



Reflexiones

EN TORNO AL DESARROLLO MUNICIPAL

COORDINADORES:

Juan Carlos Arriaga Rodríguez
Natalia Fiorentini Cañedo
Juan Carlos Ramírez Brenes



Reflexiones en torno al desarrollo municipal

Juan Carlos Arriaga-Rodríguez ■ Natalia Fiorentini
Cañedo ■ Juan Carlos Ramírez Brenes
Coordinadores



303.44

R332R

Reflexiones en torno al desarrollo municipal [recurso electrónico] / Coordinado por Juan Carlos Arriaga-Rodríguez, Consuelo Natalia Fiorentini Cañedo y Juan Carlos Ramírez Brenes. – 1ª ed.- [Chetumal, México]: Universidad de Quintana Roo; [Nicoya, Costa Rica]: Universidad Nacional, 2018.

1 recurso en línea (278 p.): E-Book ; pdf; 4.13 MB

ISBN Universidad Nacional: (versión digital) 978-9968-526-07-4

ISBN Universidad de Quintana Roo: (versión digital) 978-607-9448-49-3

1. Municipio – desarrollo local. 2. Municipio – desarrollo social. 3. Municipio – centralismo. I. Título

Primera edición, mayo de 2018

© 2018

Universidad de Quintana Roo

© 2018

Universidad Nacional

<p>Universidad Nacional. Campus Nicoya, Costa Rica. Teléfono: 2562-6225, 2562-6237 / Fax: 2686-6262 Correo electrónico cemedede@una.cr Apartado postal: 86-3000, Universidad Nacional, Sede Regional Chorotega, Campus Nicoya. Costa Rica. América Central</p>	<p>Universidad de Quintana Roo, Unidad Académica Chetumal, Quintana Roo, México. Teléfono: 983 8350300 / Correo electrónico: stip_dcph@uqroo.edu.mx División de Ciencias Políticas y Humanidades, Boulevard Bahía esq. Ignacio Comonfort, s/n, Col. Del Bosque, Chetumal, Quintana Roo. CP: 77019. Comité Científico UQROO Alejandro Garcés H. Hugo Acosta Martínez Eric Cardín Eduardo Fernández Guzmán Jorge Moraga Reyes</p>
---	---

Este libro es resultado del trabajo conjunto entre académicos de la Universidad Nacional y del Cuerpo Académico de Estudios Políticos de Quintana Roo, de la Universidad de Quintana Roo, y tiene por objetivo difundir el trabajo académico sobre el tema del municipio y el desarrollo local. Fue coordinado por Juan Carlos Arriaga-Rodríguez, Consuelo Natalia Fiorentini Cañedo y Juan Carlos Ramírez Brenes.

Todas las figuras, cuadros e imágenes pertenecen a los autores participantes en este libro y ellos han autorizado su reproducción.

Se permite la reproducción parcial o total de la obra, siempre y cuando se de crédito a los autores.

Contenido

PRÓLOGO

<i>León Ricardo Lizárraga</i>	9
<i>Cubedo.....</i>	

INTRODUCCIÓN

<i>Víctor Julio Baltodano</i>	11
<i>Zúñiga.....</i>	

DEL DESARROLLO ECONÓMICO AL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE: HISTORIA Y RETOS PARA LA PLANEACIÓN MUNICIPAL

<i>Natalia Fiorentini Cañedo.....</i>	17
---------------------------------------	----

EL AYUNTAMIENTO Y EL CENTRALISMO POLÍTICO EN MÉXICO

<i>Juan Carlos Arriaga-Rodríguez.....</i>	57
---	----

DE LA AGENDA TRADICIONAL A LA INTEGRAL EN EL DESARROLLO MUNICIPAL. UNA PROPUESTA PARA SU ESTUDIO

<i>Tania Libertad Camal-Cheluja.....</i>	87
--	----

ANÁLISIS DE LOS PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL DE OTHÓN P. BLANCO, 2005-2016

<i>Citlalli I. Olvera Calderón.....</i>	117
---	-----

GRANDES VISIONES, GRANDES RESOLUCIONES, GRANDES REALIDADES: TURISMO Y PESCA EN LA PLANEACIÓN ESTATAL Y MUNICIPAL DE ISLA MUJERES, 2005-2016

<i>Jorge E. Figueroa Magaña y Verónica Rueda Estrada.....</i>	153
---	-----

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO
2015-2018, DE VILLA ÁLVAREZ, COLIMA

Horacio Espinosa Coria..... 189

DESARROLLO LOCAL, DIAGNOSIS SOCIOECONÓMICA Y AMBIENTAL EN EL
MUNICIPIO FRONTERIZO DE LA CRUZ, GUANACASTE: UNA VISIÓN DESDE
LOS ACTORES LOCALES

Juan Carlos Ramírez Brenes y Jockseline Zuñiga Varela..... 209

DESARROLLO LOCAL Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA
COMUNIDAD DE QUIRIMÁN, MUNICIPIO DE NICOYA, COSTA RICA

Ricardo Morataya Montenegro, Xinia Campos Palma y Juan Carlos Ramírez

Brenes..... 255

Prólogo

La Universidad de Quintana Roo, la Universidad Nacional de Costa Rica y el Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo A. C., comparten como objetivo primordial, el fomentar e incentivar la investigación y estudio en torno a los gobiernos municipales, mismo que se plasma en “Reflexiones en torno al desarrollo municipal”. Agradezco a cada uno de las y los autores por su tiempo, esfuerzo y dedicación para concretar este proyecto.

En razón de la transición democrática que se ha venido dando en los últimos años, surge la necesidad de encauzar las demandas sociales en métodos que redunden en la mejora de la gestión pública. Por ello, es de suma importancia el estudio local; pensar global y actuar local debe ser una realidad que envuelva a los gobiernos locales para la toma de decisiones para un mejor manejo responsable, transparente, eficiente y organizado de los recursos escasos, para responder a quien es la base del desarrollo, el ciudadano.

Cabe señalar que los gobiernos municipales en México adolecen de severos problemas estructurales que han sido ampliamente estudiados y diagnosticados: escaso periodo de gestión (tres años); prohibición de reelección del ayuntamiento – misma que fue recientemente levantada con la reforma constitucional de 2014-, lo que no permitía a la ciudadanía premiar o castigar a un gobierno municipal por su desempeño y alejaba a los ayuntamientos de las demandas ciudadanas; carencia absoluta de burocracias profesionales basadas en el mérito, por lo que cada tres años los ganadores en las contiendas electorales para las presidencias municipales “se reparten el botín” de cargos públicos, en detrimento de la experiencia y conocimiento de los buenos servidores públicos que tienen que dejar sus cargos a personas allegadas a la nueva administración, mismas que tienen que pasar por una lenta curva de aprendizaje. Todo lo anterior ha conllevado un escaso desarrollo organizacional y de capacidades técnicas y administrativas de los gobiernos municipales, en menoscabo de la calidad de los servicios públicos que la ciudadanía demanda.

El objeto del presente libro, en esta tesitura, es plantear los principales elementos teóricos-conceptuales sobre el desarrollo en el ámbito local, con la finalidad de analizar el rol que juegan los gobiernos locales y de cómo la comunidad local contribuye y/o participa en el plan municipal de desarrollo –principal instrumento de planeación municipal- para que se logren las metas y objetivos dentro del mismo. Se explora una tendencia de enfocar lo local a lo municipal, con antecedentes institucionales del gobierno municipal mexicano; se esboza al gobierno municipal como un poder centralizado de las élites locales.

Asimismo, se hace referencia a la agenda pública, analizando la idea de transitar de una agenda tradicional, a una ampliada como parte esencial de desarrollo enfocado a los ayuntamientos, ámbito de gobierno en el que es necesario tomar en cuenta los factores políticos, organizacionales, culturales institucionales que afectan de manera positiva o negativa a los actores implicados en la construcción de dicha agenda.

Finalmente, se analiza la planeación municipal en México y Costa Rica como herramienta esencial de función administrativa y guía de gestión organizacional. Los gobiernos estatales y municipales son entes obligados a planificar detalladamente el desarrollo social y económico de sus respectivos territorios, razón por la cual se analizan los planes municipales de desarrollo y los elementos *sine qua non* que deben contener para asegurar su adecuada implementación, seguimiento y evaluación. Esperamos que esta obra abone a reforzar el estudio del municipalismo, máxime con la demanda de servicios generada por la explosión demográfica- incrementar los recursos y las capacidades técnicas y administrativas de sus gobiernos municipales para responder acorde a las exigencias de una ciudadanía cada vez más contestataria e informada.

León Ricardo Lizárraga Cubedo
Instituto de Administración Pública de Quintana Roo

Introducción

El presente libro está dedicado a reflexionar sobre desarrollo municipal tomando como ejemplo las realidades de algunos países de América Latina, concretamente de México y Costa Rica.

