estatales con arreglo a los convenios, disposiciones y cuotas establecidas para tal fin, e ingresarán a la caja general de la tesorería Municipal.

La Federación obtiene en los Estados ingresos por acciones impositivas, de los cuales los hace partícipes en un porcentaje, de



igual manera los estados captan de los municipios y en forma similar participan a éstos de una proporción de los mismos.

En algunos casos, dependiendo de la insuficiencia y capacidad monetaria de los municipios, las autoridades estatales deciden otorgarles una participación a efecto de que se mejore su situación financiera (Participaciones extraordinarias).

De la manera anterior quedan definidos las participaciones para el Gobierno Federal, es de notarse que estando colocadas en el último lugar de las fuentes de financiamiento, en la práctica sean las fuentes más importantes para el financiamiento del Municipio.

Las participaciones a los Municipios se determina en base a los presupuestos de Ingresos y de Egresos revisados por las Legislaturas de los Estados, y por las dependencias de la Entidad (Finanzas y Presupuestos).

Es inevitable el considerar que las participaciones a los Municipios se asignan mediante una evaluación bajo criterios políticos, negociándose mediante alianzas con la gobernatura de carácter político. Esto se puede notar en los municipios donde la presencia de la oposición en los Ayuntamientos se realciona con el deterioro de las condiciones materiales de los Municipios, casos como en Juchitán, San Luis Potosí, son representativos de lo anterior.

**Presupuestación:** Los Municipios deben, para el manejo de su hacienda, de presentar los presupuestos de ingresos a la Legislatura Local, éstos se conforman con las diferentes partidas que se esperan recaudar por los diversos conceptos, éste presupuesto es revisado por los Legisladores y corregido por los mismos, devolviéndose el Ayuntamiento, de tal manera se establece un "estira y afloja" entre las dos instancias a fin de lograr una cifra que convenza a las dos partes, se supone que esto es con el fin de evitar que se cometan errores, pero siendo que el poder ejecutivo y legislativo estatal aprueban el monto del concepto más importante del presupuesto, ésta negociación se dificultará para los municipios que no se hallen en buenos términos

con dichos poderes, para que sea más claro, esta estructura legaliforme socava la soberanía de los Municipios, la solución sería que mediante la autosuficiencia económica, el ente Municipal redujera la partida de "participaciones" a una porción mínima del presupuesto de ingresos, con el fin de evitar la intervención del poder estatal en esta materia.

Por otro lado, los presupuestos de egresos que formulan los Municipios, ya que se ha resuelto el de ingresos por parte de la Legislatura Local, se enfrentan a un problema nodal, casi nunca son respetados en lo que concierne a cuantía y a la aplicación, ésto se debe fundamentalmente a: a) Desvío de recursos para actividades no programadas, b) Utilización del principio de partidas "colchón", este concepto se define como la partida que no se ejerce, funciona como remanente de dinero para incremento de rubros mal programados.

Es fundamental que la programación de rubros sea respetada en todos sus puntos a fin de no desbalancear un presupuesto de por sí escaso.

La finalidad de este capítulo es señalar los medios por los habitantes del municipio inciden dentro de la actividad política de la comunidad.

No se puede suponer que las actividades públicas se ciñan a las instancias establecidas por las Leyes, antes que afirmar esto, debemos analizar de una manera cuidadosa las relaciones entre los individuos, su forma de agruparse, etc.

La parte formal de la organización social dependerá de lo establecido por las Leyes, el Ayuntamiento, el consejo de colaboración, el Comité Seccional del partido oficial a la célula-brigada de la oposición.

La rama no formal de esta organización se dará por medio de las estructuras tradicionales; los cacicazgos, presentes desde tiempos inmemoriales, son muestra de estas formas de ejercicio de un poder basado, esencialmente en la capacidad económica, ejemplo de esto puede ser la apropiación de las mejoras tierras o de las industrias más rentables dentro de la zona, para mejor explicación de este proceso de acumulación originaria, recomendamos la lectura del capítulo 24 del "Capital" de Marx.

#### **FUERZAS CONCURRENTES AL INTERIOR DEL MUNICIPIO.**

Cabildo, es la asamblea mediante la cual se toman las decisiones que conciernen al Ayuntamiento en funciones. Los cabildos deben formarse de tal manera que contengan a los elementos más representativos del Municipio, deben asimismo de ser instancias tanto de consulta como de ejecución, en la medida que el cabildo funcione de manera adecuada, los problemas del Ayuntamiento deberán ir encontrando los cauces de solución que les permitan acceder a esta sin desgastes que debilitan la gestión.

Dado el Sistema de Planillas que se ocupa para este tipo de elecciones, el Consejo debe ser una meta más allá de la simple elección, las acciones del cabildo deben de ser transparentes -

de tal manera que la población tenga confianza en sus gobernantes, resulta ocioso hablar de dinámicas de poder dentro de los cabildos, pues éstas se basan en dos supuestos, el primero referente a la acción de liderazgo del Presidente Municipal y la otra, se refiere a que las diferencias de opinión dentro del cabildo, no es deseable que se divulguen al exterior. 44 Lom. 26-Lom.

Consejos de colaboración, son instancias de apoyo que en su oportunidad constituyen organos de carácter consultivo y de gestión ante el Ayuntamiento, de tal manera que son el vínculo entre el aparato de estado (a nivel municipal) y la Sociedad Civil (el pueblo, pues) Ver 65 70 Lom.

Es notorio que los Consejos de Colaboración son elementos que permiten corporativizar al pueblo por medio de sus demandas, lo cual debería de ser benéfico tanto para la Sociedad Civil, al ver satisfechas sus demandas como para el Ayuntamiento en la medida que incrementa su concenso ante la comunidad.

Hasta este punto hemos visto los elementos de carácter formal de las fuerzas concurrentes dentro del Municipio, adelante veremos los elementos de carácter informal, pero no por ello menos importantes.

### GRUPOS DE PODER

Son sectores de la población cuya presencia es significativa dentro de la vida de éste y para su estudio podemos separarlos en dos grandes grupos de acuerdo a su origen.

Poder Económico; se caracterizan por tener dentro del Municipio el control de medios de producción lo que les pone en situación de poder negociar con los Ayuntamientos una serie de privilegios en beneficio de sus empresas, no es necesario que sean miembros del Municipio, ni siquiera residentes, su principal interés en la gestión Municipal es evitar situaciones lesivas a sus intereses, los Ayuntamientos se ven en posición desventajosa

con respecto a estos grupos en la medida que las industrias que detentan son en ocasiones claves para el desarrollo económico del Municipio, las decisiones favorables son acogidas por los industriales como obligaciones por parte del Municipio, utilizan sus intereses como espada de Damocles sobre los Municipios que esencialmente aportan materias primas o mano de obra, dándose casos de verdaderos cacicazgos empresariales.

Poder tradicional; denominaremos bajo esta categoría a los personajes o grupos que detenten un poder no reconocido oficialmente, nos referimos a los caciques, que detentan estructuras de poder de tiempos inmemoriales, por lo general este poder está relacionado intimamente con el poder económico, en la mayoría de los Municipios los miembros distinguidos de la comunidad debido a su gestión gubernativa, añaden a este respaldo el poder económico, los caciques se les considera así debido a las raíces con respecto a la comunidad, al respeto que se les tiene o a los lazos de parentesco que les permiten influir dentro del Ayuntamiento Vigente, en el Estado de México es común que una serie de familias ocupen durante generaciones los cargos de elección popular, esto con el respaldo del partido oficial, y antes de la aparición de éste su presencia era notoria y reconocida, dentro de ciertos Municipios se puede ser esta secuencia dentro del poder ejercido por las diferentes familias.

Dentro de estas formas del Gobierno de una pocas familias representativas el Partido Oficial funciona como aglutinante de los intereses de estas familias y del partido a fin de imponer su hegemonía dentro de la Comunidad.

Existe además una serie de casos en la que la estructura de gobierno se da en base de Sistema Ancestrales, tal es el caso de los Yaquis y de los Chamulas, quienes tienen un sistema de jerarquías diferente hasta cierto punto del sistema moderno, no debemos de creer que el sistema a que nos referimos es precortesiano, hemos señalado en otra parte de este trabajo que los modos de gestión precortesianos desaparecieron en la Colonia, los sistemas de los Chamulas recobran la tradición del Ayuntamiento en las primeras épocas utilizan cargos e insig-

nias así como ceremonias muy particulares, administran su propia justicia y de alguna manera son autogestionarios inisistimos, el sistema poco se diferencia del sistema vigente en toda la República.

#### **RELACION ENTRE AUTOSUFICIENCIA, AUTONOMIA Y DESSCENTRALIZACION.**

En apartados anteriores hemos definido dentro la autosuficiencia de una manera bastante clara, ahora intentaremos relacionar este concepto con una de las principales orientaciones administrativas del actual régimen, la descentralización administrativa.

Esta orientación responde a una serie de revisiones de los Sistemas Administrativos del Estado Mexicano, que han evidenciado la necesidad de eliminar una serie de deformaciones en la gestión del Estado a fin de incrementar eficiencia, disminuyendo o racionalizando los presupuestos y en general el manejo del dinero del erario.

Esta renovación llega hasta el nivel Municipal con la intención de hacer de estas entidades una carga menos en el presupuesto, el plan central del Régimen de Miguel de la Madrid Hurtado es el Plan Nacional de Desarrollo, (PND), a diferencia del Plan Global este plan pretende reconstruir la economía, la estructura del poder y la concepción del Mundo mediante una visión o ideología (?) como sería la Renovación Moral, acerca de los resultados del plan en el aspecto económico el PIRE (Inmediato de Reordenación económica) demostró su fragilidad al articularse de una manera inadecuada a la dinámica del proceso económico mundial, concretamente al mercado de exportaciones de materias primas y de petróleo.

En este momento no es posible señalar si el PND ha fracasado por completo, algunas de sus partes, como el PIRE, si lo han hecho, otras no han tenido las dimensiones necesarias como la Renovación Moral, que hasta ahora se han manifestado como una especie de venganza, perdiéndose su intención original de establecer una nueva idea que no ideología de la revolución, este movimiento carece de sustento ideológico, los aportes en ese sentido lo

dan los distintos regímenes que han ocupado el sitio en su - -  
oportunidad.

El programa de fortalecimiento Municipal es otro de los aspectos a desarrollar dentro del PND, veámos una cita:

"....Dar mas vigor al Municipio pugnando por su Autonomía, fortaleciendo su economía y adecuando conforme a su potencial los vínculos más efectivos con los Gobiernos Estatal y Federal; estableciendo los Convenios Unicos de Desarrollo basados en las orientaciones políticas fundamentales del Gobierno actual...." (18)

Dentro de la cita se señala una de las previsiones del Gobierno Federal, fortalecer la economía del Municipio, es conveniente subrayar que se plantea el problema desde dos puntos de vista para fortalecer al Municipio, uno explícito, el otro intrínseco al primero, la Autonomía, se señala de una manera cuidadosa, -- veámos otra cita más clara respecto de esta cuestión tan importante:

"....En lo político, como principal objetivo de la descentralización, se está llevando a cabo de acuerdo a lo estipulado en el Artículo 115 Constitucional, la revisión y redistribución de las competencias entre las tres instancias de gobierno, en este contexto, la federación asume su función como instancia rectora del desarrollo Nacional, procurando la descentralización en diálogo y coordinación con las entidades, en tanto que éstas y los Municipios deberán continuar con su proceso de fortalecimiento...." (19)

Dentro de la retórica gongorina de la que hacen gala los escritores al servicio del Estado es posible ver que existe un esfuerzo concreto con la finalidad de aligerar la estructura estatal, pero que el bosque no impida ver los árboles, las acciones concretas de esta descentralización están señaladas dentro de los nuevos criterios para la delegación de funciones y toma de decisiones, dentro de los pasos concretos es de señalarse las labo-

res de la simplificación administrativa que redundan en los aspectos ya señalados.

Ubicados en estos antecedentes pasamos a abordar el tema de la descentralización tanto en sus fundamentos teóricos como en sus acciones y programas concretos.

En apartados anteriores vemos subrayados los razonamientos administrativos que sustentan esta política por lo que resulta repetitivo volver a señalarlos.

Analícemos los aspectos políticos de la intención de descentralizar la administración pública se ve constantemente entre dos fuegos, por un lado debe de presentar los esquemas más eficientes económicamente hablando al mismo tiempo que debe sustentar las teorías políticas más congruentes que impidan la desintegración del Estado. La acción emprendida dentro del fortalecimiento Municipal se justifica de la siguiente manera:

"....El Fortalecimiento de la Nación reclama la descentralización de la vida nacional para dar mayor vigencia al -- Pacto Federal. De ahí la decisión de fortalecer al federalismo mediante la reforma al gobierno de los estados y al Municipio Libre... para que en el marco de las disposiciones constitucionales, los estados regulen mediante la Legislación Local las relaciones entre los Ayuntamientos y los poderes del estado... asegurar a través de los Municipios la prestación de los servicios públicos y asignarles recursos económicos propios y participaciones legalmente -- fijadas; favorecer un desarrollo urbano planeado conforme a la Ley, establecer mecanismos flexibles que permitan la -- instauración de relaciones entre los Municipios y con el -- Estado; introducir el principio de representación proporcional en la elección de Ayuntamientos... y regular las re -- laciones de trabajo entre el Estado o los Municipios y sus respectivos trabajadores...." (20)

Esta cita parece sintetizar los puntos esenciales de acción que se pueden ejercer en la cercanía de los Municipios, por lo que se pueden ejercer en la cercanía de los Municipios, por lo que



su mención, aunque parezca repetitiva, es necesaria.

A fin de lograr los objetivos del plan se hacen necesarios una serie de instrumentos por medio de los cuales se canalizarán recursos para operaciones regionales.

"....La estrategia del plan (PN) se apoya en los programas que mediante convenio significan transferencias de recursos para la operación Regional, como son:

PEI Programa Estatal de Inversión  
PIDER Programa Integral de Desarrollo Rural  
Programa de atención a zonas marginadas  
PROSEC Programas Sectoriales Concertados  
PRODES Programas de Desarrollo Estatal  
Apoyos financieros a estados y municipios

... buscando que los programas federales de alcance regional estatal y municipal, se incorporen paulatinamente al marco del Convenio ...." (CUD) (21)

El convenio aludido, CUD se constituye como instrumento que relaciona a la entidad con la federación y con el Municipio partiendo la iniciativa del Poder Federal, veamos como define el PND al convenio único de Desarrollo:

"....Instrumento Jurídico, Administrativo, Programático y Financiero que, basado en las orientaciones políticas del actual gobierno se propone dar respuesta a las necesidades prioritarias de las entidades federativas. La concertación de compromisos sobre diversas acciones de competencias concurrentes y de interés común, entre los Gobiernos Federal-Estatal y Municipal, permite que, dentro del ámbito de sus respectivas facultades y funciones se coordine el desarrollo integral de las Entidades Federativas...." (22)

Puesto en estos términos, el CUD parece ser la panacea a los problemas de administración del municipio, pero solo puede tomarse con reservas debido a que la canalización de recursos a las entidades por medio de las participaciones dependerá, junto con

los recursos asignados a estos programas, de la capacidad del -  
Gobierno Federal, limitada ésta por las percepciones que perci-  
ba vía tributaria, la cantidad de planes que se han visto frus-  
tada por la carencia de recursos ha vuelto escépticos a los ob-  
servadoras, no es el caso de negar la posibilidad de avance, es  
la comprensión de una realidad económica cada vez más estrecha,  
con menores posibilidades de reordenación, situación que ha pro-  
vocado la postergación de planear no prioritarios.