El libro empieza con la discusión de lo que ha desvelado a las Ciencias Sociales y es abordar el tema del desarrollo desde una visión crítica. Este tema polisémico ha gravitado entre el desarrollo de estirpe neoclásico más asociado al crecimiento económico hasta propuestas más de vanguardia como el de maldesarrollo o del buen vivir, entendido este último desde la óptica de los pueblos originarios de América. Sin embargo, el capítulo de Natalia Fiorentini va más allá de esta discusión ya que “Revisar el concepto de desarrollo y sus diversas acepciones es uno de los objetivos de este trabajo, el otro es abordar la relación entre desarrollo en el espacio local y la planeación municipal.”. La autora concluye que “casi siete décadas tuvieron que transcurrir para que se concibiera al desarrollo como un derecho de la humanidad”, sin embargo, a su criterio, se debe seguir reivindicando “la defensa y respeto de los derechos económicos, culturales, ambientales y sociales (Rendón, 2007, p. 127)” dado que aún estamos lejos de alcanzar los Objetivos Del Milenio para erradicar la pobreza extrema en sus varias dimensiones.

El segundo capítulo se denomina El Ayuntamiento y el centralismo político en México y es escrito por Juan Carlos Arriaga-Rodríguez. En él se destaca al ayuntamiento como la base de la organización política de los estados de la república mexicana y como base también de la organización administrativa que debe velar por los intereses de la población asentada en el municipio. El capítulo de Arriaga-Rodríguez realiza un “análisis de las adecuaciones en las competencias y funciones de los ayuntamientos en México” donde demuestra que “el centralismo político ha restado autonomía al ayuntamiento en el ejercicio de sus competencias administrativas, y ha frenado su consolidación como la principal institución de representación política local”.

Las principales conclusiones que se obtienen del estudio se pueden agrupar en las siguientes: A través de la historia en el municipio y en el ayuntamiento en México ha

dominado el centralismo político. Eso se puede visualizar en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que no garantizó la autonomía plena de los ayuntamientos dando origen a debates que llevaron a que entre 1983 y 2014 se realizaran siete reformas a dicho artículo. No obstante “a pesar de todas las adiciones y modificaciones realizadas al texto del artículo 115, el gobierno municipal aún enfrenta obstáculos para conquistar su autonomía plena. Es claro que el centralismo sigue presente en la práctica política y administrativa de los ayuntamientos”.

El tercer capítulo, escrito por Tania Libertad Camal-Cheluja, se denomina De la Agenda Tradicional a la Integral en el Desarrollo Municipal. Una propuesta para su estudio. Trata de diferenciar entre una agenda tradicional municipal, como aquella centrada “a través de un conjunto de acciones locales con las que una administración provee servicios básicos” y una agenda integral con tareas más abarcadoras, dedicadas desde el fomento de la participación ciudadana, “la promoción de valores y actitudes políticas hasta el fomento del desarrollo, con la innovación en la gestión y a través de la articulación de políticas públicas”. El estudio se centra en el Estado de Quintana Roo.

Dentro de las conclusiones más importantes a la que llega la autora tiene que ver con que las políticas públicas son escasas, y predominan las acciones que tratan de dotar a la sociedad de servicios públicos, de corte cortoplacista, sin una planeación a largo plazo. De acuerdo con Tania Libertad Camal-Cheluja “Para promover el desarrollo humano las autoridades municipales deben dejar de diseñar e instrumentar políticas públicas cuya duración abarca una única administración, y considerar su impacto en un periodo más lejano”.

El cuarto capítulo, Citlalli L. Olvera Calderón lo denomina Análisis de los planes de desarrollo municipal de Othón P. Blanco 2005-2016. Este es uno de los once municipios en que se divide el Estado de Quintana Roo. El objetivo general del estudio tiene que ver con “analizar los elementos que integran los planes de desarrollo municipal de Othón P. Blanco (OPB), a fin de conocer si incluyen los apartados señalados en el artículo 52 de la Ley de Planeación del Estado de Quintana Roo (LPDEQRoo); y además saber si dichos elementos se entrelazan para permitir el logro del desarrollo local”. Como hipótesis Olvera Calderón propone que este proceso de

planeación es un mero formalismo que se utiliza para cumplir con un requisito exigido por el Estado de Quintana Roo. Esto queda claro cuando se plantea que “los instrumentos de planeación únicamente se elaboran para cumplir con el requisito de entrega ante el Congreso del Estado de Quintana Roo, por ende, no cumplen con las características señaladas.” Asimismo, se clarifica más, y se reafirma en la conclusión general de que los gestores municipales, encargados de la elaboración del plan de desarrollo municipal, se preocupan más por la entrega de los documentos formales que por la estructura e información de los elementos que lo integran.

El quinto capítulo se titula Grandes visiones, grandes resoluciones, grandes realidades: turismo y pesca en la planeación estatal y municipal de Isla Mujeres 2005-2016, escrito en coautoría por Jorge E. Figueroa Magaña y Verónica Rueda Estrada. El capítulo reconoce la importancia de la planeación para visualizar el futuro considerando escenarios, estableciendo los objetivos estratégicos y las metas que lleven al mejoramiento de los municipios, en este caso el de Isla Mujeres, Quintana Roo. En esta isla el turismo es una de las actividades más importantes de ahí que el estudio se centre en ello. Como de todos es sabido, este municipio, es muy conocido por el turismo internacional y ello implica la obligación de planear el modelo de desarrollo turístico. Sin embargo, parece que esto no se ha dado y la Isla se encuentra en una situación vulnerable y muy dependiente del turismo dado el ocaso de la pesca.

Lo anterior incrementa la importancia de la planeación no solo en el corto plazo sino también en el mediano y largo plazos.

En el sexto capítulo se aborda la participación ciudadana en el plan municipal de desarrollo y es escrito por Horacio Espinosa Coria. Parte de la consideración de la importancia de la participación ciudadana como primer momento en la elaboración de los planes. El propósito del trabajo es examinar “el origen del Plan Municipal de Desarrollo (PMD) como un instrumento más para la planeación en México, uno de cuyos componentes es la participación ciudadana en un primer momento de la acción gubernamental; esto es, al definir el perfil de gobierno y la orientación de éste para alcanzar objetivos y metas en beneficio de la colectividad”.

El autor concluye que desde la llegada del presidente Miguel de la Madrid la planeación adquirió mayor importancia ya que estaba asociada a la búsqueda del

control y coherencia sobre el aparato público, las acciones de gobierno y fijar los objetivos del desarrollo. Sin embargo, apunta el autor “La planeación del desarrollo también habría de responder a la crisis o déficit de legitimidad del gobierno federal, producto del mal manejo de la economía y que llevó al país a una crítica situación marcada por una elevada inflación y una colosal deuda externa”. Ante esta situación se dio participación a los ciudadanos y otros actores sociales para que definieran temas, objetivos y acciones propias del desarrollo.

El séptimo capítulo es escrito en coautoría por Juan Carlos Ramírez Brenes y Jockseline Zuñiga Varela y se titula Desarrollo local, diagnosis socioeconómica y ambiental en el Municipio fronterizo de La Cruz, Guanacaste: una visión desde los actores locales. El capítulo aborda la situación del desarrollo local en el cantón de La Cruz, frontera norte limítrofe con la república de Nicaragua. Se estudia la problemática desde los diferentes ámbitos del entorno tomando en cuenta las dimensiones sociales, económicas, políticas y ambientales y las necesidades prioritarias de desarrollo en las comunidades fronterizas del Municipio de La Cruz, Guanacaste, Costa Rica. Las principales conclusiones a las que llegan Ramírez y Zúñiga son que este cantón, como muchas otras zonas fronterizas, tiene un desarrollo por debajo de la media nacional y que no escapan a los problemas del tráfico legal o ilegal de personas y mercancías. Otros problemas en común de las zonas fronterizas son la falta de políticas públicas dirigidas a estas comunidades “que dificulta el acceso a una mayor cantidad recursos para atender necesidades prioritarias. En el nivel de gobierno local, un problema importante es la falta de recursos financieros para atender las necesidades de infraestructura, como caminos, puentes, acueductos y de salud. Por su parte a nivel de la sociedad civil es la falta de articulación entre gobierno central, gobierno local y grupos de base”. A todo lo anterior se le debe adicionar el alto desempleo y la poca credibilidad en la clase política tanto nacional como local.