## II PARTE

### "MARCO JURIDICO EN LA RELACION, FEDERACION - ESTADO - MUNICIPIO "

- A).- SOBRE LA DE PODERES EN MÉXICO
- B).- ATRIBUCIONES DE LOS PODERES FEDERALES - ESTATAL  
HACIA EL MUNICIPIO.
- C).- INSISTENCIAS DE COLABORACIÓN ENTRE LOS TRES  
NIVELES FORMALES E INFORMALES.

a).- SOBRE LA DIVISION DE PODERES DE LA UNION.

Ha sido preocupación de los gobiernos emanados de una revolución realizada en contra de un poder absoluto, establecer un mecanismo que evite una nueva concentración de poder. Los funcionarios encargados de la gestión del Estado tienden a acumular más poder del estrictamente necesario --- para sus labores, el poder de un nuevo despotismo ha inclinado a los Estados Democráticos a dividir las funciones esenciales del poder entre un número de funcionarios de igual -- categoría, las funciones esenciales de todo aparato de estado son; Ejecutar las acciones necesarias para la realización de las actividades propias de la buena marcha del mismo estado, la legislación por medio de la cuál se establece un marco de referencia acerca de los derechos y deberes del ciudadano frente al estado y las opciones de este ante los actos de aquel, por último la actividad judicial mediante la que se hace cumplir los mandatos señalados por el poder legislativo, por medio de la aplicación de las leyes y el castigo-- a los infractores.

Estas tres actividades se reúnen en la persona del monarca o del autócrata, el sistema republicano deposita el poder ejecutivo en manos de un mandatario, a la capacidad de generar leyes mediante consenso de la población, en manos de las cámaras de representantes elegidos popularmente y la capacidad de sancionar los actos indebidos de los particulares las acciones flicitas del Estado, (si cabe está definición)-- así como la jurisprudencia den manos de un grupo de tribu-

nales, quienes se integran por especialistas en las materias - que son objeto de su atención, hablando acerca de la división - de poderes:

.....:no constituye un divorcio de funciones, sino - una forma de organización interdependiente, de dis-- tribución de funciones, que defiende la democracia, - impide la concentración de poder y salvaguarda las - libertades personales....." (16).

En el caso concreto del Estado Mexicano, la división - de poderes se presenta formalmente de la siguiente manera:

Poder EJECUTIVO; se deposita en la persona del "Pre-- sidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos", con - las atribuciones señaladas en el art. 89 de la Constitución -- Federal, se auxilia para el desempeño de sus funciones de 18 - Secretarios de Estado, un jefe de departamento Administrativo (DDF), de un procurador de justicia, así como de una serie de - funcionarios que componen lo que se llama Administración Pú-- blica Federal. \*

Poder LEGISLATIVO; se compone o deposita en las dos - Cámaras de representantes, al de diputados se integra por 400 - diputados elegidos bajo el principio de Mayoría relativa en -- sendos Distritos en los que se divide el país para efectos de - elecciones federales, además se integran a estos 100 diputados - elegidos por medio del sistema de Representación proporcional - en base al sistema de circunscripciones plurinominales con lis - tas de candidatos por cada región (circunscripción).

El complemento a esta primera instancia es la Cáma-

ra de Senadores, la que se compone de 2 senadores por cada -  
Entidad Federativa lo que hace un total de 64 legisladores, -  
la ventaja del sistema Bicameral radica en que las Cámaras -  
vigilan mutuamente su desempeño, lo que debería de hacer ---  
imposible que pasaran leyes que no se ajustan a los marcos -  
de la cristalina legalidda, no solo la capacidad revisora --  
de las propuestas de una camara es la única ventaja, se ----  
debe señalar que las Cámaras se pueden erigir en Tribunal que  
sancionen los actos del ejecutivo o de los funcionarios seña  
lados en la constitución federal. art 76 VII.

\*NOTA.- vease el libro quién es quién en la Adminis  
tración Pública de México, editado por la Dirección General-  
de Comunicación de la Presidencia de la República a fin de -  
tener una vista más completa de los colaboradores más cerca-  
nos al Presidente, personal sujeto a designación del mandata  
rio.

poder JUDICIAL; se deposita su ejercicio en la --  
suprema corte de justicia de la Nación, en los tribunales --  
de circuito colegiados en materia de amparos y unitarios --  
en materia de apelaciones así como en los juzgados del Dis--  
trito.

La SCJN, se compone de 21 miembros numerarios y 5  
supernumerarios que se agrupan por salas que se ocuparán de-  
los asuntos de su competencia , las resoluciones como tribu-  
nal máximo sentará precedentes en los casos que sea necesario  
se incluyen los partidos de derecho internacional, leyes y -  
reglamentos federales, amparos y jurisprudencia. Los temas a  
tratar por los plenos así como su competencia se hayan dentro

de la constitución federal.

El esquema anterior se refiere al aspecto aparente del sistema, una visión más objetiva se hace necesaria a partir de las acciones del poder ejecutivo, las que no han sido censuradas por los otros poderes, el dominio de este poder sobre los otros, en particular el legislativo se nota a partir del número de iniciativas de Ley, que son impulsadas por el ejecutivo las cuales son aprobadas sin que se haya rechazado alguna de ellas de una manera tajante esto frente a la escases de iniciativas por parte las mismas Cámaras de representantes.

## SOBRE EL EJERCICIO DEL PODER EJECUTIVO.

Se ha manejado en los apartados anteriores una serie de elementos en el nivel aparential, las estructuras --- revisadas hasta ahora se refieren de manera primordial a la imágen que de si mismo tiene el Estado, por medio de las leyes que lo constituyen y reglamentan. La realidad es que las estructuras del poder se rigen por un sistema no escrito y --- apenas vislumbrado por los observadores, el ejercicio del --- poder ejecutivo ha predominado sobre los otros dos poderes --- de la Unión, esta desviación es fruto de uno de los aspectos más desconcertantes de la práctica política mexicana, los --- poderes legislativo y judicial se pliegan a los deseos del --- Presidente, aclaremos que no es a la figura individual, sino a la institución por él representada, el Presidencialismo, --- como parte del predominio de las instituciones, de lo que --- formalmente se llama el Estado de Derecho, de alguna manera --- se explica las muchas peculiaridades del Sistema Político.

Debemos entender la dinámica de las instituciones --- actuales de su precedente inmediato, el caudillo, sin esta --- aproximación no es posible entender la centralización y la --- situación de los Municipios, en las siguientes cuartillas --- pretendemos recoger el hilo del apartado de historia ---- Municipal, privilegiando los aspectos relativos al ejercicio del poder ejecutivo, su transformación que nos llevó al ---- caudillismo, al Maximato y por última a la Institucionalización del poder por parte del partido, con base a éste trabajo será más fácil comprender como las instancias democráti---



cas como el Municipio se ven arrastradas dentro del esquema que personaliza el poder perdiendo a su vez su capacidad de ejercer su soberanía dentro de un estado que al centralizar el poder, ahogaba todo intento real de descentralización y -- autonomía.

Desde la época Colonial las relaciones de poder se vieron centralizadas en un solo individuo, el Virrey, quién obraba en nombre del Monarca, amparado éste por lo que se -- denominaba "Derecho Divino", curiosa forma de disfrazar las relaciones políticas dentro de un sistema no interesado en -- el avance intelectual del pueblo. La Iglesia se manifiesta -- dentro de esta época con su carácter legitimador del poder y elemento ideologizante al servicio de la clase en el poder.

No es de extrañar que la Iglesia sea la principal impulsora de la teoría del Derecho Divino, la contensión de las clases sociales, sólo se podría lograr utilizando para -- ello la amenaza de un poder superior al humano, la amenaza -- de un castigo para la eternidad y otros planteamientos para -- el estilo, esta situación se agudiza cuando la Iglesia católica asume el papel de guía única e inevitable del poder, -- eminencia gris detrás del monarca a quién respalda con la -- anatémización de los principios referentes a la soberanía -- radicada en el pueblo, al plantear lo herético de este planteamiento, la iglesia recurría a la manipulación del derecho canónico a fin de garantizar el poder del monarca cuando este no era fruto del consenso.

Para el siglo XIX, la mayoría de las monarquías --- importantes se regían por el sistema constitucional, lo que

no pasaba con España, donde se manejaba el poder absoluto -- del monarca como en la mejor época de los Luises de Francia.

Aunado a lo anterior se encuentra al estercha ---- división en clases sociales dentro de la Colonia, lo que habría de ser, campo fértil para el descontento popular y de las clases medias marginadas de los centros de poder.

Recapitulemos, el poder absoluto por la Iglesia y -- la estructura de clases sociales dentro de la Colonia serían el campo fértil para la insurrección, sus herencias; el poder centralizado y los enfrentamientos con la iglesia serían factores importantes para entender la política mexicana dentro del siglo XIX y principios del siglo XX.

Los movimientos de independencia corrieron a cargo de sectores de la población claramente identificados y de -- ninguna manera de un sentimiento popular por parte de las -- clases mayoritarias de la población. Los criollos son el --- principal grupo promotor de la independencia, debemos de señalar que en esta época se presentan una serie de acontecimientos tanto políticos como culturales que vienen a definir una serie de nuevas relaciones entre los individuos, la -- influencia de la Ilustración, de la Revolución de 1776 y la -- de 1789 vienen a señalar, para los criollos, ilustraciones de principios del siglo XIX, la apertura de nuevas formas del pensamiento, la posibilidad de ver aplicadas las teorías contra el oscurantismo.

Los movimientos independentistas son en esencia, movilizaciones de cúpulas, movimientos de pequeños sectores -- no integrados al contexto de toda la sociedad de la Nueva --

España, no deberíamos de caer en la fácil suposición de un -- movimiento revolucionario de arraigo popular, acerquémonos -- más al concepto de una reorganización interna del grupo dominante dentro de la Colonia.

El surgimiento de caudillos en este momento, consecuencia inevitable cuando se pretende hacer de un movimiento de Cúpula una movilización popular, los caudillos de este --- tipo de movimientos no son propensos a establecer formas de - Gobierno democráticas o participativas, será casi un suicidio político, si cabe el término, en caso de tener que guardar -- las apariencias se cuidan muy bien de colocar a sus incondi-- cionales en los lugares estratégicos a fin de tener el apoyo necesario a fin de perpetuarse en el poder.

En los primeros años de vida independiente las principales facciones concurrentes se enfrentaron de una manera intensa, desplazando las instancias de participación a un papel de escasa relevancia.

Destacan dentro de esta época pugnas entre centralistas y Federalistas, los primeros se identificaban con la - facción conservadora, que pretendía la conservación de sus -- privilegios así como el monopolio de poder sin la participación del conjunto de la sociedad.

Los federalistas recogían en su seno las aspiraciones de todos los sectores de la sociedad.....

.....Pretendiendo la más amplia participación -- en ambos casos la gran mayoría del pueblo no participaba del ejercicio de poder, las facciones se limitaban a determinados sectores de la sociedad.

Por muy democráticos que pretendieran ser los Federalistas seguían siendo una élite de poder, el sistema federalista de alguna manera pretende ser copia del sistema ----- norteamericano, aunque su defecto original era el de ser un sistema de caudillos que se alternaban en el poder ante una suerte de indiferencia del pueblo en lo general, los periodos de gobierno difícilmente se cumplían de una manera total.

#### LA REFORMA Y EL IMPERIO.

Caso aparte es el caso de Juárez, quien en su momento centralizó poder y lo sancionó a través de reelecciones sucesivas, actuando bajo el imperativo de conservar la integridad de la Nación ante la Usurpación imperial; con él se sientan las bases del estado mexicano moderno, así como algunos de los postulados recogidos por los gobernantes posteriores.

El Porfiriato se presenta como un retroceso, la tradición democrática del grupo de Juárez se vio opacada por completo debido a la presencia de Díaz en el poder, su gobierno se caracterizó como despótico y centralizado, se revela el poder legislativo como un grupo de incondicionales del Presidente dentro del cual no se escucha planteamiento de la oposición, es Díaz el representante característico del caudillo -- reaccionario, cercado de una corte de aduladores a cuál más -- abyecto.

Su sistema político se basó en la centralización -- burdamente copiada del sistema Francés, con el añadido de un sistema represivo hacia cualquier intento de protesta.

La estructura económica del país de este periodo, -

se presentaba como anacrónica, carente de un desarrollo ---- industrial extenso, lo que nos llevaría a la necesidad de -- reconstituir al bloque de poder por medio de una clase emergente; la burguesía Industrial.

#### REVOLUCION MEXICANA.

El movimiento de 1910 se inicia como la lucha por una parte de la clase dominante en busca de su cuota de poder, para entender éste fenómeno es necesario tener presente que la clase en el poder antes de este período se componía de -- una burguesía terrateniente, mientras que los sectores indus triales de esta clase se hallaban en estado de retraimiento o inexistencia; caudillos: Madero, Zapata, Villa, Carranza, Obregón y Calles, quienes representan dentro de la Historia de México personajes históricos por derecho propio, sin --- ellos los procesos de la revolución posiblemente fuesen los mismos pero sin ese toque característico.

Somos conscientes que los movimientos históricos no se dan o afectan a partir de las acciones de los individuos en lo particular, son la suma de múltiples determinantes; -- suponer que el movimiento de referencia no se hubiera dado - sin la presencia del caudillo, es caer en un error, es desco nocer las leyes esenciales de los procesos históricos. Suponer que la inexistencia de Madero implicaba el no estallamien to de la guerra de 1910 es una hipótesis poco afortunada.

El proceso de reorganización de Clase se llevaría a cabo mediante el establecimiento de un orden jurídico fundamental, la constitución del '17, dentro de este estatuto -

cristalizarían los intereses de la nueva facción de clase en el poder, la claridad en los postulados referentes a la propiedad de la Tierra, señalarían los límites a la facción terrateniente, el art. 123 definiría las relaciones entre los factores de la producción.

Dentro del mismo ordenamiento se señalan las características de la forma de gobierno a fin de que en el futuro no se llegasen a presentar los problemas de centralización de poder, en el nivel de la apariencia, en el nivel de la esencia, la clase emergente busca la consolidación en el poder por dos caminos, el estatuto jurídico y la Institucionalización del poder por medio del sistema presidencial, mediante el cual se logrará que las fuerzas políticas de todo el país concurrieran hacia el presidente a fin de ser éste una especie de caudillo institucional.