El último capítulo y octavo del libro se titula Desarrollo local y estrategias de desarrollo sostenible de la comunidad de Quirimán, Municipio de Nicoya, Costa Rica y es escrito por Ricardo Morataya Montenegro, Xinia Campos Palma y Juan Carlos Ramírez Brenes. El estudio aborda la importancia de las acciones realizadas en la Cuenca de los ríos Potrero-Caimital y la planeación de acciones futuras para proteger al

río Quirimán como fuente alternativa de abastecimiento de agua para las comunidades. Hay que recordar que esta zona, y más ampliamente el Cantón de Nicoya no escapa de los problemas de sequías que se han vuelto recurrentes en la provincia de Guanacaste. De ahí la importancia de que desde lo local se tomen acciones de protección para el manejo sostenible de los recursos naturales. En esto son claros los autores al anotar que “El *propósito* de la estrategia es propiciar un desarrollo comunal endógeno, en sinergia con los recursos naturales que posee la Subcuenca del río Quirimán, mediante la elaboración un plan de desarrollo local participativo, empoderando un equipo de líderes locales y un acompañamiento en la gestión del plan estratégico para su materialización continua, favoreciendo así un desarrollo económico, social y ambiental en sus pobladores.”. Por lo tanto, el involucramiento de la sociedad civil es fundamental para el éxito de estas estrategias de manejo responsable del recurso hídrico. Similar a lo anterior es una de las conclusiones de a la que llegan los autores donde expresan la importancia de que “la comunidad que vive en la zona debe organizarse y buscar la sostenibilidad de sus recursos naturales para que se pueda iniciar a proteger el recurso agua de dicha Subcuenca en parámetros de calidad, cantidad y disponibilidad.”

Dr. Víctor Julio Baltodano Zúñiga
Catedrático, Universidad Nacional de Costa Rica.

El ayuntamiento y el centralismo político en México

Por Juan Carlos Arriaga-Rodríguez

Introducción

En México el ayuntamiento es la base de la organización política de los estados que integran la república. Esta institución es la autoridad y la ejecutora del poder público con la que los ciudadanos tienen contacto directo. Asimismo, es la base de la organización administrativa encargada de atender los intereses de la población asentada en un municipio.

El régimen político y administrativo municipal data de tiempos coloniales, sin embargo, su vigencia no ha sido continua y ha estado sometida a cambios en su estructura, competencias y funciones. Las características actuales del régimen municipal son producto del proceso de transformación del sistema político mexicano.

El ayuntamiento y el municipio reaparecieron en México en la segunda década del siglo XX, específicamente con la promulgación de la Constitución Política de 1917. El artículo 115 contiene todo lo referente al municipio y el ayuntamiento, y ha sido reformado en numerosas ocasiones. En los primeros sesenta años de vigencia de la Constitución fueron realizadas siete reformas y adiciones a dicho artículo; mientras que en la mitad de ese tiempo, entre 1983 y 2016, las reformas han sido seis de alto alcance.

A pesar de la promulgación de todas esas reformas al artículo 115, el gobierno municipal aún enfrenta resistencias para alcanzar su autonomía por parte de los gobiernos estatal y federal. El centralismo sigue presente en la práctica política y administrativa de los ayuntamientos, instituciones que están atrapadas en los juegos de la política local, en las lagunas de los ordenamientos jurídicos estatales y en la dependencia financiera respecto del gobierno federal.

Este capítulo es un análisis de las adecuaciones en las competencias y funciones de los ayuntamientos en México. Mediante un recuento histórico, se demuestra que el

centralismo político ha restado autonomía al ayuntamiento en el ejercicio de sus competencias administrativas, y ha frenado su consolidación como la principal institución de representación política local.

Para demostrar la hipótesis anterior, el artículo está dividido en cuatro apartados. En el primero se narra brevemente la evolución del ayuntamiento en la Nueva España. Se destaca la influencia que el derecho y el sistema administrativo romanos tuvieron en la concepción del ayuntamiento español.

En el segundo apartado se abordan las dificultades para instaurar el ayuntamiento en México durante el siglo XIX. A lo largo de ese siglo, la lucha entre unitarios y liberales provocó cambios constantes jurídicos que no significaron para el ayuntamiento ejercicio autónomo de sus competencias administrativas, ni el reconocimiento a su naturaleza como institución de representación política local. Para explicar esta situación, identificamos cuatro etapas en el proceso de construcción legal del ayuntamiento y del municipio como organización territorial de la república.

El tercer apartado es un análisis del concepto “municipio libre” incluido en la constitución de 1917 como la base de división territorial y el espacio de la soberanía del ayuntamiento. Se explica que si bien en la Constitución de 1917 desaparecieron las figuras políticas de la dictadura porfirista (el jefe político y las prefecturas), lo cierto fue que los gobiernos posrevolucionarios conservaron las prácticas centralistas de la dictadura.

El cuarto apartado describe las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional e identifica los pendientes en la consolidación de la autonomía municipal. El análisis presentado en este capítulo permite confirmar que las reformas y adiciones realizadas entre 1983 y 2016 han sido de mayor profundidad en comparación con las efectuadas durante los primeros sesenta años de vigencia de la Constitución de 1917 y que, no obstante lo anterior, el centralismo sigue presente en la práctica política y administrativa de los ayuntamientos en México.

1. El ayuntamiento en el régimen colonial de la Nueva España

Como es bien sabido, el ayuntamiento es la forma básica de organización política y unidad administrativa más cercana a la población. En palabras de Lorenzo Meyer (1994), “(...) se le puede considerar como un sistema-político administrativo subnacional con base geográfica [municipio], cuyo entorno está conformado por otros sistemas más amplios y que obedecen a imperativos distintos y a veces antagónicos. Estos sistemas mayores son: a) el regional o estatal, b) el nacional y, en ciertos casos c) el internacional” (p. 231).

Por su parte, el municipio es la base geográfica en donde dicho sistema político administrativo ejerce su autoridad. Además, en México es la base de la división territorial de las entidades federativas.

El concepto municipio tiene sus orígenes en la Roma antigua (Meyer, 1994, p. 232). En aquel entonces, *municipium* era el nombre asignado a las ciudades libres que gozaban de autogobierno (leyes propias, derechos y privilegios). El gobierno local recaía en funcionarios denominados ediles, *cuesores* y *dunviros*, estos últimos elegidos por el pueblo en comicios. El municipio se componía de un núcleo central o casco urbano (la URBS) y de un espacio circundante (*territorium*). El derecho al sufragio (voto) se ejercía en una asamblea del pueblo llamado foro. Los ciudadanos eran los hombres libres y con propiedades; fuera de este pequeño número de personas, la plebe, y sobre todo los esclavos, estaban impedidos para participar en el foro del pueblo (Espinosa, 2001, pp. 169-171).

El historiador chileno Julio Elemparte (1966) explica que los reinos de la Península ibérica (Castilla, Aragón, León, etcétera) heredaron la figura del consejo medieval, que consistía en reuniones deliberativas de los habitantes de la ciudad y del territorio circundante (alfoz). Los vecinos gozaban de fueros, lo cual significaba que eran considerados legalmente iguales y tenían el derecho a ser juzgados por sus propios jueces. Además, por ley sus domicilios eran inviolables, tenían derecho a propiedad de tierras y hasta se les permitía cierta tolerancia religiosa. Todos los vecinos con fueros, precisa Elemparte, participaban en la administración de los asuntos de la ciudad, bien como funcionarios (alcaldes, regidores o jurados, etcétera) o como electores de estos (pp. 21-22).

En el caso del reino de Castilla, por ejemplo, entre los siglos XII y XIV los poblados con más de cuatro mil personas -denominadas villas- recibieron “fueros municipales” (o “cartas pueblas”) por las cuales las autoridades locales podían administrar asuntos civiles, penales, procesales y administrativos. Los fueros municipales incluían aspectos como el nombre de la autoridad local, o concejal; el Consejo del Municipio o ayuntamiento -conformado por los vecinos de la villa-; y el Consejo abierto en el que participaban los vecinos (Elemparte, 1966, p. 28). Durante la dinastía de los Borbones en el siglo XVII, el concejal dejó de ser elegido por los habitantes de la villa y pasó a ser designado directamente por el Rey. De esta manera, los consejos o cabildos desaparecieron en la administración política de España. Más aún, los puestos en el ayuntamiento y en el cabildo eran vendidos mediante subasta pública.

Los españoles no sólo trajeron a América la religión, costumbres, cultura y enfermedades, también todas sus instituciones político-administrativas, incluidas el municipio y el ayuntamiento. Los “conquistadores adelantados” salieron de las aldeas de España, lugares en donde las figuras del consejo y el ayuntamiento habían funcionado durante siglos. Los conquistadores recurrieron a dichas instituciones como modelo de organización política y territorial en las nuevas tierras conquistadas o colonizadas. En México, por ejemplo, Hernán Cortés fundó en 1519 la ciudad de la Villa Rica de la Vera Cruz, e instaló ahí un ayuntamiento; posteriormente en 1521, una vez lograda la conquista de Tenochtitlán, estableció el ayuntamiento de Coyoacán (Porras, 1987, p. 34; Wyrobisz, 1980, p. 12).

A diferencia de lo que ocurría en España, en México como en otros lugares de la América española, el ayuntamiento y el municipio fueron una mezcla de gobierno de la villa o ciudad hispana con instituciones indígenas precoloniales. El resultado de esa combinación fue una organización político administrativa de control colonial que respetó la mayoría de las veces los núcleos poblacionales indígenas, el dominio de tierras por las comunidades originarias y las relaciones entre pueblos originarios (Salmerón, 1987, p. 120). Por ejemplo, el municipio indígena en Yucatán fue levantado sobre el *cah*, o el poblado con auto gobierno en donde vivía la mayor parte de una comunidad y en la cual se enfocaba la identidad política, social y religiosa de los mayas durante el régimen colonial (Restall, 1997, pp. 24-25).

No obstante la mezcla de la villa hispana con las formas de organización territorial indígena, la división geográfico-administrativa del gobierno colonial procuró separar y diferenciar siempre a las unidades territoriales y político administrativas de las ciudades de españoles, de los llamados “pueblos indios”. También distinguió dos tipos de territorios ocupados por comunidades indígenas, a saber: los “pueblos de indios” y las “repúblicas de indios” (Levaggi, 2001, pp. 424-25).

La estructura espacial de los territorios de los pueblos indios estaba compuesta por un pueblo central -en donde estaba radicada la cabecera de la autoridad municipal- y por un número indeterminado de parajes y caseríos diseminados en el municipio. La mayoría de la población indígena -tanto milperos, como las familias de linaje en la comunidad- vivía en esos lugares, y acudía a la cabecera del pueblo por motivos religiosos, comerciales, administrativos o familiares (Villa-Rojas, 1961, p. 28). Los pueblos estaban divididos en “parcialidades” o barrios, en donde el mando recaía en un indio “principal”; la función de este personaje era recaudar los tributos y limosnas, además de atender las órdenes enviadas por las autoridades españolas. En la península de Yucatán, la provincia o cacicazgo estaba integrada por pueblos o grupos de pueblos relativamente autónomos, cuyo vínculo estaba dado por razones políticas (Quezada, 2005, pp. 72-73).

La figura del ayuntamiento fue introducida en los municipios indígenas hacia mediados del siglo XVI. Fue realizado implantando las figuras de gobernador-principal (*nucil uinic cahob*, en el caso de Yucatán) y alcaldes de los concejos en las cabeceras municipales indígenas; cargos que serían renovados cada año (Restall, 1997, p. 17).

Por otra parte, en cuanto a las villas de los españoles, el ayuntamiento ejercía su autoridad a través de una institución administrativa semiautónoma denominada cabildo, misma que se regía por ordenanzas reales. Las ordenanzas de Felipe II de 1576 clasificaron los conglomerados urbanos coloniales en tres categorías, distinguiéndolas por el número de funcionarios e instituciones urbanas que poseían. De esta manera, existían ciudades (metropolitanas, diocesanas), villas y lugares. Las ciudades tenían un cabildo integrado por un número determinado de regidores y alcaldes (Wyrobisz, 1980, p. 21).

El cabildo se encargaba de cumplir las tareas administrativas encomendadas por el virrey o el gobernador de la provincia, entre las que destacaban: impartir justicia en litigios civiles y criminales, resolver todos los asuntos concernientes a la administración pública;

representar al cabildo en las peticiones al rey; vigilar por el “respeto a la moral pública”; visitar los mesones y tiendas; asignar los aranceles; emitir bandos; vigilar las actividades gremiales; vigilar boticas, mataderos; vigilar la higiene pública; supervisar el funcionamiento de los mercados; verificar pesas y medidas; fijar normas para el uso de bienes comunales; revisar credenciales de los jueces residentes, protestar contra la designación de jueces y pedir la destitución de estos; participar en ciertas acciones militares, entre otras muchas otras tareas. Por esta razón es que en tiempos coloniales se hablaba de “los cincuenta brazos del cabildo” (Porras, 1987, pp. 35-36; Margadant, 1988b, pp. 685-686).

En todos los cabildos, una parte de los regidores se renovaba anualmente y la otra permanecía inamovible. Los regidores eran nombrados por decreto real y su permanencia en el cargo era vitalicia, aunque los titulares podían renunciar o vender el título. El cabildo era presidido por un alcalde, quien tenía voz en las audiencias, pero sin voto en las deliberaciones (Porras, 1987, pp. 34-35).

El cabildo era la menor de las instancias del sistema gubernamental. Cabe señalar que la organización político-administrativa de la colonia estaba conformada por los siguientes órganos:

- Rey, secretarios y el Consejo de Indias;
 - La administración central en las colonias, virrey, audiencias y capitanías;
 - Provincias y distritos, cada uno de estos bajo el control de gobernadores, corregidores y alcaldes mayores;
 - Gobierno local compuesto por cabildos y oficiales.

En el siglo XVIII, con el objetivo de reorganizar la hacienda, ejército y reafirmar el control territorial de sus colonias americanas, la monarquía española aplicó una serie de medidas político-administrativas conocidas como reformas borbónicas. La monarquía estaba necesitada de resolver su profunda crisis económica generada por las frecuentes aventuras militares que realizaba contra otras casas reales europeas. Decidió entonces debilitar el poder económico y político que habían ganado corporaciones tradicionales como la iglesia, los consulados de comerciantes, gobernadores, alcaldes mayores, corregidores e incluso los regidores y alcaldes de los cabildos (Juárez, 2002, p. 193).

La Real Ordenanza de Intendentes de Ejército y Provincia de Nueva-España (dictada en Madrid en diciembre de 1786 y promulgada en un bando en México en diciembre del mismo año) fue una de las reformas borbónicas aplicadas en este virreinato. La disposición más importante de la Ordenanza fue la reorganización del territorio en doce intendencias - una de las cuales fue la de Mérida-, tres provincias (Nuevo México y las dos Californias) y el territorio de Tlaxcala (Margadant, 1988, p. 669).

Cada intendencia quedó a cargo de un intendente designado por el rey. Las funciones o “causas del intendente” estaban claramente señaladas, estas eran: la administración de asuntos de justicia (en la idea moderna de procurador o fiscal general), policía (lo que hoy llamaríamos fomento económico), hacienda (impuestos y gasto público) y guerra; también eran presidentes de los cabildos en las ciudades en donde residían (Margadant, 1988, p. 670; Juárez, 2002, p. 193).

El territorio de las intendencias estaba dividido en partidos, también llamados subdelegaciones. A su vez, el territorio de cada partido estaba conformado por las diócesis ya existentes. El gobierno interior de cada partido fue asignado a subdelegados nombrados directamente por el intendente (Juárez, 2002, p. 193).

El sistema de intendencias no desapareció las figuras de municipio y los ayuntamientos o cabildos del orden administrativo colonial, sin embargo, le quitó varias funciones, entre otras, las de hacienda y policía. Con esta medida, las intendencias y capitanías tomaron el control administrativo de los cabildos, así como el dominio de los bienes comunales de los pueblos indios. En otras palabras, el cabildo quedó bajo la autoridad directa del intendente, a pesar de la autonomía que los regidores y alcaldes aseguraban tener (Lira, 1987, p. 52).

A diferencia de lo que ocurría en las intendencias y en las delegaciones, la presencia de los criollos en los ayuntamientos -el menor de los poderes administrativos en el régimen colonial- no siempre estuvo cancelada. Esto permite explicar por qué en las juntas para defensa del Rey de España ante la intervención francesa figuraron los personajes nacidos en las colonias; y también fue en los ayuntamientos en donde se fraguó todo el movimiento por la autonomía de las ciudades españolas en América. Los criollos tomaron el control político de las ciudades a través de los ayuntamientos, y también mediante estas instituciones dirigieron los movimientos de independencia.

2. El ayuntamiento en México durante el siglo XIX

Si bien todas las repúblicas americanas surgidas de la independencia de España conservaron el régimen municipal concebido en la Constitución de Cádiz, lo cierto es que la figura del ayuntamiento estuvo supeditada a las veleidades de los gobiernos nacionales. A lo largo del siglo XIX, la lucha entre unitarios y liberales provocó cambios constantes en el ordenamiento jurídico para los ayuntamientos. Esos cambios, sin embargo, no significaron la autonomía para el ejercicio de sus competencias administrativas, ni el reconocimiento a su naturaleza como institución de representación política local. En el caso de México, podemos identificar cuatro etapas en el proceso de construcción legal del ayuntamiento como institución político administrativa, y del municipio como organización territorial de la república.