#### MAXIMATO E INSTITUCIONALIZACION.

Los caudillos militares de la revolución se vieron ante la necesidad de consolidar su poder, los mecanismos para este proceso se harán manifiestos en la formación de un partido que agrupe a todas las fuerzas revolucionarias, de tal manera que estas se vean sometidas a los rígidos márgenes de la acción partidaria, evitando en lo posible las aventuras golpistas, a las que eran tan afectos los caudillos.

Podemos señalar que todos los caudillos de la Revolución Mexicana, los que finalizan esta ventaja son Obregón y Calles, correspondiendo a éste último la consolidación del partido oficial .

La estrategia para la consolidación del poder de los revolucionarios, concretamente del grupo Obregón-Calles, puede definirse bajo estas guías de acción;

A).- Segregación del sector militar del ámbito de las decisiones políticas, a fin de eliminar la posibilidad de un golpe militar, debemos destacar la actuación del General Amaro, como creador del Instituto armado en su forma actual, esto es, como guardián de las instituciones.

B).- La formación de un partido único que agrupará a todas las fracciones en pugna bajo un solo impulso y dirección, requisito indispensable para este fin era la corporativización de los grupos sociales que significan fuerzas por sí mismas, el obrero y el campesino llevan a cabo la vida del partido un proceso de integración de organización a fin de que sus demandas encuentren acomodado dentro de los planeamientos del partido, en compensación a éste, los sectores ya integrados respaldan al partido.

C).- La creación de una figura esencial dentro del sistema político mexicano, "El señor presidente, caudillo Institucionalizado que concentra en sus manos la totalidad de las fuerzas políticas, las concepciones más progresistas sin él, ese sistema y ese partido carecen de significado. Se ha dicho que el presidente es un monarca de seis años, esto parece cumplirse en la práctica.

Existe un paso intermedio entre el caudillo militar recién bajado del caballo o extraído del campo de batalla y el burócrata político de agilidad increíble para ubicarse en el

en el momento exacto en el siglo propicio, este paso intermedio es el Maximato, no es ocioso tocar este tema, la relación de Maximato aparte de llenar un hueco dentro de la historia en México, conlleva alguna de las reacciones peculiares de los titulares del poder ejecutivo.

La muerte de Obregón, (1928) el poder queda a manos de Calles, imposibilitado éste para ejercerlo durante otro período, logra el Congreso la designación de Portes Gil, la gestión de este último se caracteriza por la terminación de la Guerra Cristera, basada por la aplicación exacta de lo contenido en el artículo 130 constitucional, aumentado por las posiciones de Jacobinismo propias de una serie de Caciques locales (otorgó la Autonomía a la UNAM).

Portes Gil se separa del poder en 1930 quedando en el poder Pascual Ortiz Rubio, quién constantemente tuvo Fricciones con el "Jefe Maximo" de la Revolución, es decir, Calles, era un secreto a voces que el poder radicaba en la persona de éste último, asignándole a Ortiz Rubio el denigrante papel de subordinado.

Renuncia en 1932, ocupando su lugar Abelardo L. Rodríguez, militar del grupo de Calles, se envió en circunstancias militares a las de sus antecesor, durante este período es notable el control del presidente que ejerce Calles, lo que conlleva la pérdida de valor de la figura presidencial como referencia del sistema político.

Para 1934 llegó al poder Cárdenas, quién al año siguiente y por medio de una serie de hábiles maniobras consigue aislar a Calles, despojando de su fuerza, las organiza-



ciones populares, y exiliarlo a fin de evitar más interferencia en el ejercicio del poder a su cargo.

Con Cárdenas, en el año de 1935, se reafirma la -- figura del Presidente de la República como Institución única inamovible de un poder por encima de toda discusión.

La experiencia del Maximato, serviría en el futuro para modelar a los hombres que ocuparían las más altas -- vestiduras del país, es bien sabido que dentro de las leyes -- no escritas de la política mexicana, los Presidentes no son objeto de censuras directas, éstas recaen en los subordina-- dos, a fin de mantener limpia la imagen del mandatario.

Podemos señalar de una manera absolutamente perso-- nal, de existencia de diversas características del Presidente bajo este sistema, características que son son excluyentes, -- son las que a nuestro parecer de alguna manera harían com--- prensibles al dinámica del aparato de estado en su totali--- dad:

A).- Centralizan poder, sobrepondiendose a los --- otros poderes, legislativo y judicial.

B).- Sus decisiones no admiten negativasy en caso-- excepcionales, vale decir "nunca", se dá marcha atrás.

C).- Controlar el partido oficial, al ser este mayo-- ritario dentro del congreso, vale decir que controlan el Con greso, lo que les garantiza el contro del poder legislativo.

D).- Ejercer como absoluta discrecionalidad las -- siguientes capacidades, algunas de estas se pueden ver en el art. 89 const. con 20 incisos;

Iniciar leyes y decretos, la myor parte de los te-

temas a discutir en el congreso son iniciativas presidenciales.

Nombrar a sus colaboradores sin ninguna intervención del poder legislativo, en otras repúblicas estos nombramientos son aprobados por los parlamentos, puesto que son la representación ante ese poder de la pluralidad vigente.

Disponer de la fuerza república y de otros cuerpos de seguridad de una manera irrestricta, las excepciones al ejército solo se aplican en el caso de guerra extranjera, fuera de esta posibilidad el uso de las fuerzas públicas es prerrogativa exclusiva.

Asumir compromisos de diversa índole en el extranjero, en la conciencia que la aprobación del legislativo es sólo un trámite burocrático.

E).- Tener "voto de calidad" en la designación de su sucesor, como corresponde al líder absoluto del partido.

hablar de éstas capacidades del ejecutivo no pretende ser un ejercicio de justificaciones, el sistema presidencial en México requiere de grandes transformaciones de una revisión exhaustiva de los mecanismos mediante los cuales la relación de los poderes deje de ser un diálogo en el salón de los espejos por parte de la misma carta poder.

El sistema presidencial es origen y reflejo alternativamente del sistema político nacional, es posible afirmar que el sistema centralizado de poder es el reflejo de la figura presidencial, de la misma manera que dá el camino sentido inverso.

Intentamos establecer una relación entre los comportamientos de la clase gobernante, de la gestión estatal y la problemática de los Municipios.

El centralismo de facto, como práctica lecida a los municipios subsistirá en la medida que el poder estatal se vea centralizado en las manos del Presidente. La descentralización planteará a la clase en el poder, la necesidad de enfrentarse a una transformación radical de respeto al estatuto jurídico, que se ha dado así misma, si no es posible que sobreviva, su caída será la respuesta de todos sus críticos.

".....El presidente es el centro de la gravitación del poder; presencia obligada en la liturgia de las frágiles y mentirosas alianzas, oráculo que regula el tiempo y el destino, profeta y expropiador, Presidente del Consejo y Director de Empresas, dueño y administrador de la república, del federalismo y la democracia..... 'la hoja del árbol no se mueve sin su voluntad'..... J.J. Heroja sa, Revista procreo 406.p.33.

Posiblemente el autor exagera la posición del presidente, pero es innegable su presencia dentro del contexto político nacional. Otra cita sobre la figura presidencial;

....." Los hombres carismáticos van poco a poco de moda, por lo menos en la dirección de un país, ahora son los grupos, los equipos, los partidos y sus proyectos.....la democracia exige, si quiere madurar en serio, que el líder sea el primero entre sus iguales..... Aunque se hable en México de la impor

tancia del presidente fuerte, de la recia figura --  
presidencial, hay que quitarle lo que tenga de pro-  
videncial e iluminada, lo cuái se logrará con un --  
parlamento Ad hoc y con una política sana en la ---  
crítica....." R.Carranca y Rivas, Revistas de Revis-  
tas #3972. p.13.

## LA RELACION ENTRE LA FEDERACION, LA ENTIDAD Y EL MUNICIPIO.

El ejercicio del poder en México, se da en tre niveles superpuestos; la Federación constituye el elemento cohesionador de toda la voluntad nacional, abarca la totalidad del territorio, sirviendo de enlace con el anterior.

La Entidad Federativa, o poder estatal, se reconoce en cada una de las partes integrantes de la Federación, cohesionada a los Municipios haciendoles copartícipes de las acciones propias del mismo, los Estados son formalmente soberanos, debiendo ser una copia a escala del sistema federal. Los municipios se reúnen dentro de la entidad, a la población, la organizan y sirven como fuente para la federación llegando por medio de la entidad, con la finalidad de "servir al pueblo" esta relación es en dos sentidos, el ciudadano recibe del estado y de la federación bienes y servicios, obligándose jurídicamente a la correspondiente aportación de impuestos para estos niveles. El nivel municipal de gobierno se ubica en el primer y más bajo escalón, el más cercano a la vida diaria del ciudadano.

Para la población, usuario de los servicios, la primera aproximación a éstos, es por medio de las instancias Municipales, en el caso del Distrito Federal, no es diferente en lo esencial, los capitalinos enfrentan sus primeras experiencias contra la burocracia en las instancias del gobierno

de la Ciudad. El Consejo Consultivo de la Ciudad, asume de manera estricta la función de ser órgano de Consulta de las autoridades sin más atribuciones que las meramente declarativas. La constante repetición de la necesidad de un congreso para el D.F., se hace más importante dada la complejidad de su gobierno; los derechos políticos de casi la quinta parte de la población total del país no pueden seguir siendo soslayados por un grupo de funcionarios, los capitalinos incapaces de ejercer esos derechos. Las medidas para instrumentar este sistema de participación, habrían de cambiar a todo el esquema jurídico y obligarían a redefinir las dimensiones del D.F. como asiento de los poderes de la unión, el D.F. es un caso de excepción, rebasando ampliamente por el crecimiento de la población y por las necesidades de la misma, la creación o recuperación del Gobierno Municipal, es necesaria a fin de otorgarles plenos derechos a esta población marginada de la vida ciudadana hasta ahora. La asamblea de representantes del D.F. es apenas un intento de acallar las voces del descontento.

A fin de poder entender a cada uno de los diferentes niveles de gobierno y administración pública, haremos referencia a los marcos jurídicos que les dan vigencia;

Nivel FEDERAL; evidentemente; la Constitución Federal, así como las disposiciones conducentes por parte de Leyes y reglamentos de las diferentes Secretarías de Estado. La LOAPF señala funciones de 18 secretarías de Estado y un Departamento Administrativo (DDF).

Los 18 secretarios se ven cercanos a los poderes -

estatales para asuntos de su competencia y el jefe del DDF, se relaciona con los poderes de los Estados limítrofes con el D.F. a fin de solucionar la problemática de zona conurbana.

Nivel de la entidad federativa ó ESTATAL; en el Estado de México, como en los otros 30 existe una Constitución Local, entre poderes parecidos a los federales así como una estructura administrativa regida por una Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México; se contemplan dentro de esta estructura 9 Secretarías de Estado, existe además una Ley Orgánica Municipal para la entidad por medio de la cual se regula la estructura de los Municipios.

Nivel MUNICIPAL; el marco Jurídico del Municipio, se estructura a partir del ART. 115 Constitucional, de la Constitución Estatal, de la Ley Orgánica Municipal, Bandos de Policía y buen Gobierno, así como de reglamentos propios de los servicios del Municipio.

C U A D R O # 1.

<u>FEDERACION.</u>	<u>ENTIDAD FEDERATIVA.</u>	<u>MUNICIPIO.</u>
S.G.	Sría. de Gobierno.	Gobernación Mpal.
S.R.E.		
S.D.N.		
S.M.		
S.H.C.P.	Sría. de Finanzas.	Tesorería Mpal.
S.P.P.	Sría. de Planeación.	Planeación Mpal.
S.C.G.F.		
S.E.M.I.P		
S.E.C.O.F.I.	Sría. de Desarrollo Eco. Mercados y rastros.	
S.A.R.H.	Sría. Des. Agropecuario.	
S.C.T.		
S.E.D.U.E.	Sría.Des.Urbano y Ob. Púb./Comisiones p/Serv.Púb.	
S.E.P.	Sría.Educación,Cultura y B./ Comisión de Cult-Educ	
S.A.A.	Servicios. Coordinados de Salud.	
S.R.A.		
S.E.C.T.U.R.		
S.T.P.S.	Sría.del Trabajo.	
Presidencia #	Sría. de Administración. Oficialía Mayor/Srio. Mpa	

---

#Nota; La Secretaría de la Presidencia, no existe - formalmente con ese nombre ni con ese rango de Secretaría de Estado, las funciones que desempeña actualmente la "Presidencia de la República", son equiparables a su predecesora en lo referente a los cambios que se operaron en ésta dependencia



al perder su carácter de Secretaría de Estado, sólo se aplican a la reducción de ciertas funciones de intermediación. - La intención de -incluirla dentro de este apartado obedece a la identificación que se establece entre los niveles de gestión, tal como se maneja dentro del texto.

#### INTERPRETACION DEL CUADRO #1.

En la parte superior del cuadro podemos ver que cada una de las columnas presenta la instancia bajo la cual se identifican las diferentes Entidades de la Admón. Pública, cada columna representa un nivel.....

..... La primera columna, a la izquierda representa a las dependencias de la Federación. Si partimos del supuesto de que las diferentes Secretarías se constituyen para la solución de problemas específicos, como sería el caso de la S.D.N. o de .S.E.P., podemos definir una serie de 17 o 18 actividades esenciales, cuya atención merece la designación de titulares que respondan directamente ante el Presidente, - otro caso se presenta cuando una Secretaría de Estado, se --- fracciona en dos o más a fin de asumir responsabilidades nuevas o más complejas, tal sería el caso de la Secretaría de -- Guerra y Marina, que cambia su denominación a la actual (SDN) en 1937. Se subdivide en 1939 creándose el Depto. de Marina - Nacional, que sería Secretaría en 1940, este cambio obedece a la dinámica que adquiriría la SM y a sus alcances más allá de los aspectos puramente militares. (17)

Las diferentes Secretarías siguen una serie de == transformaciones que indican la complejidad de los desplazamientos políticos a través. de la Historia desde los tr s --

despachos, en 1821 hasta los 17 actuales. Volvamos a la columna que explicabamos, partiendo de la premisa señalada con anterioridad podemos avanzarla más allá, señalando al existencia de entidades públicas encaminadas a la resolución de -- problemas, la discusión acerca de las Secretarías en "Estratégicas" y "no Estratégicas", es una cuestión que se estudiará en otra oportunidad, estas entidades abarcan los diferentes campos de acción del Estado, en el nivel de la Entidad - Federativa se presentan una serie de Secretarías que abarcán áreas de control parecidas a las de la federación, sólo que en la escala correspondiente.