La primera etapa incluye las disposiciones sobre la organización del ayuntamiento, incluidas en las constituciones de Cádiz de 1812 y de Apatzingán de 1814. La segunda etapa se refiere al régimen para los ayuntamientos señalado en el Plan de Iguala 1821, en la Constitución de 1824 y en las Seis Leyes de 1836. La tercera etapa corresponde a lo dispuesto sobre el régimen municipal en la Constitución de 1857, y las leyes para gobierno interior de 1865 del segundo Imperio. Finalmente la cuarta etapa toca lo referente al ayuntamiento durante la dictadura porfirista.

a) Las disposiciones sobre el ayuntamiento en las constituciones de Cádiz y Apatzingán

La Constitución de Cádiz de 1812 estableció que el rey nombraba al jefe superior de cada provincia. También dispuso que en cada provincia debía funcionar una diputación integrada por siete representantes designados mediante elección directa de los vecinos de la ciudad. De esta manera, los ayuntamientos quedaron integrados por un número determinado de regidores, un procurador, un síndico y un jefe político o alcalde que los presidía. La renovación de todos esos funcionarios se realizaba anualmente mediante voto

popular. Con esta disposición, la Constitución de Cádiz abandonó en dos aspectos centrales el modelo del ayuntamiento colonial: eliminó la venta y la temporalidad vitalicia de los cargos, y definió a esta unidad político administrativa como una entidad de “gobierno interno de los pueblos” (Torres, 2005, p. 48).

Las funciones de los ayuntamientos señaladas en la Constitución de Cádiz fueron las siguientes: administrar asuntos locales diversos tales como salubridad, orden público, instrucción primaria, beneficencia pública, mantenimiento de puentes y caminos vecinales, administración de la cárcel municipal y, en general, de todas las obras de “necesidad, utilidad y ornato”. La autonomía del ayuntamiento era relativa, ya que el trabajo de sus funcionarios era supervisado por el jefe político de la provincia.

La Constitución de Cádiz tuvo una vigencia de dos años; fue abrogada en mayo de 1814 por Fernando VII. Este acto despótico motivó revueltas liberales en España y en las colonias en América, lo que estimuló a su vez la independencia y posterior creación de las repúblicas hispanoamericanas.

En México, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, más conocido como Constitución de Apatzingán, no incluyó un apartado específico sobre el ayuntamiento, aunque los constituyentes supusieron su existencia al mencionarlo en el artículo 208:

En los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas, los *ayuntamientos* [el resaltado es nuestro] y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de variaciones que oportunamente introduzca el congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos. (Constituciones de México)

La Constitución de Apatzingán no tuvo vigencia, pues al ser producto legal emanado del movimiento independentista, encabezado entre otros por José María Morelos, fue cancelada su aplicación al imponerse el gobierno monárquico colonial.

b) El ayuntamiento en el Plan de Iguala de 1821, en la Constitución de 1824 y en las Seis Leyes de 1836

La independencia de México exigió la creación de leyes generales para la administración interior, la seguridad interna y externa del Estado, y para la conservación de la integridad territorial. En este contexto, las disposiciones sobre las características y funciones de la administración municipal estuvieron en segundo lugar.

De esta manera, el Plan de Iguala estableció las bases políticas para la creación de un gobierno republicano e independiente del reino de España, sin embargo, sobre el municipio y el ayuntamiento carece de un trato detallado; a lo más que llegó fue a considerar la existencia de los ayuntamientos sobre las bases de la Constitución de Cádiz. En este punto, el Plan dejó a la voluntad de los gobiernos de los estados el establecimiento de la división político administrativa de sus territorios. La mayoría de los gobiernos estatales conservaron el sistema municipal y de ayuntamientos de la época colonial, especialmente lo señalado en las disposiciones de la Constitución de Cádiz (Meyer, 1994, p. 235).

Consumada la independencia en septiembre de 1821, los independentistas mexicanos se ocuparon de crear el gobierno y la ley fundamental interior. La forma de gobierno adoptada fue la monárquica constitucional moderada, dirigida por una junta provisional gubernativa conformada por un presidente y una regencia -cuyos integrantes eran nombrados por el presidente de la junta gubernativa.

En 1822, la junta gubernativa, presidida por Agustín de Iturbide, convocó a un congreso constituyente encargado de redactar las bases constitucionales del Imperio mexicano. Instaurado el constituyente, Iturbide entró en conflicto con los diputados y disolvió este órgano, sustituyéndolo por una junta nacional. En febrero de 1823, la junta aprobó el Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano (Solís, 1986, p. 30).

El Reglamento Político del primer Imperio dividió el territorio en provincias, gobernadas por un jefe político nombrado por el emperador (Capítulo sexto). Las provincias estaban divididas en partidos y estos a su vez en pueblos administrados por ayuntamientos; los oficiales de estos últimos eran llamados regidores, dentro de los cuales el alcalde era el de mayor jerarquía. En cuanto a las funciones de los ayuntamientos, el Reglamento remitió a la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias,

del 23 de junio de 1813, redactado por las Cortes de España para reglamentar el gobierno de las diputaciones y los ayuntamientos (Orduña, 2005, p. 138).

La Instrucción del 23 de junio detalló, en veinticinco artículos, el catálogo de las funciones y competencias de los ayuntamientos. Destacaban, por ejemplo, 1) asuntos de salubridad, “limpieza de las calles, mercados, plazas públicas, hospitales, cárceles y casas de caridad”; 2) seguridad de las personas y los bienes de los vecinos y conservación del orden público; 3) administración de los bienes y dineros propios; 4) recaudación y reparto de contribuciones; 5) cuidado de escuelas “de primeras letras”; 6) cuidado de hospitales, hospicios y otros establecimientos de beneficencia; 7) construcción y reparación de caminos; 8) formación de ordenanzas municipales, previa autorización de las Diputación Provincial; 9) promoción de la agricultura, industria y comercio. Para todos estos asuntos de autogobierno, los ayuntamientos eran supervisados por el jefe político (Orduña, 2005, p. 139).

En las Instrucción del 23 de junio de 1813 había también competencias delegadas. En este caso se trataba de competencias conferidas, inspeccionadas y supervisadas por el jefe político.

La diferenciación entre competencias de autogobierno y competencias delegadas, descritas en la Instrucción de junio de 1813, marcó el punto de inicio en la dualidad de las funciones de los ayuntamientos españoles, misma que fue asimilada por el régimen municipal mexicano del siglo XIX.

Otra característica importante de la Instrucción de 1813 es que el texto diferencia entre la representación política y las funciones administrativas del ayuntamiento. De esta manera, la autonomía del ayuntamiento existía en cuanto a la elección de los regidores por parte de los vecinos, pero era una ilusión en materia de administración de los asuntos públicos locales.

Con el derrocamiento del emperador Iturbide, el Segundo Congreso Constituyente aprobó el acta Constitutiva de la Federación Mexicana. Este documento estableció por primera vez que la forma de gobierno de la república era federal, integrada por estados independientes, libres y soberanos en lo correspondiente a su gobierno interior (Torres, 2005, p. 49). El Acta derivó en la Constitución Federal de 1824.

La Constitución de 1824 no reconoció específicamente a los ayuntamientos, y dejó en manos de los congresos de los estados la facultad de legislar al respecto. La ausencia del régimen municipal se debió, en gran medida, a que la preocupación de los gobiernos mexicanos era mantener la unidad territorial de la república y evitar el retorno al viejo régimen.

En los años siguientes a la proclama de la independencia persistieron varias de las prácticas políticas del régimen virreinal. Por ejemplo, los ayuntamientos carecían de autonomía administrativa; el gobierno era unitario y monolítico (concentrado en el presidente de la república en turno); los órganos de gobierno eran designados por el presidente, entre otros problemas. Antes que la voluntad por diseñar normas y reglas de distribución y administración del gobierno local, fue la necesidad de mantener la unidad territorial de la república lo que provocó la ausencia de un régimen municipal verdaderamente autónomo en las primeras tres décadas del México independiente. Como afirma Torres (2005), los gobiernos de esa época buscaban fortalecer un sistema de gobierno que impusiera la unificación del territorio y que armonizara la relación entre el gobierno central y las estructuras de poder local y regional que operaban en distintos lugares del país (p. 47).

Este es el caso del ordenamiento legal de corte unitario-conservador de 1836 conocido como las Siete Leyes Constitucionales. En la Sexta Ley, “Sobre la División del Territorio de la República y el Gobierno Interior de los Pueblos”, no aparece la figura territorial del municipio, aunque se conservó el ayuntamiento. Dicha ley mantuvo la elección mediante voto popular de los regidores, y que hubiera ayuntamientos en las capitales de los departamentos (los estados cambiaron a departamentos, divididos en distritos y estos en partidos) y en los pueblos con más de 8,000 habitantes. Aunque electos por los vecinos de la comunidad, el nombramiento de los regidores dependía de la decisión de los gobernadores y de las juntas de los Departamentos, y también de los prefectos y subprefectos de cada distrito (Lira, 1987, p. 58).