El Estado de México, se ve administrado por nueve dependencias, señaladas en la columna central, en el nivel - Municipal de Chicoloapan , nuestro caso a estudiar, se presentan 7 instancias definidas unas por la L.O.M. del Estado, -- otras por la Constitución y las demás por la costumbre.

Revisemos cada uno de los casos;

GOBERNACION (Federal), se equipara con la Secretaría de Gobierno de la entidad y con la Gobernación Municipal del Municipio en cuestión, la similitud se establece al observar las atribuciones concedidas a las instancias por sus respectivos ordenamientos jurídicos.

SDN, SRE, SM.; sólo se presentan a nivel federal - sin que exista dentro de las entidades o del Municipio organismos de éste tipo, no son equiparables del todo SDN y Seguridad Pública Municipal, aunque tuvieran funciones parecidas en lo aparente.

S.H.C.P.; se asimila al concepto que maneja la ----  
LOAP del EM, en la forma de la Sría. de Finanzas y en los ---  
Municipios con la Tesorería Municipal.

S.P.P., Sría de Planeación y Planificación Municipal  
cumplen con fines parecidos respecto a lo señalado en la le-  
yes correspondientes.

SCGP y SEMIP; por sus mismas características sólo-  
se presentan en los límites de la Federación, debe señalarse  
sin embargo , que dentro de las dependencias del Sector Pú-  
blicas han establecido áreas de Contraloría, no abarcando -  
de una manera más especializada o completa como lo maneja --  
SCGP.

SECOFI; Desarrollo Económico, son fácilmente rela-  
cionadas , su conexión a nivel Municipal, solo se demuestr-  
cuando hablamos de la Entidad Municipal, encargada de contro-  
lar las actividades comerciales, como sería el curso de la -  
Oficina de Mercados y la dirección del rastro Municipal.

SARH y Desarrollo Agropecuario se relacionan entre  
si, pero a nivel Municipal, no hallan correspondencia.

SCT; se manifiesta a nivel federal siendo una de --  
la pocas Secretarías que se observan con dependencias en ca-  
si toda la República; Correos y Telégrafos están siempre pre-  
sentes en el Territorio Nacional, sin que se entreguen al --  
cuidado de los Estados o de los Municipios como servicios --  
propios.

SEDUE, Desarrollo Urbano y Obras Públicas, así ---  
como las Comisiones de Servicios Públicos, dentro de los Mu-  
nicipios, se ocupan de la atención a las necesidades de esta-

índole.

SEP; Educación, Cultura y Bienestar, se materializan dentro del Municipio, por medio de la Comisión de Cultura y Educación por lo general a cargo de uno de los regidores;

SSA; es otra de las entidades que se manifiestan en toda la República, por medio de los servicios coordinados de salud en los estados.

SRA. y SECTUR; solo se manifiestan a nivel federal conservando ciertas delegaciones en los Estados.

STPS; y la Secretaría de Trabajo en la Entidad, -- se semejan por las funciones que tienen señaladas en las --- respectivas leyes orgánicas.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, Secretaría de Administración y la Secretaría del Municipio desempeñan cargos parecidos.

La intención del cuadro presentado es señalar, por medio de las columnas, los distintos niveles de Gobierno con la superposición que les es típica, en los renglones que --- integran cada columna se señalan áreas de trabajo y las ---- dependencias encargadas de cada una de estas tareas en los - tres niveles el Gobierno, hemos observado que algunas dependencias no se hallan presentes en todas las instancias, esto se debe solo a sus muy particulares objetivos institucionales, las similitudes entre las diferentes instancias, deben tomarse con las consideraciones del caso, nos referimos entes de diferentes dimensiones, las apariencias pueden hacernos - errar, una dependencia se parece a otra de menor jerarquía, - sólo porque el investigador presume que las funciones señala

das en las respectivas leyes parecen ser iguales.

las relaciones señaladas dentro del cuadro no son relaciones formalmente reconocidas como tales, las vinculaciones señaladas son fruto de una abstracción con fines de análisis. Serían alegales en el sentido de que no contravienen las Leyes, sólo que no existen dentro de ellas.

Los nombres dentro de las dependencias Municipales pueden variar dentro de cada uno de los antes, debido a las asignaciones que el cabildo tenga a bien señalar, por lo que las dependencias pueden llamarse de formas diferentes y ---- tener funciones similares, debemos subrayar la necesidad de estar concientes de las dimensiones de las dependencias ---- dentro de los tres niveles de las distintas competencias y - de su relación en términos de los marcos jurídicos, vigentes así como de la práctica diaria.

CUADRO #2.

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

D.D.F.
SECRETARIA DE PESCA.
SECRETARIA DE TURISMO (presencia explícita formalmente cfr. art. 42 VII,X y XIII-LOAPF).
SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.
SECRETARIA DE SALUD.
SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.
SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA.
SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.
SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS.
SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL.
SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL.
SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.
SECRETARIA D EPROGRAMACION Y PRESUPUESTO.
SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.
SECRETARIA DE MARINA.
SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL.
SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES.
SECRETARIA DE GOBERNACION.

SECRETARIA CON PRESENCIA A TRAVEZ DE INSTANCIAS DE NIVEL ESTATAL (OBSERV.)

SECRETARIA CON PRESENCIA DIRECTA EN EL MUNICIPIO (OBSERVACION).

CUADRO #3.

PRESENCIA. EN EL MUNICIPIO DE DIFERENTES INSTANCIAS.

FEDERALES Y ESTATALES.

S.G; de facto y en art. 27 VII de LOAPF.

S.D.N. ; Ley del Servicio Militar.

SECOFI ; de facto a través de las multas, no hay presencia formal.

S.C.T. ; de facto en el manejo del Correo, en los caminos ver 36 XXII LOAPF.

S.R.A. ; ver art. 41 VIII LOAPF sobre núcleos ejidales.

M U N I C I P I O .

S.H.C.P. ; de facto con la presencia de una Oficina en el Municipio.

S.P.P. ; a través de su correspondiente en Toluca y art. 32 II y IX.

S.A.R.H. ; art. 35 XII y XXVII.

SEDUE ; art. 37 IV,VI,VIII,XVIII por medio del C.E.A.S.; Comisión Estatal de Agua y Saneamiento.

S. E P. ; art. 38 XXVII.

S.S. ; No hay relación formal con el Municipio, solo por medio - de los Servicios Coordinados de Salud.

CUADROS SINOPTICOS REFERENTES AL MARCO JURIDICO  
DEL EJERCICIO DEL PODER A NIVEL ENTIDAD Y  
MUNICIPIO.

La finalidad de presentar estos cuadros responde a la carencia de datos acerca de las disposiciones referentes a las atribuciones y a la composición de los órganos de poder dentro de las instancias señaladas.

En atribuciones del Gobernador nos referimos a las que lo ponen en contacto directo con el Municipio, deben de revisarse las atribuciones en otros ámbitos que le confieren la constitución federal y local. (cuadro 4).

El cuadro inmediato inferior al precedente titulado "Dependencias que conforman la Administración Pública del Estado de México", se refiere a los artículos y a los incisos referentes a las atribuciones del ejecutivo de la entidad, el art. 19 se refiere a las instancias que componen a la APEM, los números en parentesis después del nombre de la Secretaría se refieren a los artículos de la LOAPEM, en que se señalan las atribuciones de cada dependencia, los ordinales romanos se refieren a los incisos que confieren a las Secretarías de acción o jurisdicción sobre los Municipios del Estado. (cuadro 5).

Los cuadros restantes se refieren a las estructuras de los diferentes instancias de los poderes dentro de la Entidad y del Municipio, sólo de este último se pueden presentar un organigrama que revista interés para el estudio so.



ATRIBUCIONES DEL GOBERNADOR.

CUADRO #4.

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración-pública del Estado de México, se establecen dentro de las -- atribuciones del Ejecutivo las siguientes capacidades:

Atención personal y directa por medio de Unidades - especiales a capítulos de la gestión estatal en:

Salud .

Comunicación Social.

Auditoría a las dependencias.

Asesoría a los Municipios que lo soliciten. (art. 4 LOAPEM).

Atribuciones para negociar con la Federación, otros estados así como con los Ayuntamientos en:

Prestación de Servicios Públicos.

Ejecución de Obras Públicas.

Toda labor de Beneficio a la Colectividad. (art.5 LOAPEM).

---

CUADRO #5.

DEPENDENCIAS QUE FORMAN LA A P DEL EDO. DE MEXICO. (art.19).

Secretaría de Gobierno (art.21) I,VII,VIII,XI.

Secretaría de Finanzas (art.24) VIII,XVI.

Secretaría de Planeación (art.26)II,XVI,XVII.

Secretaría de Trabajo (art.28) II, XVI, XVII.

Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social.  
(art.30) III, IX.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.  
(art.32) XII,XIII.

Secretaría de Desarrollo Agropecuario (art.34) IV,IX.

Secretaría de Desarrollo Económico (art.36) IX.

Secretaría de Administración (art.38).

PODER EJECUTIVO LOCAL.

CUADRO #6.

Gobernador.

Procurador de Justicia.

Subprocurador.

Artículos sobre atribuciones del Gobernador, respecto de los Municipios, 89 fracción VI; referente a los presupuestos de Ingresos y Egresos del Municipio.

XXIII, referente al papel del Gobernador como representante jurídico del Municipio en caso de litigios fuera del Estado.

XXX faculta al Gobernador para proponer ayuntamiento sustitutos en los casos previstos por la Ley.

Tomados de la Constitución del Estado de México.

---

LEGISLATURA LOCAL.

CUADRO #7.

Se compone con:

28 Diputados elegidos por el principio de mayoría relativa.

3 Diputados elegidos por el principio de representación proporcional que se renuevan en su totalidad cada 3 años.

Existe una Diputación permanente compuesta por 5 Diputados y 3 suplentes, sesionan del 5 de septiembre al 31 de Diciembre y del 2 de mayo al 30 de junio.

Derecho de iniciativa corresponde a:

Diputados, Gobernador, T.J.S. del Estado, en -

lo referente a su Organización interna y a los ayuntamientos en sus respectivas competencias.

Ver atribuciones de la legislatura art. 70 de la -  
Constitución Local.

---

PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MEXICO.

CUADRO #8.

Se compone con un:

Tribunal Superior de Justicia del Estado (Toluca).

\* Jueces de Primera Instancia (1 por Distrito Judicial).

\* Jueces Menores Municipales (suordinados al anterior -  
118 C de la Const. Local.)

\* Síndico Procurador de Justicia.

\* un Tribunal de lo Contensioso-Administrativo.

Ayuntamiento; Asamblea deliberativa que confiere al ----  
Presidente Municipal, la capacidad de ejecutar las decisiones  
que se tomen dentro del mismo. (cfr. 44 L.O.M), Ley Orgánica Mpal.

característica de los regidores de 5 hasta 9 incluyendo  
al Síndico Procurador de Justicia, si son mas de 9 regidores-  
se debe de elegir a 2 Síndicos Procuradores. (cfr.26 LOM), las  
características del Síndico, se indican en el Art.48 de la --  
LOM y de los regidores en el art.50 de la LOM.

Se considera que el Ayuntamiento debe manejar los si----  
guientes aspectos por medio de Comisiones, como una especie  
de gabinete que abarque las siguientes áreas:

\*Gobernación.

Planificación (62 LOM).

\* Hacienda (74-82 LOM).

\* Agua, drenaje, alcantarillado----- este y los siguien-  
tes se rigen por los arts. 83 a 88 de la LOM.

Mercado y Rastros.

Limpia.

\* Alumbrado

\* Obras Públicas

Fomento Agropecuario.

Parques, Jardines y Cementerios.

\* Cultura y Educación.

Otros que se consideran necesarios.

Las marcadas con (\*) son las que se encontraron dentro -  
del Municipio de Chicolopan hasta sept. de 1985.

El Municipio debe de contar con un Secretario cuyas ---  
funciones se definen en los arts. 72 y 73 de la LOM.

Respecto de las atribuciones en materia de manejo de la Hacienda Municipal, las señaladas por los artículos 90 a 101, son bajo el control o visto bueno por la legislatura.

Las Municipalizaciones se regulan por medio de los arts. 118 a 123 y las concesiones por los artículos 124 a 132 de la LOM.

---

FUNCION LEGISLATIVA DEL MUNICIPIO.

CUADRO #10.

Los bandos Municipales se regulan por medio de la LOM, en sus arts. 133 a 135, los reglamentos internos por medio de los artículos 136 y 137.

La remoción de Funcionarios se contempla en los arts. 142 a 145 de la LOM, la legislación sobre las responsabilidades oficiales del Ayuntamiento se ven del 146 al 149 de la LOM.

La función legislativa solo se refirirá a los ordenamientos internos del Municipio, y en lo referente a la observancia de estos, el nombramiento de Comisiones se considera en el 144 de la LOM.

Queda señalado como una función legislativa la presentación de los presupuestos de ingresos y egresos del Municipio (143 LOM) y concordarlos por indicación de la legislatura local en los términos del 146 de la LOM, lo que se manifiesta en contradicción con el 147 donde se privilegiaba la libertad en el manejo de la Hacienda Municipal.

III P A R T E

" CHICOLOAPAN: ESTUDIO DE UN CASO "

- A).- ESPACIO FÍSICO
- B).- (PERIODIZACIÓN) HISTORIA MUNICIPAL
- C).- ERECCIÓN
- D).- DIAGNÓSTICO ECONÓMICO
- E).- DIAGNÓSTICO POLÍTICO
- F).- ESQUEMA DE ORGANIZACIÓN DEL MUNICIPIO

## "CHICOLOAPAN: ESTUDIO DE UN CASO"

Con el fin de ubicar a los lectores dentro del fenómeno que estudiamos es necesario presentar de éste los aspectos más relevantes en un primer acercamiento, los estudios de caso adolecen de limitantes, las que pretenderemos subsanar por medio de exposiciones como la que sigue:

Espacio Físico: Chicoloapan de Juárez, Méx., se localiza a los 19°17' latitud norte y 98°53' longitud oeste del Meridiano de Greenwich, a 2 380 metros ASNM. Entre los kilómetros 27 y 30 de la carretera federal a Texcoco. La cabecera Municipal se halla a los 19°25'03" latitud norte y 98°54'11" longitud oeste.

Ocupa una extensión de 40.2 Km<sup>2</sup>. aproximadamente, limita al norte y al este con el Municipio de Texcoco, al Sur y al Este con el Municipio de Ixtapaluca, al Oeste con el Municipio de Chimalhuacan, límites bajo litigio.

Pertenece al décimo segundo Distrito Judicial y rentístico, el cual tiene su sede en Texcoco de Mora, Méx. A este mismo Distrito pertenecen los Municipios de Texcoco, Acolmán, Chicoloapan, Atenco, Chiautla, Chinconcuac, Chimalhuacan, La Paz los Reyes, Nezahuacoyotl, Papalotla, Teotihuacan, Tepetlaoxtoc y Tezoyuca.