Las competencias de los ayuntamientos señaladas en las leyes de 1836 eran los asuntos de policía, salubridad, casas de beneficencia pública y hospitales, cárceles, escuelas de enseñanza primaria no pagadas con fondos comunes, construcción y reparación de caminos y puentes, recaudación y fomento a la actividad agrícola y a la industria, y apoyo en

la conservación de la paz pública en arreglo con las leyes y reglamentos nacionales (Lira, 1987, p. 58). Prácticamente eran una repetición de las señaladas en la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de 1813.

c) La el régimen municipal en la Constitución liberal de 1857 en el segundo Imperio

El modelo unitario de división político-administrativa fue derrotado por la Revolución de Ayutla. Luego de una cruenta guerra civil, los liberales lograron establecer un nuevo ordenamiento jurídico para toda la república. De esta manera, la constitución liberal de 1857 estableció definitivamente el sistema federal de la administración política del territorio mexicano; aunque se trató, en esencia, de un federalismo fuertemente centralista.

El texto constitucional de 1857 incluyó el término municipio (Art. 31, fracción II), aunque no dispuso reglas sobre la conformación, competencias y funciones de los ayuntamientos, dejando este asunto a criterio de los congresos de los estados (Art. 72, fracción VI; y Art. 109) (Lira, 1987, p. 51). La mención a los ayuntamientos aparece relacionada con las obligaciones tributarias de los ciudadanos (Art. 32) y con la exigencia al régimen representativo y popular (Art. 109). Fuera de esas vagas referencias, el ayuntamiento tuvo poca importancia para el régimen liberal de la época, pues los estados expidieron sus propias constituciones y conservaron indistintamente las figuras político administrativas del departamento y los distritos como la base del gobierno local.

Lloyd Mecham (1986) señala que no obstante lo señalado por la Constitución de 1857 en lo referente a los ayuntamientos y municipios, la figura del jefe político fue conservada en las constituciones estatales. El gobierno de los distritos administrativos –a veces llamados partidos; en otras, departamentos- estaba a cargo de un jefe político. En la mayoría de los estados sólo había dos divisiones administrativas: partidos y municipalidades (p. 155).

Durante el episodio del segundo imperio de Maximiliano, por las leyes del 10 de abril y del 1 de noviembre de 1865, el gobierno interior fue dividido en prefecturas, subprefecturas y municipalidades. Los estados de la república señalados en la Constitución de 1857 fueron denominados departamentos, y quedaron a cargo de prefectos designados por el emperador. Los departamentos fueron divididos en distritos, a cargo de subprefectos,

un cargo equivalente al de jefe político y estaba por arriba de los ayuntamientos (Mecham, 1986, p. 157).

d) El municipio y el ayuntamiento durante la dictadura porfirista (1876-1911)

Durante el Porfiriato, el régimen municipal fue despojado de su principal cualidad: la representación política de los ciudadanos. Los instrumentos utilizados por la dictadura fueron los jefes políticos y los jueces de distrito. Los municipios fueron agrupados en divisiones administrativas superiores denominadas cantones, partidos o distritos bajo el control directo de los jefes políticos. Estos personajes, también llamados prefectos políticos, eran agentes del gobierno central, encargados de hacer cumplir las órdenes del gobierno estatal (Villar, 1998, p. 73; Meyer, 1994, p. 237).

La figura del jefe político fue introducida en México a través de la Constitución de Cádiz. Como señalamos anteriormente, el primer imperio conservó la figura apoyándose en la Instrucción del 23 de junio de 1813. Durante todo el siglo XIX, los jefes políticos ejercieron su autoridad en todos los estados y territorios del país (Mecham, 1986, p. 144); eran prácticamente vicegobernadores que controlaban la administración pública de los ayuntamientos y, aún más grave, la vida política en los municipios.

El tutelaje de los jefes políticos sobre los ayuntamientos y municipios despojó a los funcionarios del ayuntamiento (presidente municipal, regidores y síndicos) de sus facultades de gobierno y administración. En la práctica, las facultades en materia política (el municipio servía de base para el registro del padrón electoral, del cual dependían las elecciones federales para presidente y diputados), justicia, hacienda municipal y obra pública reconocidas en algunas constituciones estatales a los ayuntamientos, eran nulas.

El profesor Moisés Ochoa Campos (1955) señala al respecto:

Para completar la obra de conculcación de la vida municipal se mutilaron a la vez todas las funciones de los ayuntamientos: Si se llegaba a ejecutar alguna obra pública, esta era controlada por el jefe político o por una auxiliar nombrada por él.

Los escasos servicios municipales entraban en los negocios-componendas de los

gobernadores de los jefes políticos, según importancia. La autoridad recaía en prefectos y subprefectos. Y hasta las funciones legislativas y judiciales de la esfera propia de los municipios quedó absorbida por el gobierno estatal y sus agentes.

En el marco de la política de reestructuración administrativa, el régimen dictatorial promulgó dos leyes federales sobre el funcionamiento de los municipios. La primera fue dirigida a la hacienda municipal, con la Ley General de Ingresos de las Municipalidades de la República Mexicana de 1897. En esta Ley se establecieron las siguientes medidas para los municipios: rentas propias, impuestos municipales, impuestos federales, subvenciones del gobierno federal e ingresos extraordinarios. El objetivo era mejorar la situación económica de los municipios mediante la recaudación, no mediante la administración (Villar, 1998, p. 73).

La segunda disposición jurídica que redujo la representación política de los ayuntamientos fue la Ley Organización Municipal del Distrito Federal, emitida en marzo de 1903. Esta Ley definió al ayuntamiento “como un cuerpo consultivo sin ninguna representación de los pueblos de su jurisdicción”. Con esta disposición legal, el ayuntamiento fue despojado de su personalidad política y, en consecuencia, de cualquier facultad de gobierno. En los artículos 60 y 61 de esta Ley quedó establecido que los prefectos políticos fueran declarados como la autoridad local, designados y subordinados al jefe político (Lira, 1987, pp. 58, 64; Villar, 1998, p. 74).

Las leyes de 1903 motivaron el surgimiento de movimientos a favor del “municipio libre”. Referencias a favor de esta figura política aparecieron en Plan del Partido Liberal Mexicano de 1906; en el Plan de San Luis de 1911; en las adiciones al Plan de Guadalupe de 1913; y en el Plan de Ayala de 1916.

3. El ayuntamiento y el municipio en la Constitución de 1917

La caída de la dictadura porfirista no implicó la inmediata reivindicación de las facultades político-administrativas de los ayuntamientos, ni tampoco supuso el rápido reconocimiento de esta institución como la instancia de representación política básica en el país. En realidad, la defensa del ayuntamiento no fue una demanda inicial del movimiento revolucionario, sino una consigna que ganó relevancia lentamente para su instauración. La demanda del municipio libre apareció hacia 1914, luego de la derrota del usurpador Victoriano Huerta. Durante la Convención de Aguascalientes fue cuando Venustiano Carranza -jefe del ejército Constitucionalista- y Eulalio Gutiérrez -presidente provisional nombrado en la Convención- expidieron decretos en los que se mencionaba directamente al régimen municipal como fundamento del nuevo gobierno republicano (Villar, 1998, p. 80).

La libertad municipal fue la bandera política de los constitucionalistas. El carrancismo declaró que uno de los objetivos centrales de su lucha era la instauración del municipio libre. En este contexto, Venustiano Carranza promulgó en diciembre de 1914, la Ley de Municipio Libre, un documento jurídico en el que el municipio fue la base de división territorial y el espacio de la soberanía del ayuntamiento. Esta ley sirvió de apoyo para la redacción del artículo 115 de la Constitución de 1917 (Meyer, 1994, p. 239).

En la Constitución de 1917 desaparecieron las figuras sobre las que estuvo apoyada la dictadura porfirista: el jefe político y las prefecturas. Aunque con esta medida dejó de existir el poder intermediario entre el gobierno estatal y los ayuntamientos, lo cierto fue que los gobiernos posrevolucionarios conservaron las prácticas centralistas del régimen porfirista.

José María Muriá (2008) señala que el régimen municipal en México renació en el siglo XX, específicamente con el artículo 115 constitucional. En el siglo XIX, la división político administrativa de los estados estuvo basada en departamentos o partidos, hasta que la revolución los reemplazó por el “municipio libre”, simplemente porque aquellos fueron el sustento político de la dictadura porfirista (p. 71).

Así pues, en el artículo 115 constitucional fueron definidas las bases sobre las que los gobiernos de los estados debían estructurar su régimen interior, y estableció los principios políticos que inspirarían la existencia del ayuntamiento. En términos generales, dicho artículo define al municipio y enumera las competencias, funciones y conformación del ayuntamiento. Sobre las competencias de los ayuntamientos, el texto constitucional señala las siguientes:

- 1) Administrar libremente su hacienda;
- 2) recaudar libremente los impuestos y contribuirán con los gastos públicos del estado en la porción y término que señale la legislatura local;
- 3) los congresos estatales asignarán el presupuesto para los municipios de su entidad;
- 4) los ayuntamientos estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales;
- 5) emitir en el ámbito de sus competencias reglamentos y disposiciones administrativas para cumplir sus funciones en lo que se refiere a centros urbanos (adición del 6 de febrero de 1976);
- 6) planeación y regulación conjunta y coordinada entre ayuntamientos cuando sus territorios municipales conformen un centro urbano (adición del 6 de febrero de 1976).

En cuanto a la conformación del ayuntamiento, el artículo mencionado establece que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento electo mediante voto popular directo, y estará integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que determine la ley estatal correspondiente -de acuerdo con la reforma del 6 de febrero de 1976- (Torres, p. 84).

El texto constitucional omitió diferenciar las competencias y las funciones entre las autoridades estatales y municipales. En todo caso, en cuanto a las funciones del ayuntamiento, es posible identificar las siguientes: es la instancia encargada de planear, conducir, coordinar, orientar acciones y utilizar recursos para satisfacer necesidades colectivas, mejorando permanentemente las condiciones de vida de la población.

Para lograr lo anterior, el ayuntamiento está conformado por diferentes dependencias, facultadas estas para realizar tareas específicas. Las dependencias pueden ser:

- a) centralizadas, cuando forman parte de la estructura orgánica del ayuntamiento;
- b) descentralizadas, cuando la especialización de los servicios públicos que prestan así lo requieran; y,
- c) desconcentradas, cuando las tareas del ayuntamiento sean realizadas en localidades distintas a la cabecera municipal. (Valero, 2008, pp.18-20)

Así pues, el municipio y el ayuntamiento son parte integral del sistema de gobierno federal de México. Desde una perspectiva política, el ayuntamiento representa la descentralización del poder soberano del Estado nacional; se le puede considerar como un tercer orden de gobierno; finalmente, es la instancia gubernamental que mantiene contacto directo con la población (Valero, 2008, p. 20).

Los estados de la federación definen las características de su régimen municipal y las competencias entre órganos estatales y municipales. Los estados de la federación tienen la facultad para señalar la extensión, ubicación y nombre de sus municipios. De igual manera, pueden señalar las competencias de los ayuntamientos, aunque sin contravenir lo establecido en el artículo 115 de la Constitución federal (Valero, 2008, p. 33).

Las legislaturas estatales son las encargadas de expedir la ley orgánica municipal; el documento jurídico sobre el que operan los ayuntamientos. En el caso de Quintana Roo – para la fecha en que fue escrito este capítulo- el régimen municipal está definido en la Ley de los Municipios, promulgada en 2004. En este documento jurídico están detalladas la estructura y competencia de cada orden de gobierno municipal.

Por otra parte, dos omisiones del texto del artículo 115 constitucional fueron: primero, la ausencia de mecanismos que garanticen la autonomía económica de los ayuntamientos; segundo, no fue señalada la autonomía política de los ayuntamientos frente a los gobiernos estatales. Ambas faltas motivaron a partir de 1982 el debate en torno a la verdadera institucionalización del municipio libre. De las reformas al artículo 115 constitucional trata el siguiente apartado.

4. Las reformas al artículo 115 constitucional y los pendientes en la autonomía municipal

Las reformas al artículo 115 se han acentuado entre 1983 y 2016. En los primeros sesenta años de vigencia de la Constitución fueron realizadas siete reformas y adiciones al texto de dicho artículo; mientras que en la mitad de ese tiempo, entre 1983 y 2016, las reformas han sido en igual número, aunque de mayor profundidad.

Durante su campaña a la presidencia de la república, Miguel de la Madrid Hurtado realizó una serie de “consultas populares” sobre diferentes problemáticas nacionales. Uno de los temas fue sobre el “Federalismo y la descentralización de la vida nacional”. Derivado de lo anterior, ya como presidente constitucional, inició una política de descentralización administrativa que incluyó el fortalecimiento de las funciones de los ayuntamientos.

La primera reforma al artículo 115 fue concretada en 1982 y publicada en el diario oficial, el 3 de febrero del año siguiente. El objetivo de esta reforma fue asegurar la libertad política, económica, administrativa y gubernativa de los ayuntamientos. Las adecuaciones más importantes fueron las siguientes:

1. Suspensión y desaparición de ayuntamientos; y suspensión o revocación de mandato de alguno de los miembros del ayuntamiento por parte de la legislatura local.
2. De acuerdo con la ley municipal del estado, expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en su municipio.
3. En coordinación con el gobierno estatal si fuera necesario, administrar servicios públicos de agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parque y jardines; seguridad pública y tránsito; y otros señalados en la ley para los municipios de cada estado.
4. Coordinación y asociación entre ayuntamientos para la prestación de servicios públicos.

5. Administrar libremente su hacienda, formada por los rendimientos de los bienes municipales, así como de las contribuciones e ingresos que las legislaturas establezcan en su favor.
 - a. Cobro de contribuciones sobre propiedad (predial), fraccionamiento, división, traslación o mejora de bienes inmuebles;
 - b. participaciones entregadas por el gobierno federal de acuerdo con los montos, plazos y bases determinadas anualmente por la legislatura estatal;
 - c. ingresos por la prestación de servicios públicos a su cargo (agua, drenaje, limpia).
6. Aprobar el presupuesto de egresos con base en sus ingresos disponibles -con la limitante de que las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas.
7. En torno al uso y ordenamiento territorial:
 - a. Aprobar y administrar la zonificación y desarrollo urbano municipal;
 - b. participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
 - c. controlar y vigilar la utilización del suelo en el municipio bajo su autoridad;
 - d. intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
 - e. otorgar licencias y permiso para construcciones;
 - f. participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica;
 - g. expedir los reglamentos y las disposiciones administrativas necesaria en estas materias.
8. Coordinación intermunicipal de zonas urbanas compartidas.
9. La fuerza pública municipal estará a cargo del ejecutivo federal y del gobierno estatal.
10. La federación y los estados podrán convenir la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos municipales cuando el desarrollo del municipio lo haga necesario.
11. Esos convenios de coordinación podrán ser firmados entre el gobierno estatal y los ayuntamientos.

La segunda reforma al artículo 115 fue realizada el 17 de marzo de 1987. En esta ocasión, los gobiernos de los estados fueron obligados a aplicar la regla de la representación proporcional en la elección de los regidores de los ayuntamientos. Con la influencia de la reforma política de 1977, la regla pretendía promover la pluralidad partidista en los gobiernos municipales. La consecuencia de lo anterior fue que en la realidad aparecieron dos tipos de municipios a partir de su integración: aquellos en los que la **minoría** de las regidurías son para el partido político del presidente municipal; y los que integran las regidurías con la **mayoría** de los partidarios del presidente municipal -es el caso de Quintana Roo.

Además de la modificación anterior, la segunda reforma al 115 constitucional de 1987 derogó lo dispuesto en la fracción X de este artículo, con lo cual se permitió la firma de convenios entre el gobierno federal, el gobierno estatal y el ayuntamiento para la operación, ejecución y prestación de servicios públicos municipales.

Tiempo después, vinculado con el fortalecimiento del régimen municipal, fue realizado el tercer cambio al 115 constitucional; ello ocurrió en 1994. En esta oportunidad, fue adicionado un párrafo que consistió en dotar al ayuntamiento de instrumentos jurisdiccionales para emprender controversias constitucionales con los otros poderes.

La cuarta reforma fue realizada en 1999. Esta vez fue modificada la redacción de los incisos I, II y III. En el primer caso, fueron precisados los alcances de los reglamentos y disposiciones que pueden expedir los ayuntamientos, así como la exigencia de asegurar la participación ciudadana y vecinal en la redacción de esos ordenamientos.

Al inciso II le fueron adicionados párrafos que precisan lo concerniente a los convenios de coordinación entre el gobierno estatal y los ayuntamientos. Al respecto, el texto constitucional señala que cuando la legislatura considere que un ayuntamiento esté imposibilitado para proporcionar determinado servicio público, pero no exista el acuerdo de coordinación correspondiente, antes de la concurrencia del gobierno estatal, el ayuntamiento debe presentar la solicitud respectiva, avalada por dos terceras partes del cabildo.

La reforma al inciso III fue en relación con los servicios públicos bajo la administración de los ayuntamientos. Se trató de una adición al texto que incluyó el tratamiento y disposición de aguas residuales; recolección traslado, tratamiento y

disposición final de residuos sólidos; equipamiento de calles, parques y jardines; policía preventiva municipal y tránsito.

Respecto de las competencias de los ayuntamientos, la reforma de 1999 permitió a estos intervenir en la formulación de programas de transporte público de pasajeros en el municipio, otorgar licencias y permisos de construcción.

La cuarta reforma al artículo 115 tuvo como objetivo fortalecer la institución municipal, dotándola de nuevas atribuciones. Se buscó establecer en definitiva que el ayuntamiento fuera un orden de gobierno dotado de independencia y autonomía, lo que obligó a los congresos estatales a adecuar sus respectivas legislaciones en materia de régimen municipal (Arellano, 2011, p. 61).