Nuestro Municipio ha ejercido jurisdicción sobre los siguientes poblados, destacándose desde hace más de 100 años su importancia como centro de poder; Huexotla, Coatilinchán, Cuautlaloan, Chinalhuacan, Tequesquinahuac, San Bernardo e Izayoc, perteneciente éstos, bajo el sistema de partidos judiciales (en desuso) al de Texcoco.

Los terrenos del Municipio ocupan una llanura, interrumpida sólo por escasas lomas, existe solo un cerro "El Tecolote" conocido por Cuatlapanga, cerca del centro geográfico de Chicoloapan, tiene casi 300 metros de altitud.

En este Municipio no se presentan cauces de importancia que duren todo el año, se carece de lagos, siendo posible hallar bajo tierra mantos acuíferos de relativamente fácil explotación.

Recordemos que estamos en las márgenes del lago de Texcoco por lo que los mantos freáticos son abundantes y en temporada de lluvias el lago reconoce sus espacios originales causando inundaciones en diversas zonas del Municipio.

Clima: Es templado con escasas variaciones en el año, las mañanas de la segunda parte del año son frías, seguidas de días despejados. El clima es propicio para la agricultura y la ganadería.

Flora y Fauna: Las referencias a la flora y la fauna son escasas debido a la degradación ambiental que parece estar aparejado con los procesos de conurbación, pese a todo ello es posible señalar las siguientes especies:

Vegetales: Pirul, capulín, tejocote, árboles maderables diversos, futaes, zacates, quelites, verdolagas, yerbas medicinales, plantas de ornato y flores.

Animales: Cacomixtles, tuzas, liebres, zorrillos, ardillas, tlacuaches, de manera excepcional, ganado mayor y menor y fauna no civa.

A fin de poder dar una idea más cercana acerca de la erección del Municipio se procedió a realizar una serie de investigaciones en el terreno, de las cuales se presentan algunos extractos. Uno de los primeros objetivos fué el de obtener copia del Decreto en el que se consignará este dato, con los resultados expresados, en base al archivo municipal y a publicaciones diversas se ha podido reconstruir parte de la historia de Chicoloapan, no se considero necesario integrar a este trabajo la cronología completa desde 1805 hasta 1978, de la cual se dispone en versión sintética (110 cuartillas aprox.) sino se señalará los aspectos que sean más importantes.

#### **EL MUNICIPIO A TRAVES DEL TIEMPO.**

La monografía que nos ocupa no estaría completa si no incluyese de una manera sencilla, un recuento de los principales puntos de la historia de la Comunidad.



El archivo del municipio es sumamente amplio, la labor de rescate de la información es ciertamente una tarea que se antoja casi imposible de abordar, este archivo contiene las huellas de un trabajo continuado de generaciones de habitantes de Chicoloapan, no se trata de un archivo estrictamente histórico, es un acervo documental en el que abundan los expedientes de asuntos rutinarios donde se recogen las actividades de la vida diaria del municipio.

Nuestro archivo maneja expedientes desde 1805 en el ramo de tierras hasta el año de 1978, hay que insistir, que la documentación recabada cubre una amplia gama de aspectos de la gestión municipal.

De una manera arbitraria establecimos períodos de análisis, que servirán para ver la historia de nuestro municipio como un proceso de transformación de una realidad construida por la comunidad Chicoloapense en su conjunto.

La primera intención fué la de rescatar el esquema normativo, es decir la Ley o Decreto que es la base constitutiva del Municipio como forma concreta de organización social, lamentamos informar que pese a todos los esfuerzos del grupo de investigadores no fué posible localizar el decreto que señalase la fecha exacta en que esta comunidad se erigió en municipio, señalaremos en la transcripción del informe de la investigación realizada a este respecto una serie de elementos que sirvan para cobrar conciencia de las formas en las que una comunidad se puede erigir y ser considerada como municipio.

Para poder lograr lo antes señalado y por considerarlo de interés general nos permitimos transcribir el informe rendido a las autoridades municipales al finalizar la búsqueda en los sitios idóneos para tal fin

El lunes 8 de julio del presente año el que suscribe se trasladó a la Capital del Estado a fin de proceder a la localización de los Decretos referentes al Municipio, dato que fue requerido con la premura del caso en vista de la información referente al Aniversario de la Erección del Municipio.

Habiéndonos presentado en la Oficina de Servicios Documentales de la Secretaría de Gobierno de la Entidad nos fué informada la localización del archivo general del Estado, nos trasladamos a este lugar y procedimos a localizar la información requerida, nos fué facilitado el inventario de decretos de erección de todos los municipios del estado, documento de aproximadamente 30-cuartillas donde se desglosó: Nombre, fecha del decreto y observaciones de 121 municipios del estado.

Pot vurdyionrd fr yirmpo y de horario de la oficina solo nos fué posible hacer somena revisión del material, en tal caso procedimos a retirarnos hasta el día siguiente.

El día 9 (martes) nos presentamos a primera hora en la sede del archivo, (Sotero Priero Rodríguez 208) siendo atendidos con eficiencia y amabilidad por parte del personal adscrito a esta dependencia, nos fué facilitado el invetario de los decretos de erección de los municipios del estado, en orden alfabético, en el espacio correspondiente a Chicoloapan se puede apreciar la fecha 1834, la anotación textual es la siguiente: Chicoloapan - en 1834 era ya municipio ...Observaciones: se desconoce el decreto de erección... Por decreto número 26 del 4 de octubre de 1885 se elevó a la categoría de Villa.

Asimismo, ante la duda acerca de este decreto (4 de octubre - - 1885) pedimos que se nos facilitaran informaciones adicionales resultando que en búsqueda dentro de un Kardex que contiene referencias de todos los decretos, se pudo determinar que la fecha de este decreto es sin lugar a dudas en 4 de septiembre de 1885

Respecto a este inventario es necesrio hacer ciertas observaciones:

- a) De los 121 Municipios registrados en el inventario, se desconoce la fecha de erección de 40 de ellos.
- b) De los restantes, la cantidad de Municipios que cuentan con fechas claramente señaladas son en realidad pocos, en frecuentes casos sólo se dispone de un año como referencia.
- c) Dentro de la columna de "Observaciones se hace mención-

a diversps ,ecamos,ps que de añgima ,amera spm base pa-  
ra la determinación de fechas, ésto reviste particular-  
interés en el caso de Chicoloapan por existir la posibi-  
lidad de estar en uno de estos casos:

1.- Erección de Municipio a partir de la Constitución -  
de Cádiz.

Se presentan dos casos diferentes dentro de este aparta-  
do: en el primero se hace mención a la promulgación - -  
efectuada en 1812, mediante la cual una serie de locali-  
dades contenidos dentro del documento. Existe un segun-  
do caso y se da en el momento de la restitución de 1820  
donde se vuelve a señalar la vigencia del documento y -  
de esta manera otras localidades asumen la cateogría de  
Municipios. Ambas tienen en común la inexistencia de --  
pruebas documentales y se basan primordialmente en la -  
aceptación de estos casos señalados por parte de las au-  
toridades del municipio.

2.- Erección Municipios enlace a la constitución local.  
Se indica en determinados casos que la erección del Mu-  
nicipio se da en función al cumplimiento de ciertos su-  
puestos jurídicos por parte de las localidades involu--  
cradas, concretamente se refiere que en localidades de-  
más de 4 000 habitantes debe de haber Ayuntamiento, den-  
tro de este apartado varios de los Municipios del Estado  
asumen este status sin la existencia de una fecha exac-  
ta, se asume que este caso se presenta dentro del perío-  
do de vigencia de la primera constitución del Estado en  
1827 aunque se carece de pruebas documentales.

3.- Otro caso es el que se presenta cuando una locali--  
dad existe desde tiempo inmemorial (siglo XVII) carecién-  
dose de documentación, en este caso (que es el de Lerma  
y Texcoco) se ha procedido por parte de las autoridades  
con la expedición de un decreto que reafirma a la muni-  
cipalidad con ese carácter, (es el caso de Texcoco con-  
el decreto de 12/XI/1874).

4.- Determinación de la erección en función a los Cabil-

dos.

Un caso excepcional ha sido el de la localidad de Tepetlaxcoctoc donde las autoridades dan como fecha de erección el año en que se celebró el primer cabildo del que se tenga noticia, desconociéndose paradero o fecha del decreto de erección.

A manera de recapitulación podemos indicar lo siguiente:

- a) Después de una búsqueda cuidadosa dentro de las fuentes y nuestra disposición podemos afirmar con certeza que el decreto de erección del municipio de Chicoloapan no existe o por lo menos no quedan ejemplares de él en los diversos archivos consultados.
- b) La fecha que se reconoce por parte de las autoridades municipales es la de 1834. Señalando este año como el momento en que se tiene la certeza de su carácter como municipio.
- c) Se revisaron dos inventarios:
  - I.- Inventario de decretos de erección de los municipios del Estado de México.
  - II.- Inventario de erecciones de municipios y división territorial.

Aparte se revisó uno de los tarjeteros "Kardex" correspondiente al período 1883 - 1836 referente a decretos en general.

- f) No se hallaron pruebas a favor del testimonio referente a la fecha del 16 de julio como fecha de erección del municipio, aunque a la luz de nuevos datos quizá sea posible retomar este dato.
- g) Es de suponerse que la erección del municipio puede darse en el marco de uno de los supuestos casos que se abordaron con anterioridad.
- h) Es necesario reconocer y lamentar las lagunas dentro de los archivos tanto de los municipios como de los archivos del gobierno del estado lo que dificulta las investigaciones.

Recomendaremos que se consideraran las posibilidades expuestas para que a partir de ellas sea posible señalar una fecha, basada en criterios racionales para ubicarla como la fecha en que se erigió el municipio de Chicoloapan.

### **PREHISTORIA.**

La prehistoria en los lugares que ahora ocupa nuestro municipio es idéntica a la de otras zonas del Valle de México, los grupos nómadas que habitaban estas zonas dejaron escasa constancia de su presencia, de sus costumbres así como de las formas que tenían de organización, dentro de nuestra localidad no han sido hallados restos de actividades humanas de la época prehistórica.

Debemos de recordar que todo el Valle de México era una zona lacustre, característica conocida entre los especialistas como una de las razones lógicas que apoyen las teorías acerca de asentamientos humanos en los albores de la civilización.

### **FUNDACION Y PRIMEROS POBLADORES.**

Chicoloapan fué, como todos los asentamientos contemporáneos, fruto del crecimiento de pequeños grupos que al reconocer en la agricultura una actividad tendiente al sedentarismo, se fueron instalando en sitios propicios para la nueva actividad, recordemos que las márgenes del Lago de Texcoco son sitios propicios para los trabajos de la agricultura.

Se reconoce que las zonas cercanas al Lago de Texcoco por este lado eran grupos de Chichimecas, tribus semisalvajes, guerreros notables que después de un largo peregrinar se asentaron en buena parte del Centro de la República, dejando pocas constancias de sus actividades, salvo por las referencias de otros pueblos a los que se enfrentaron.

Acerca de Chicoloapan, podemos señalar que Francisco del Paso y Troncoso señala en el Tomo VI de "Papeles de Nueva España" que las tradiciones de Chicoloapan indican a un cacique Fundador: - Apaxtli Chichimecatl, heredando el poder a otro cacique Apaxtli

quien gobernó 45 años, aquí se abre un espacio que llega hasta el siglo XVI.

Puede hablarse de dos grandes migraciones de los pueblos Chichimecas, una de ellas en el siglo VII que se asentó en las orillas del Lago de Texcoco, así como en las laderas de los volcanes.

La segunda migración de los Chichimecas se dió en el siglo XII, siendo desplazados hacia el norte, siendo hallados por los españoles en territorios que posteriormente serían el Estado de Querétaro.

Coatlinchan fué uno de los primeros señoríos en ser formados, - su primer gobernante fue Tzontecómatl, el nieto de este cacique se llamó Huetzin que después de librar una guerra contra el señor Culhuacán fue señalado como gobernante de Huexotla, estando este unido al señorío de Teotihuacan.

Iztlacántzin fué uno de los señores de Huexotla, llegando a conquistar Texcoco durante el reinado de Netzahuacóyotl, siendo derrotado por éste al regreso de una campaña que realizaba en esa época.

Huetzin perdió el trono en manos de la usurpación de Tezozómoc - siendo restituido por Netzahuacóyotl, dándosele como dote a su hijo Quetzalmalitzin el señorío sobre varios pueblos, entre ellos Cuautlalpan.

En el siglo XVI durante la conquista de Tenochtitlán, Cuautlalpan fué uno de los puntos donde se les presentó batalla a los españoles que iban en retirada hacia Tlaxcala después del desastre de la Noche Triste (7 de Julio de 1520) Cuautlalpan sería uno de los últimos reductos que tendrían los Mexicas después de la caída de Tenochtitlán en 1521.

Recordemos que para estas fechas, Chicoloapan era una población bajo la jurisdicción del señorío de Coatlinchán.

Después de la conquista se le dió el nombre de San Vicente Chi-

coloapan, otorgándose en encomienda al Médico Pedro López, siendo separado de Coatlinchan.

Desaparecidas las encomiendas se dió un largo proceso Jurídico desde 1582 hasta 1777 por litigios de tierras. La formación de haciendas era uno de los factores que llegaban a poner en peligro la integridad de su territorio. Debemos de recordar las Mercedes Reales concedidas por los Monarcas Españoles, abarcando poblados como Chicoloapan en 1603 y 1613 cuando fueron entregados como favores reales a los españoles Pedro de Corral, Pedro de Arenas y Luis Moreno.

Llegamos a la final de la época colonial, la formación de una nueva nación se presentaba ante los insurgentes como una certeza, como la meta de sus anhelos de libertad largamente postergados.

Al consumarse la independencia Chicoloapan fué una de las primeras comunidades en erigirse como municipio, respecto a las formas en las que se dá este fenómeno, recomendamos revisar la transcripción del informe citado anteriormente.

Aceptar la fecha del 16 de Julio de 1821 sería una posibilidad, pero por desgracia carecemos de los documentos probatorios de esta fecha.

Si consideramos el Primer Cabildo como la fecha en que se erigió el municipio, debemos de trasladar la fecha hasta 1823 donde se asienta que esta comunidad tuvo enfrentamientos con Coatlinchán por cuestiones de tierras.

1852 es el año en que se reconoce a Chicoloapan como parte de la Jurisdicción de Coatepec - Chalco. En este mismo año se hace la primera mención de una autoridad en este pueblo, se trata de Dn. Mariano Felipe señalado como Alcalde de la Municipalidad de Chicoloapan en correspondencia dirigida a él en abril de 1825,

Las referencias se suceden, en 1826 se menciona al alcalde 1º de la Municipalidad de Chicoloapan en 1827 se halla un citatorio para las Casas Consistoriales de la Municipalidad de Chico-

loapan (29 de nov.).

En 1833 (4 de octubre) se menciona de manera Textual al Alcalde 1º Constitucional de la Municipalidad de Chicoloapan.

El Archivo del Estado de México señala que en 1834 ya era Municipio, pero los datos anteriores, vistos a la luz de los planteamientos vertidos en el informe pueden dar una orientación -- más clara acerca de esta cuestión.

Es necesario reflexionar acerca de, la problemática que enfrentaba nuestro País en ese momento, la soberanía de la Nación recién emancipada se veía en peligro ante los ataques por parte de las potencias que intentaban ensanchar sus dominios, afectando a -- quienes iban liberándose del yugo infamante, Construir una Na-- ción después de tres siglos de colonización es una tarea que im-- pone trabajos enormes a los pueblos, cerrar las pugnas internas entre las distintas facciones del grupo libertador, enfrentar -- las agresiones del exterior, es una prueba a la que deben de so-- meterse todos los pueblos que anhelan su libertad.

El período entre la Consumación de la Independencia hasta las -- Guerras de Reforma es una de las etapas más turbulentas de nues-- tra Historia, lo cual se refleja a todos los niveles de la So-- ciedad.



**CHICOLOAPAN DIAGNOSTICO ECONOMICO Y**  
**POLITICO DEL MUNICIPIO.**

**Fuentes de Financiamiento.**

Nivel Federal: Participaciones por medio de los Poderes Estatales, que constituyen el presupuesto con que cuenta el Municipio a fin de solventar sus necesidades, la mayor parte de este dinero se destina al pago de diversos servicios que el Poder Federal o Estatal aporta al Municipio, es decir, diversas partidas, nunca llegan al Municipio pues de los presupuestos asignados en Toluca, se hacen las disposiciones (o transferencias) a los presupuestos de ingresos de las diferentes dependencias; valga un ejemplo: El Municipio pide a la Seguridad Pública del Estado que se le asignen vehículos para patrullas, éstos se entregan directamente al Municipio y el valor correspondiente se transfiere de la participación estatal a los ingresos de la Seguridad Pública; las obras del CEAS tienen un manejo similar, cabe hacer la aclaración que dentro de los municipios pocos secretos son más celosamente guardados como el Monto del Presupuesto de Ingresos y egresos del Ayuntamiento.

Las participaciones, son frecuentemente utilizadas para ejercer una especie de coacción hacia el municipio, si éste se manifiesta poco entusiasta en su adhesión al Estado o sus mandatarios, en el caso de Chicoloapan podemos decir que no se da este caso, el Ayuntamiento se ha manifestado cercano y sensible a la presencia de las autoridades, esto se ha reflejado en la "tolerancia" respecto a los errores administrativos y contables, como son el de agotar las partidas antes de los plazos previstos para ello, haciendo necesario el adelanto de cantidades de futuros ejercicios a fin de solventar gastos esenciales como pueden ser nómina del personal y gastos más necesarios.

**Manejo Presupuestario.**

El presupuesto de egresos del Municipio de Chicoloapan estructura formalmente de acuerdo a una serie de señalamientos contenidos en el ordenamiento correspondiente, nos referimos a la parte de la que se puede disponer, dado el Sistema de Asignación -

indicando anteriormente.

Se preveen el establecimiento de una serie de partidas para nómina, servicios, asignaciones a funcionarios y gastos, el monto de éstas partidas así como su impacto en el total en discrecional a cada Ayuntamiento, es de suponerse que al pasar por la supervisión de la diputación local responde a las necesidades -- "normales" del Municipio, en el período de observación se detectaron los siguientes problemas:

- Asignaciones adicionales, no programadas para los funciona--- rios.
- Contratación de personal adicional a la plantilla existente -- no siendo indispensables sus servicios.
- Asignación de partidas para la celebración de eventos no oficiales, (atenciones a terceros).
- Transferencias de partidas que deberían mantenerse íntegras -- para actividades con presupuesto asignado (pasar la nómina a la partida destinada a la construcción de Jardines de Niños).
- Adquisición de vehículos para uso particular de funcionarios-- con cargo al presupuesto Municipal.
- Incremento de la partida no sujeta a comprobación de gastos.
- Condenación de Multas y adeudos de particulares con el Muni-- cipio.
- Desperdicio de materiales de papelería, abuso de | las copiado-- ras con cargo al presupuesto (conexión en beneficio de la familia de la presidencia municipal).
- Pagos no calendarizados a proveedores de bienes y raíces.
- Rentas gravosas de material y equipos especiales, (si los bie-- nes necesarios para la prestación del servicio se hubiesen adquirido, su costo sería inferior a lo que se pagó por concepto de renta).
- Se carece de una entidad capaz de programar y presupuestar -- los costos de una serie de actividades (debería de iniciarse por una jerarquización de gastos).
- Se carece de un sistema para ejercer el presupuesto de acuerdo a lo fijado en los "proyectos", así como para dar segui-- miento a las acciones emprendidas.

### **Jerarquización del Gasto.**

Se carece de sistemas objetivos que permitan jerarquizar las acciones del Municipio, de tal manera que acciones técnicamente posibles y objetivamente necesarias quedan postergadas por:

- Retraso en la entrega de proyectos y cotizaciones,
- Consideraciones de índole personal o "política".

estos dos casos se presentan, el primero cuando se prefiere hacer una obra que requiere de escasos estudios técnicos y que se puede poner en marcha inmediatamente, como sería el caso del -- cambio de guarniciones de las banquetas en la calle de Juárez o la limpieza del único tramo de drenaje en la calle principal de la cabecera, proyectos ambos propuestos por más de dos períodos (6 años) que no requerían de estudios técnicos y dan apariencia de que "se esta trabajando".

El otro caso se presenta cuando se empieza una acción que no es prioritaria pero que su culminación beneficia la posición populista o demagógica de las autoridades, el caso de los jardines de niños es típico de éste, el incidente fué referido por un vecino del Municipio.

"....Los del PRT abrieron en la colonia Venustiano Carranza un jardín de niños, en terreno que les prestaron y la Presidencia Municipal respondió anunciando la inauguración de 8- planteles del mismo nivel, para ésto fué necesario comprarlos terrenos, adquirir material y contratar peones, por lo que tuvieron que hechar mano del dinero que tenían, hasta lo de la paga de los policías (SIC) agarraron...." (Testimonio).

Los mecanismos de petición y gestoría tienen un papel muy importante, en la jerarquización de los objetivos del trabajo Municipal, las gestiones de los consejos de Colaboración son atendidas por ser "necesaria" su participación en los pequeños despliegues de fuerza del Ayuntamiento.

Por otra parte, se carece de diagnósticos acerca de la problemática en sectores como Educación, vivienda, salud, servicios, -- etc., posiblemente éste trabajo sea el primer intento por señalar una serie de carencias del Municipio, el censo que tuvimos la posibilidad de organizar hubiese aportado datos muy interesante pero su desarrollo no pudo superar obstáculos materiales-- así como de carencia del personal adecuado para el correcto tratamiento de la información.

#### **Controles Administrativos.**

Dentro de las actividades para el control de los diversos campos del quehacer municipal son de observarse las referentes al manejo del personal, destacando:

- Alta rotación del mismo
- Bajo nivel de capacitación para el desempeño de sus funciones.
- Prácticas indebidas como son: favoritismos y nepotismo.
- Bajo rendimiento en general.

#### **Manejo de recursos materiales.**

- Manejo desordenado de inventarios
- Compras bajo condiciones "duras" (referentes a pagos y tiempos de entrega)
- Desperdicios.
- Adquisiciones de mala calidad a precios exagerados.

#### **Manejo de contratos para obras.**

- Compadrazgos
- Simulaciones y carencias de licitaciones para los contratos.
- Términos ambiguos en los contratos así como carencia de límites en lo referente a plazos y costos.
- Falta de control de calidad de las obras terminadas así como del material empleado.

### **CHICOLOAPAN DIAGNOSTICO DE LA SITUACION POLITICA.**

#### **Dinámica Municipal.**

Chicoloapan se encuentra ubicado políticamente en la jurisdic--

ción del Distrito de Texcoco, subordinado a éste y en términos generales a las disposiciones del Poder Estatal, su relación -- con el PRI se dá en el marco de una pequeña delegación en la -- que se tramitan credenciales para diversos fines (leche conasupo, recomendaciones para la bolsa de trabajo, etc.) no se realizan labores de difusión de las actividades del partido, ni de organización o de militancia, los partidos alternativos carecen de presencia en el municipio, excepción de ésto es un Comité de Base del PRT de mitines apoyados por señoras, más por curiosidad que por interés político, además de las pintas contra la -- Presidenta Municipal, la creación de varios Jardines de Niños -- se presentó como una acción del PRT que hizo movilizarse al Cabildo quien en apresurada reunión determinó abrir 8 establecimientos de este tipo a fin de "ganarles" la partida al PRT.

Las acciones partidarias en ambos frentes solo se reducen a la típica carrera entre fuerzas que contienden con victorias pírricas o intrascendentes, sin preocuparse en labores de organización y gestoría hacia la comunidad, los diputados que representan a esta región tanto en las legislaturas locales como federales no aparecen y los diputados locales no manifiestan mayor interés en visitar la comunidad.

Las relaciones con el Gobierno de la Entidad son realmente poco conocidas, Chicoloapan es un Municipio pobre, mal administrado que no representa para el Gobierno Estatal Entidad equiparable con la de los demás Municipios conurbados como Nezahualcoyotl o Los Reyes; aún Ixtapaluca es más trascendente por el Parque Industrial que se asienta allí.

La mala administración se manifiesta en el desafortunado manejo presupuestal, lo que obliga a pedir a las autoridades de Toluca adelantos de las partidas asignadas en presupuesto y créditos -- concedidos en virtud de la relación personal de los líderes del pueblo con los integrantes del Gabinete del Gobierno del Mazo, -- se dice que este funcionario es "padrino" político de los actuales miembros del Cabildo y que su ascenso se debió a esta cir--

cunstancia, ésto es bastante discutible puesto que las familias que integran el cabildo y grupo cercano a este han gobernado -- Chicoloapan antes de que se fundara el PRI.

### **Sobre el Cabildo.**

Se ha pretendido por medio de la integración del Cabildo el reunir a los elementos más significativos dentro de la vida económica del Municipio, los seis regidores, el síndico procurador, la Presidencia Municipal, así como los demás funcionarios del Ayuntamiento, reúnen bajo su control el total de la actividad económica del Municipio, los sectores del Partido Oficial se hallan presentes pero en un nivel menos sensible. La Diputada Elba Arrieta, es Presidenta Municipal y su esposa, controlan la venta de materiales de construcción, otros miembros del cabildo son comerciantes, tienen intereses en los transportes, manejan las tabiqueras, liderean grupos de colonos de las diferentes comunidades del Municipio, donde tienen según se rumora intereses en bienes raíces.

El cabildo se ha integrado por los miembros de 4 o 5 familias, Arrieta, Banda, Galicia, Jasso y Ramírez o Sánchez que se han alternado el poder desde hace más de 100 años, y aún emparentando entre si como en el caso de las dos primeras. Los parentescos por medio del compadrazgo o del matrimonio han redundado en un control cercano al concenso, no por ésto necesariamente legítimo, expliquemonos, el hecho de que un grupo de familias establezca una relación de caciques dentro de una comunidad, aunque la comunidad reconozca y no cuestione esta dominación, es un hecho que violenta las formas democráticas y participativas.

Una de las actitudes más cuestionables es lo que conocemos como populismo, esa falsa imagen del Gobernante cercano al pueblo, accesible al ciudadano común, pero sólo, como recurso para allegarse consenso, ha sido motivo de serios rechazos por grupos -- que ven ésto como un disfraz de actitudes despóticas y/o paternalistas hacia los gobernados.

Los funcionarios del municipio en cuestión por lo general carecen de las habilidades para controlar a pequeños grupos de personas, su estilo de negociar los lleva continuamente a callejones sin salida como cuando se enfrentan a grupos más o menos organizados de peticionarios. Los escasos grupos de la oposición utilizan ésta debilidad con el fin de incurrir en provocaciones que en nada consolidan la organización y si dan margen para que el Municipio ejerza su escasa capacidad de represión.

### **Grupos de Poder.**

Dado el escaso desarrollo económico del Municipio no se puede hablar de un Grupo de Poder como elemento que incida directa o indirectamente en la toma de decisiones. Los grupos de poder son los miembros mismos de la Presidencia Municipal. Por lo anterior cabe afirmar que las decisiones del cabildo representan los deseos del grupo de poder dentro del Municipio, de tal manera que las decisiones que se tomen serán benéficas para este grupo y los intereses que controla.

Esta relación es clara muestra de lo que se logra al reunir el poder económico y el político dentro de un mismo grupo de personas, la permanencia de este grupo estará determinada por el desarrollo económico y la conservación del poder político que ejercen, estando en sus manos los elementos para la consecución de estos fines no es posible predecir su desaparición en el corto o mediano plazo, si son capaces de adecuar sus esquemas de ejercicio del poder a las cambiantes necesidades de la comunidad.

### **Mecanismos de gestión y de petición.**

Influídos por el estilo paternalista los dirigentes de la comunidad conceden "favores" (es decir servicios públicos) a los gobernados, exigiendo a éstos fidelidad absoluta y apoyo irrestricto a las acciones, los "acarreos" a los eventos de lucimiento del Ayuntamiento ante autoridades o medios de información son producto de coacciones ejercidas contra la comunidad usando como instrumentos las necesidades inherentes a los asentamientos recién formados, regularizaciones, agua y drenaje son los moto-

res que impulsan los "entusiastas" apoyos al Ayuntamiento, ésto no es nuevo como práctica política, pero da una imagen de manipulación hacia la población (De hecho lo es...).

### **Los Consejos de Colaboración.**

Son las instancias por medio de las cuales se hacen llegar a -- las autoridades las peticiones de diversa índole, su dirección-- recae en personas adictas a los miembros del Ayuntamiento, son-- utilizados como medio para ejercer la coacción a la que hacemos-- referencia en el párrafo anterior; ésto desvirtua las funciones-- que tiene señalada por la Ley Organica Municipal, sobra decir -- que para ser atendido dentro de esta instancia es necesaria la-- credencial del PRI, que parece ser la llave que permite el otor-- gamiento de los derechos, lo que desvirtúa el esfuerzo de afi-- liacion de partidarios contraviniendo los ordenamientos del pro-- pio partido a este respecto.

Las peticiones realizadas por otros medios, como son: Partidos-- de oposición, reuniones de vecinos ajenas al consejo de colabo-- ración, peticiones personales, no prosperan, puesto que se da -- prioridad a las que siguen los cauces señalados por el Ayunta-- miento.

### **Organizaciones Políticas.**

De no ser las señaladas al principio de este apartado la única-- organización política trascendente es la UPTCH, Unión de Profe-- sionistas Técnicos de Chicoloapan, constituida por el Secreta-- rio del Ayuntamiento, el Jefe de la Oficina de Servicios Públi-- cos y regularización del suelo, su margen de trabajo, al amparo-- de las autoridades Municipales, se restringe al grupo de pasan-- tes de Ingeniería y Arquitectura que se desempeñan con relativo-- éxito dentro de la Oficina de Servicios Públicos. Más allá de -- esta caricatura de organización no se presenta otra entidad pa-- recida, salvo un grupo religioso de devotas católicas que osten-- tosamente violan el Artículo 130 Constitucional y su Ley Regla-- mentaria.



Los Cabildasos, ésto es, los "golpes de Ayuntamiento" no son -- una experiencia ignorada dentro del Chicoloapan, el último de -- ellos se llevó a cabo el 12 de junio de 1963, debido a la exi-- gencia por parte del cabildo de la renuncia del Presidente Muni-- cipal (de la Familia Galicia) para que ocupara el puesto el Sr. Juan Hernández Ríos, lo trascendente es señalar que no fué la -- presión popular la que separó al mandatario, sino los reacomoo-- dos dentro del Grupo Dirigente, ésto se nota por testimonios de los testigos a los que se entrevistó que señalaron la particula-- ridad de que sólo el Presidente Municipal y no todo el cabildo-- fuera suspendido en el ejercicio de su cargo.

## IV P A R T E

### " PLAN DE REORGANIZACION MUNICIPAL "

#### A).- ORGANIZACIÓN FUNCIONAL

A) REESTRUCTURACIÓN DE FUNCIONES

B) CREACIÓN DE LA UNIDAD INTERDISCIPLINARIA DE

PLANEACIÓN Y PRESUPUESTACION MUNICIPAL.

#### B).- ORGANIZACIÓN FINANCIERA

A) INGRESOS

B) EGRESOS

C) AUTOSUFICIENCIA ECONÓMICA

D) PROSPECCIÓN INDUSTRIAL

E) PRESUPUESTACIÓN

#### C).- ORGANIZACIÓN POLÍTICA

A) FORTALECIMIENTO DE ORGANIZACIONES POPULARES

B) LA LEGISLATURA LOCAL.

## CAPITULO IV RECOMENDACIONES

### NOTA INTRODUCTORIA AL PLAN DE REORGANIZACION

Las notas que se presentan a continuación pretenden ser una -- especie de Manual de Operaciones apenas insinuado, comprende -- los puntos esenciales de la Problemática de Chicoloapan, de nin -- guna manera pretende ser una guía absoluta y universal para to -- do municipio.

Algunos de los puntos deberían de ser aplicados a muchos otro -- de los municipios del país, solo nos concretaremos al caso estu -- diado. Si existiera una condición necesaria para poder llevar a cabo los propósitos de este plan por medio de las acciones se ñaladas, esta sería, tener la voluntad política de cambiar el -- estado de cosas, sin éste esencial elemento todo plan se pierde en las palabras huecas de las intenciones nunca realizadas.

La ubicación y delimitación de las funciones de las personalida -- des se debe de hacer por medio de las técnicas de Análisis de -- puestos, respecto a las demás partes del problema la aplicación de las diversas herramientas con que nos provee la disciplina -- Administrativa pueden ser aplicadas, sólo se debe hacer una con -- sideración advertencia, los criterios de evaluación deben ser -- los que corresponden a la Administración Pública.

#### **Plan de Reorganización Municipal.**

##### **Diagnóstico** (análisis de puestos y funciones)

- Ubicación y delimitación de funciones
  - Presidencia Municipal
  - Secretaria del Ayuntamiento
  - Tesorería Municipal
  - Consejo de colaboración
  - Cuerpo de Seguridad Pública Municipal
  - Registro Civil.

## **Idoneidad de Titulares**

- Cuestiones Políticas (Presencia en la Comunidad)
- Cuestiones Administrativas (capacidad para el puesto)

## **Relaciones entre Dependencias.**

**Reestructuración:** (de algunas funciones de los órganos)

**Cabildo - - -** Someter a licitación los contratos de Obras Públicas.

**Secretario -----**

- Creación de Unidades para peticiones y quejas en el Municipio y en las Oficinas,
- Asignación de partida para apoyos materiales.
- Delimitación de su capacidad decisoria.

## **Consejos de Colaboración.**

- Instalación de vínculos para la comunicación con el presidente y secretario.

## **Cuerpos de Seguridad Pública Municipal.**

- Selección de personal en base a los criterios de la Seguridad Pública del Estado.
- Entrenamiento (particularmente en;)
  - Acondicionamiento físico.
  - Conocimiento de bandos y reglamentos
  - Defensa personal y manejo de armas.
- Equipamiento del Cuerpo de Seguridad.
  - Vehículos
  - Armamento
  - Vestuario y Equipo.

**Registro Civil**

Auditoria Administrativa

- Análisis de trámites y procedimientos
- Actualización de los Sistemas de Archivo
- Medición de la eficiencia.

**Creación de la Unidad Interdisciplinaria de Planeación y -  
Presupuestación Municipal (UIPPM)**

- Integración ---- de Presupuesto de ingresos
- Presupuesto de egresos
- Cálculo de las Obras Públicas
- Jurado para consultas de las licitaciones para las obras.
- Instancias Consultoras respectoa la Jerarquización de Obras Públicas.

**Saneamiento Financiero.**

Necesidad de presupuestar:

Ingresos

Egresos

**Ingresos**

Impuestos y derechos (acciones concretas)

- Actualización de padrón de contribuyentes del Municipio (detección de causantes)
- Cobro de los adeudos contraídos por los particulares con el Municipio. (Rezagos)
- Implementación de Sistemas de Control sobre los Contribuyentes (sistema por Kardex, Sistema Computarizado).

### **Empresa paramunicipal**

- Auditoría de Gestión
- Control de gestión por medio de una comisión designada por el cabildo.
- Parámetros de Resultados.

### **Egresos**

#### **Control de partidas**

- Formulación de reglas para la presupuestación.

#### **Calendarización de Pagos**

**Reducciones dentro de la partida no sujeta a comprobación**

**Control de las firmas de Autorización para gastos no comprobables.**

### **Autosuficiencia Económica.**

Saneamiento de finanzas como condición "sine qua non"

**Impulso** a las industrias existentes. |

- Agrícola . |
- Porcícola
- Avícola.
- Ladrilleras.

Prospección Industrial (Paramunicipal)

- Materiales para construcción.
- Mediana Industria.
  - Flores y procesados.
  - Legumbres
  - Ganado menor.

**Presupuestación:** Abarcando todas las ramas de la actividad municipal a fin de controlar los recursos materiales del Municipio.

### **Autonomía Política.**

Fortalecimiento de las organizaciones populares en vistas a la constitución de una organización de todo el Municipio.

- Con los siguientes pasos:

- 1.- Campañas de organización por colonias.
- 2.- Campaña de educación cívica - política.
- 3.- Incrementar la capacidad de gestión de éstas organizaciones ante el Municipio.

### **Presencia en la Legislatura Local.**

- 1.- Plantear a los diputados locales del distrito que corresponda, las demandas municipio y que puedan ser resueltas por esta instancia.
- 2.- Respalda como organización la presencia del Presidente Municipal ante la Legislatura Local y ante el Gobernador al requerir de estas instancias la solución de problemas de índole material.

## C O N C L U S I O N E S .

Historicamente los Municipios han sido Entidades - con personalidad propia. Debido a una serie de acontecimientos económicos y políticos, han visto mermada esta presencia convirtiendose en Entidades Sucursales del poder centralizado de facto, siendo necesario restituírles su cualidad de - instancias democráticas y participativas.

Sin embargo, la letra de la Constitución, solo se ha quedado en palabras escritas, pues existe un control no - formal que viene de los poderes Estatal y Federal hacia el - Municipio impidiendo su crecimiento mediante controles pre--supuestales y obviamente políticos. la pregonada autonomía Municipal, solo es retórica, pues los ingresos fiscales generados por los Municipios son cimiento de las Ciudades.

En realidad <sup>no</sup> sabemos en que el Municipio sea dueño de su hacienda; el nivel federal perdería grán parte de peso político que posee y aunado a esto, el Municipio tendría --- Autonomía Política, lo cuál es fundamental.

El "poder central" no va a ceder en nada el control político-económico de los Municipios. El fortalecimiento del Municipio, sólo se puede llevar a cabo por medio de una se--rie de reformas, tanto en lo económico y administrativo, -- como en las funciones políticas que esta Entidad desarrolla.

Finalmente, este control sólo será desaparecido -- cuando existan formas de ORGANIZACION Municipales de la --- Población, sólo se podrá acceder al poder mediante la participación amplia y conciente de la población, concretada en - la palabra ORGANIZACION.



REFERENCIAS.

- 1.- Ojeda Ortéga. P.14
- 2.- Manual Administración (Presidencia de la Rep.) p.7
- 3.- Idem. p.7
- 4.- Aguilar Aguilar p.66
- 5.- Gaceta INAP #3 p.13
- 6.- Calzada Padrón p.140
- 7.- Gaceta INAP #3 P.14
- 8.- Aguirre Beltrán Gonzalo "Formas de Gobierno Indígena" p.35
- 9.- Ojeta Ortega pp.34
- 10.- Enciclopedia Quillet. tomo 8 p.512
- 11.- Gaceta INAP #3 p.139
- 12.- Cue Canovas Agustín p.330
- 13.- Manual Administración (Presidencia de la República) p.10
- 14.- Moya Palencia Mario, citado en Gaceta INAP #3 p.146
- 15.- Plan Nacional de Desarrollo 1983-88 p.397 punto 9.2.4
- 16.- P.N.D. p.50
- 17.- Recomendamos la lectura de Carrillo Castro, Alejandro.  
"La Reforma Administrativa en México", Tercera Edición -  
INAP 1978.
- 18.- P.N.D. p.391
- 19.- Idem. p.394
- 20.- Idem. pp49-50
- 21.- Idem. p.398
- 22.- Idem. pp.397-398

BIBLIOGRAFIA BASICA.

- \* Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.  
Cámara de Diputados 1969/1978.
- \* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Porrúa 1985.
- \* Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.  
Ley Orgánica Municipal, Comisión Estatal Electoral 1981.
- \* Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.  
Poder Ejecutivo Federal SPP-TGN 1983.
- \* Ley Orgánica de la Administración Pública/ Edo. de México.  
Edit. Libros Económicos 1983.
- \* Municipio Libre/Fortalecimiento del Federalismo.  
Feliciano Calzada Padrón. ENEP-UNAM 1983.
- \* Gaceta Mexicana de la Administración Pública Estatal y Municipal.  
números 3, 8, 9, 10, 11, 12, 13. INAP 1981,1983,1984.
- \* Manual de Administración Municipal.  
Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. TGN 1981.
- \* Plan del Centro de Población Estratégico de Chicoloapan.  
Sría. de Desarrollo Urbano y Obras Públicas. Gob. del -  
Edo. de México.
- \* La Administración Pública del Estado Capitalista.  
Omar Guerrero. Edit. Fontamara 1981.
- \* Contribución al Estudio del Estado Social- Autoritario.  
Enrique de la Garza Toledo Cuadernos Universitarios #9  
UAM I. 1984
- \* Procesos Políticos en Tlacayapan, Morelos.  
Roberto Varela. Cuadernos Universitarios #11 UAM I 1984.

\* Investigación Socio Política del Municipio de Ecatepec de -  
de Morelos.

Tomás I Azuara Pliego et al.           UIA 1981 fotocopias.

\* Banco Municipal Chicolopan de Juárez, trienio 85-87.

&&&&&&&&&&

&&&&&&&&

&&&&&&

&&&&

&&

&

A N E X O.

EL MUNICIPIO EN LA HISTORIA DE MEXICO.

## HISTORIA MUNICIPAL

Orígenes.- El Municipio es una entidad jurídico política cuyos orígenes se pierden en la noche de los tiempos, debemos suponer que las primeras asociaciones de seres humanos, superadas las etapas de la horda, y la tribu, fueron los cimientos de lo que actualmente conocemos; si hemos de concretar un dato podemos señalar que durante el Imperio Romano, se conforma el término "Municipio" referido al cargo o servicio público, se reconoce la calidad de "Municipium" a las ciudades principales y libres donde sus ciudadanos (Municeps) gozaban de los mismos derechos que los habitantes de Roma.

La Edad Media señaló la desaparición de las formas romanas de ejercicio del poder; durante la primera etapa de la edad media el imperio se subdividió en pequeños señoríos feudales controlados por guerreros. La aparición de los Burgos, es decir, de las ciudades fuera del alcance de los señores feudales, se da en etapas posteriores de este mismo período, llegando al Renacimiento. Estas entidades se perfeccionan llegando a ser las Repúblicas Florentinas que tanto lustre dieron a las artes, cabe señalar que estas entidades eran regidas por consejos de notables, significados por su capacidad económica, el pueblo subordinado no tenía opciones de participar más allá de la obediencia de las Leyes dictadas por los gobernantes, caso singular el de los Cantones Suizos, ejemplo de la aplicación de sistemas democráticos que pasan sin deterioros a través de los siglos, el mismo sistema federal suizo reconoce personalidad jurídica a la asamblea nacional, integrada ésta por medio de representantes de todas las entidades que conforman la federación Helvética.

La Edad Media produce dos sistemas de ejercicio de poder: las casas reinantes por un lado (ejemplo: Los Habsburgo) y las Repúblicas Florentinas), (el caso de los Comuneros de Castilla), se verá más en detalle en el desarrollo posterior de este capítulo.

Los Municipios que son objeto de nuestro estudio se originan a partir de la Conquista Española, algunos autores pretenden que los orígenes del Municipio se hallan en las estructuras precor-

tesianas conocidas como "Calpullies". Esta afirmación adolece - de varios defectos, el más importante es el de no reconocer que los conquistadores hicieron desaparecer las formas de la organización política tradicional, por ser incompatibles con el sistema español. Los calpulis eran entidades de estructura teocrático militar y se integraban de la siguiente manera: La autoridad residía en el "pilli", varón descendiente de las familias fundadoras de la comunidad que integraba la asamblea junto con los ancianos y los personajes de dignidad y prudencia que se hubieren distinguido, la asamblea designaba al "calpulec" o "teachcauh", especie de procurador o alcalde; otros funcionarios son; "tecuhtli", jefe militar, "tequitlatos" o recaudadores, "tlalanques" - o cuadrilleros, los hechiceros, los "Tlacuilos" o escribanos, y los "topiles" o gendarmes. (8)

El Calpulli era, en su momento, una mera adivisión de carácter administrativo, no se constituye como una soberanía integrante del imperio Azteca; basaba su funcionamiento en la estructura - del aparato militar. Durante la guerra con la que se realizó la conquista de Tenochtitlán, la organización política dió muestras de su coherencia en el combate y la organización. No se revela esta instancia como entidad democrática, por estar sujeta al poder del "Tlatoani" en lo general y al poder de los ancianos en los casos individuales; el carácter teocrático del capulli fué elemento que definió en los conquistadores la decisión de borrarlo de una manera total, su desaparición coincide con la implantación de otra estructura de gobierno: el Municipio Europeo. -- Los rescoldos del sistema se perdieron en 300 años de dominación europea.

Basándonos en lo anterior, el carácter teocrático militar y su integración a las labores de agricultura en pequeños estamentos, tienen múltiples puntos de contacto con los conceptos del "Modo de producción asiático", no consideramos que ésta sea la mejor instancia para definir la viabilidad de esta categoría o su - - aplicación al sistema precortesiano.

## LA EPOCA COLONIAL.

El proceso de conquista y colonización por parte del Imperio Español implicó la instauración del Sistema Jurídico, Político y Social de la metrópoli, las instancias existentes en las tierras conquistadas se vieron suprimidas por medio de la fuerza, entre estas desapariciones se halla el sistema de Calpullis base del Imperio Azteca.

Un elemento renovador fué el municipio europeo, basado en la elección de representantes de entre los mismos pobladores de la zona donde se erigía:

"....Los artesanos que ejercían el mismo oficio, habíanse concentrado para sostenerse mutuamente y poniéndose bajo la protección de un santo patrono que elegían, formaban corporaciones.... se asociaron para conquistar la libertad de la ciudad en la que vivían, asociación que constituye el "comun" o "las comunas"...." (9)

Los Municipios en México se empiezan a formar a partir de la llegada de los conquistadores, la cita precedente se refiere al caso de los comuneros de Castilla, siendo este la forma más avanzada de organización en la Península; por desgracia su ejemplo no cundió, la Batalla de Villalar efectuada el 23 de abril de 1521, (10) en la que el duque de Haro, bajo órdenes de Carlos V, derrota a los comuneros, refrendando el poder absoluto de los Habsburgo, en España.

De esta manera se entierra la única posibilidad de hacer de los Municipios en la América Colonizada, entidades autónomas sin el dominio de la Metrópoli Española o sus agentes.

Volviendo al caso mexicano, debemos señalar que el primer Ayuntamiento de México y de la América Continental, es el de Veracruz:

"....El primer Municipio Español en México fué fundado por Hernán Cortéz el 22 de abril de 1519 y denominado "Villa Rica de la Vera Cruz". Se creó en nombre del Rey y se le dotó

de un Cabildo o Ayuntamiento, con el esencial propósito de invertir a Cortéz de las facultades legales para efectuar - la Conquista...." (11)

Sobre la erección del Primer Ayuntamiento de México es necesario hacer una serie de observaciones. A partir de la versión de Bernal Díaz del Castillo se puede notar que la expedición de -- Cortéz incurre en la legalidad al zarpar de la isla de Cuba, -- por carecer de la Autorización del Gobernador para ello, a pesar de ésto, el conquistador parte dirigiéndose a las costas exploradas por Grijalva y Hernández de Córdoba con anterioridad, - la creación del Ayuntamiento de Veracruz es solo una maniobra - de carácter legaliforme a fin de conferirse mediante una hábil - maniobra de su inventiva, con la complicidad de los subordinados, la autoridad que le fué negada por el Gobernador de Cuba.

Mal precedente tiene la erección del Municipio, prueba de éstos es la designación de los funcionarios edilicios entre los más - cercanos colaboradores de Cortéz. Se realizaron una serie de ceremonias, levantándose las actas correspondientes, señalar esta - maniobra como un hito dentro de la Historia Municipal es guiarse solo por las apariencias. Si debemos de ver la erección del - primer Municipio en México como punto nodal del desarrollo histórico, es mucho más trascendente averiguar la fecha de la erección del Ayuntamiento sobre la Ciudad Conquistada de Tenochtitlan - México, refiriéndonos al año de 1521.

Relacionado ésto con la rebelión de Villalar, debemos señalar - la trascendencia de este movimiento, los comuneros de Castilla pierden derechos al mismo tiempo de la caída del Imperio Azteca, pierden la autonomía que gozaban de facto, la elección de los - magistrados, la no obligatoriedad de los impuestos no señalados por sus autoridades judiciales, así como la intermediación de - sus magistrados con relación a los enlaces con el poder monárquico.

Otro de los elementos que vino a viciar el sistema Municipal -- fué el cambiar el sistema de elección directa, al de venta de - los cargos Municipales al mejor postor, lo que hizo posible que-



los sectores de mayor capacidad económica acaparasen los puestos más lucrativos, estableciendo relaciones de poder que dificultaran las relaciones entre peninsulares y criollos los próximos 300 años. Para 1800 aproximadamente, los enfrentamientos entre criollos y peninsulares habían degenerado en una serie de prácticas segregacionistas, ubicando a los primeros en los puestos subordinados sin poder acceder a los espacios señalador por tradición a los segundos. Es a partir de esta segregación donde surge en el criollo el interés por sacudirse el yugo del poder de la metrópoli y de sus emisarios.

### 1800 PRIMER INTENTO.

La Invasión Napoleónica y la usurpación del trono español por parte de José Bonaparte ocasionaban un vacío de poder dentro de la Península que necesariamente se reflejaría en la colonia. Se establecen juntas de gobierno en diversos lugares creando el problema de averiguar cual de estas detentaba la Soberanía, o decidirse a reconocer al Monarca usurpador.

En la Colonia los bandos se presentaban de una manera más clara, de tal manera que los criollos pedían que la soberanía reconociese en el pueblo su legítimo origen, posición anatémizada por la Inquisición que la consideraba Herética, la formación de un Gobierno en el Exilio fué otra de las posiciones más señaladas en este período.

Los oficios de Primo Verdad, Azcárate y Talamantes adquieren importancia en el momento que se revelan como la capacidad de los criollos para incidir dentro de los procesos políticos y para señalar que los Ayuntamientos podían ser elementos de cambio dentro de la Política de la Colonia, por si no se recuerda, estos personajes eran miembros del Ayuntamiento de la Capital.

Analizando su desempeño podemos concluir que los resultados fueron poco halagadores, los personajes murieron por causas misteriosas o por enfermedad y sus propuestas no recibieron la acogida que ellos esperaban, llamar a ésto el primer intento de independencia es un tanto aventurado, más bién, deberíamos de considerarlo como un intento de golpe de mano, a fin de apropiarse

del poder en beneficio de una Fracción de la Clase Gobernante, - sin respaldo por parte del pueblo, del cual se erigian en emisarios, es uno de los precedentes de los modernos "Cabildazos" mediante los cuales se violenta el orden establecido o se remueven a funcionarios municipales de diversa índole.

### SOBRE LAS FORMAS ORIGINARIAS PARA LA ERECCION DE LOS MUNICIPIOS.

a) Erección de Municipio a partir de la Constitución de Cádiz; - Se presentan dos casos diferentes dentro de este mismo apartado, el primero de éstos se refiere a la promulgación de 1812, en la que se ubica una serie de condiciones para la constitución de Municipalidades, en base a una serie de supuestos Jurídicos como lo son el monto de la población y la permanencia como comunidad, el segundo se refiere a la restauración de la casa reinante en España y a la puesta en vigencia de este documento, cuya observancia se había visto suspendida por la intervención napoleónica. Algunas comunidades de nuestro país toman una de estas fechas como punto de partida de su existencia como entes autónomos, debido esencialmente a la inexistencia de pruebas documentales que avalen cualquier afirmación que se pueda hacer respecto a este problema.

b) Erección del Municipio en base a la Constitución Local de la entidad federativa en la que tiene su asiento; este hecho se consuma mediante la promulgación de la constitución correspondiente y puede ser por considerarlo como el establecimiento de los esquemas normativos así como de los supuestos jurídicos a los que hicimos mención en el apartado anterior, o bien, puede ser que dentro del texto de la Constitución se señalen la formación de una o varias áreas que se consideran municipios y que antes no lo eran.

Varios Municipios del Estado de México se hallan en este supuesto, por lo que sus fechas de erección se ubican dentro del mismo año (1827) en que se promulgó la Constitución de este Estado.

Otro de los casos se presenta cuando una comunidad existe desde tiempos muy remotos, al no disponerse de datos fidedignos acer-

ca de la fecha exacta del decreto de erección, las autoridades Municipales piden a la legislatura local que expida un decreto mediante el cual se oficialice la fecha observada de una manera tradicional, tal es el caso del Municipio de Texcoco al designarse como fecha el 12 de noviembre de 1874.

d) Determinación de la fecha en vista de los primeros registros de secciones de cabildo efectuadas en la localidad, este supuesto se basa en el más simple de los razonamientos, la celebración de Cabildos implica la existencia de un cuerpo edilicio establecido, que solo se puede dar con un Ayuntamiento; aún siendo este constituido de facto en la Comunidad, la validéz de este razonamiento depende de la ubicación de estos registros, cada vez mas antiguos, por lo que el dato tiende a ser poco confiable, - dado que de existir en poder de los investigadores la totalidad de las actas de Cabildo, en una de estas debería de encontrarse el instrumento mediante el cual se dió origen al ente municipal. De otra manera sólo es una afirmación facilmente rebatible.

e) Erección a partir de 1821, algunas comunidades asumen como - año de erección el mismo de la consumación de la Independencia- (1821) pero las comunidades existían antes de esta fecha por lo que el dato es meramente simbólico, pese a que en algunas ocasiones se adicione con la fecha tradicional considerada por los habitantes del Municipio.

A manera de Corolario. Los archivos Municipales en pocas ocasiones guardan los decretos de erección de los mismos, lo que es - sintomático de la incuria que priva en tales lugares, las comunidades slavan las deficiencias por diversos caminos, de los -- aquí señalados, la importancia de las fechas consiste en ubicar los momentos en que surgen esta instancias y por medio de estas poder comprender la situación política que se vive y que de alguna manera explica las características del Municipio.

MEXICO INDEPENDIENTE, LOS CIMIENTOS DEL  
SISTEMA FEDERAL.

A fin de entender la dinámica del Estado Mexicano actual es necesario abordar sus orígenes, la transición del Sistema Colonial hacia la República Juarista y a partir de ésta explicar el modelo porfirista, concluyendo con los esquemas planteados por la Revolución de 1910.

La primera polarización del poder en México estaba dada por la áspera relación entre criollos y peninsulares que desembocaría en la lucha por el predominio, que sería ganado por los criollos.

El estado de inestabilidad al consumarse la independencia sería campo fértil y a la vez resultado para las luchas entre las diversas fracciones de la misma clase gobernante, la presencia del pueblo de quienes todos se señalaban como abanderados era poco menos que irrelevante, la lucha se daba entre grupos pertenecientes a una clase y su orientación era de carácter económico.

Los grupos principales de la contienda política de esta época se podían ubicar a Grosso modo en los dos siguientes grupos; --

- a) Federalistas encabezados por liberales de la Talla de Ramos Arizpe, eran un grupo de jóvenes herederos de las tradiciones intelectuales manera significativa por los principios de la Ilustración Europea, buscaron como éstos la independencia con una amplia participación nuclearon al grupo forjador de la constitución de 1824, su idea de gobierno se basaba en la existencia de una serie de entidades de adhesión a la República, justificaban sus acciones con argumentos referidos a la extensión del territorio y la dificultad de organizar un aparato estatal que pudiera controlar un País tan grande.
- b) Centralistas; este grupo sostenía la concepción de un gobierno bajo la dirección de un órgano centralizado, controlado por una especie de directorio integrado por "no-

tables", sujetando de una manera total a las provincias, el liderazgo de personalidades como Lucas Alamán, por su capacidad teórica y de Anastacio Bustamante como estadista y Jefe militar, garantizaban una coherencia interna - como partido con amplias posibilidades para contender -- por el poder con los federalistas.

La concepción de los centralistas pretendía el sostenimiento de los esquemas coloniales y por ende los privilegios que como grupo habían disfrutado, los partidos, formados a partir de esta - polarización, se sustentaron con un enfrentamiento entre dos -- formas diferentes del Rito Masón, los centralistas se organizaron a partir de los grupos practicantes del Rito Escocés de la Masonería, los federalistas lo hicieron por medio del Rito - -- Yorkino, traído a nuestro País por medio del Embajador Poinsett de triste memoria.

La presencia de los masones adquiere dimensiones trascendentes - en la medida que se presentan como una forma de organización política, precaria, es cierto, pero alternativa. Este trabajo no pretende analizar las funciones desempeñadas por las sociedades secretas dentro de las luchas políticas de nuestro país, la señalación precedente solo se da como apoyo a los conceptos de federalismo y centralismo, ubicando a las logias como entidades - que en su oportunidad cohesionaron a los individuos y los enfrentaron en la búsqueda de nuevas alternativas para llevar a - cabo la gestión del Naciente Estado Mexicano.

Abundando sobre el tema; sería necesario hablar aquí sobre las disputas entre centralistas y federalistas con un significado - más claro; representaría la lucha entre seguir con las antiguas formas de gobierno y de organización social y política a la de buscar una forma alternativa, que de manera casi mágica llegará a resolver un problema estructural: la separación de algunos estados miembros de la Federación nos da la oportunidad de verificar la fragilidad de la Nación que apenas surgía. El caso de la Península de Yucatán es representativo de esta tendencia desde 1823. Las estructuras jurídicas que sustentan al Federalismo, - pueden hallarse en los Decretos del 3 de enero de 1824, "Acta -

Constitutiva de la Federación Mexicana", que en el Artículo 5 - señala la caracterización de la República como un Gobierno Federal, la constitución firmada en octubre de ese año, vigente hasta 1835 sostiene al sistema federal. Los centralistas ocupan el poder a partir de este año (1835), sosteniendo su predominio -- hasta 1846. Cuando los Federalistas recobran el poder restablecen la constitución vigente en 1835, subsisten al mando de la Nación hasta 1853 año en el que Santa Anna se Apodera del Gobierno. Al año siguiente el Plan de Ayutla, proclamado por Juan Alvarez, desconoce al Dictador y convoca en 1855 a un congreso-constituyente que culminaría con la constitución de 1857 vigente durante los siguientes 60 años. Debe destacarse el carácter liberal de este documento, el cual sería usado por Porfirio - - Díaz como elemento que convalidaría los actos del más puro despotismo:

"....La Dictadura de Porfirio Díaz convierte a los Municipios en el engranaje de su sistema dictatorial. La centralización ahogó la vida Municipal. Los prefectos (herencia del Sistema Francés) que desde años atrás controlaban la vida local, se convirtieron en Jefes Políticos de los Ayuntamientos y representaban el fin de la libertad Municipal, dichos jefes políticos eran superiores jerárquicos de los Ayuntamientos y constituían la autoridad intermedia entre éstos y el gobierno estatal...." (13)

Esta estructura política, (los Jefes Políticos) desaparece con la Constitución de Querétaro al declararse en el Artículo 115 - que no existe autoridad intermedia entre el Municipio y el Poder Ejecutivo de la Entidad.