La trascendencia de la reforma de 1999 fue que se esclarecieron las atribuciones de los presidentes municipales y de los regidores. Al respecto, los regidores son funcionarios que cumplen tareas deliberativas dentro del ayuntamiento, pues son los representantes populares en el ayuntamiento; por su parte, el presidente municipal es el brazo ejecutor de las decisiones del ayuntamiento. Los regidores deliberan, con nulas facultades para incidir en el funcionamiento de la administración pública local; los presidentes municipales ejecutan.

La quinta reforma al artículo 115 fue realizada en 2001. Esta consistió básicamente en la adición de un párrafo al inciso III, por el cual las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos de la ley correspondiente (Ley Indígena del 28 de abril de 2001).

Finalmente, la sexta reforma fue realizada en 2014. Esta permitió la elección consecutiva de presidente municipal, regidores y síndicos, siempre y cuando el período del mandato no fuera mayor a tres años. La reforma acota que la segunda postulación de los representantes sólo podrá ser realizada por el mismo partido o coalición de partidos que los postularon la primera vez, salvo “que hayan perdido o renunciado a su militancia a la mitad de su mandato”. Además de lo anterior, fue adicionado el carácter “laico y popular” a la forma de gobierno interior de los estados y ayuntamientos.

Ahora bien, a pesar de las reformas al artículo 115 constitucional, descritas en el apartado anterior, el gobierno municipal aún padece las resistencias para reconocerle su autonomía por parte de los gobiernos estatal y federal. El centralismo sigue presente en la

práctica política y administrativa de los ayuntamientos. Los ayuntamientos están atrapados en los juegos de la política local, en los ordenamientos jurídicos estatales y en la dependencia financiera del gobierno federal.

Ante los pendientes en la consolidación de la autonomía municipal en México, es importante definir los conceptos centralización y descentralización. Descentralizar es, en términos generales, la transferencia de tareas u oficios de una autoridad de gobierno supremo del Estado a diversas corporaciones. Así pues, una política de descentralización implica distribuir funciones y atribuciones de una autoridad en diversas instituciones regadas por el territorio nacional. De acuerdo con Eduardo Palma y Dolores Rufián (1989) existen dos perspectivas en torno a la descentralización: la institucional y la administrativa (p. 3).

Por su parte, para Jean Dabin (2003), un poder político es **centralizado** cuando “la autoridad que rige el Estado monopoliza, junto con el cuidado del bien público en todos los lugares, de todas las materias y en todos los aspectos, el poder de mando y el ejercicio de las funciones que caracterizan a la potestad pública”. Fuera de esta institución, agrega, “no existe ninguna parcela de poder público, ni en forma de derecho propio ni en forma de derecho concedido” (p. 384).

El poder es **descentralizado**, continúa Dabin, cuando:

(...) se admite que ciertos grupos o más o menos naturales existentes en el seno del Estado –comunidades, provincias, regiones, agrupamientos nacionales o corporativos— posean en propiedad determinados atributos de la potestad pública, que ejercitan por medio de órganos escogidos por ellos e independientes del Estado. Por este capítulo, la autoridad pública no padece fraccionamiento, ni desmembramiento, ni siquiera disminución. La autoridad del Estado, que en este caso toma el nombre de poder central continúa subsistiendo plena e íntegra, y esta supremacía se señala, en la base, por ciertos derechos del Estado referentes a la estructura y funcionamiento de las autoridades descentralizadas; en la cúspide, por un derecho de vigilancia por todos sus actos. (2003, p.314)

Las autoridades secundarias no realizan sus funciones en una forma de facultades delegadas por la autoridad central, sino en el sentido de actos de gobierno y administración que les han sido otorgados. La autoridad central acudirá en ayuda de las autoridades secundarias siempre que estas últimas lo soliciten. El gobierno central podrá vigilar los actos de la autoridad secundaria, además de colaborar o suplir a ésta en la prestación de servicios públicos, siempre bajo existencia de convenios previos. La colaboración ocurre dado el hecho de que el auto gobierno y la autoadministración no son suficientes para garantizar las aspiraciones de desarrollo y bienestar de la población nacional en todas las localidades del territorio (Dabin, 2003, p. 315). En los términos antes expuestos, podemos considerar correcto que la descentralización ocurre en dos ámbitos, en lo político y en lo administrativo; sin embargo, para Jean Dabin (2003), la descentralización es ante todo política, no sólo administrativa.

La descentralización administrativa ocurre cuando la autoridad central colabora o suple a la autoridad secundaria en la prestación de servicios públicos mediante organismos autónomos de presencia nacional o regional. Por su parte, la descentralización política afecta los asuntos de gobierno local en las tres funciones del gobierno (administración, legislación y jurisdicción). Es así como podemos distinguir al sistema de gobierno local, del sistema de administración local (Dabin, 2003, p. 315).

Cabe señalar que la autoridad secundaria no posee todas las funciones del poder, por ejemplo, defensa nacional o la función jurisdiccional reservadas para los órganos especializados del poder central.

Si el gobierno de las autoridades del tercer nivel (ayuntamientos) es designado y recibe del gobierno central las directivas para el cumplimiento de sus tareas, entonces forma parte de este. En la descentralización, las autoridades locales ejecutan las acciones que no pertenecen al gobierno central. La manera de designar a la autoridad local es importante para garantizar la descentralización, pues asegura la autonomía del gobierno y de la administración local (Dabin, 2003, p. 317).

El centralismo político ciertamente está vinculado con las formas de gobierno absolutistas, autoritarias y despóticas, sin embargo, se debe tener presente que el centralismo administrativo es inherente al funcionamiento del Estado:

(...) el orden, la paz en toda la extensión del territorio, la coordinación de las actividades de toda especie, locales, regionales, profesionales, la ayuda y suplencia a la iniciativa privada en todos los dominios y lugares. (...) La unidad nacional sólo se entiende por la existencia de un centro unificador y coordinador. (Dabin, 2003, pp. 318-319)

Si bien existen ciertas competencias que el Estado nacional no puede traspasar a las autoridades locales, también es cierto que con el crecimiento del aparato administrativo han surgido tareas que la autoridad central ya no tiene interés de realizar, y que las autoridades locales sí están en condiciones de atender. En ese momento es cuando aparece la necesidad de realizar medidas de descentralización administrativa.

Así pues, el centralismo gubernamental ha obstaculizado la consolidación de gobiernos municipales autónomos. Esos obstáculos se presentan en las finanzas municipales (ingresos y egresos), la fuerte dependencia del gobierno federal para el diseño y ejecución de proyectos de desarrollo local, el atraso tecnológico en la administración pública y en la prestación de servicios públicos y la carencia de personal capacitado para la ejecución de las funciones administrativas del ayuntamiento.

Lo anterior se confirma por el hecho de que las reformas al 115 constitucional han ampliado las obligaciones de los ayuntamientos, y a pesar de ello no todas esas instituciones de gobierno local están en condiciones de cumplir plenamente con sus funciones y competencias. De acuerdo con especialistas en el tema (Merino, 1994; Villar-Calvo, 1998; Torres, 2005; Peralta, 2012), el problema radica, en gran medida, en los siguientes factores:

- 1) Incapacidad para generar recursos propios.
- 2) Supeditación política a los gobiernos federal y estatal.
- 3) Falta de regulación de los servicios públicos que proveen los ayuntamientos.
- 4) Incapacidad administrativa.
- 5) Impedimento para que los ayuntamientos puedan darse sus propias reglas, ordenamientos y disposiciones de orden general.

Conclusiones

Hemos visto que en la historia del municipio y el ayuntamiento en México ha dominado el centralismo político. En gran medida ello se debe a la necesidad de los gobiernos de fortalecer al Estado nacional y su imperio efectivo sobre el territorio y sobre todas las comunidades que la habitan. Así, para los gobiernos nacionales de los siglos XIX y XX, el reconocimiento de derechos autonómicos a las comunidades locales hubiera significado una competencia al poder del Estado y, en consecuencia, la pérdida de poder de la autoridad central.

Los gobiernos mexicanos del siglo XIX diferenciaron, por un lado, entre las competencias de autogobierno de los ayuntamientos y las competencias delegadas por los jefes políticos; por el otro, entre la representación política y las funciones administrativas del ayuntamiento. Dichas diferencias fueron descritas por primera vez en el texto monárquico español conocido como la Instrucción de junio de 1813. Este fue el documento jurídico que marcó el punto de inicio en la dualidad de las funciones de los ayuntamientos mexicanos a lo largo de ese siglo.

De esta manera, durante el Porfiriato, el ayuntamiento fue despojado de su principal cualidad: la representación política de los ciudadanos. Los instrumentos utilizados por la dictadura fueron los jefes políticos y los jueces de distrito. El régimen porfirista no mostró voluntad para establecer normas y reglas que tendieran a fortalecer el régimen municipal, por el contrario, anuló en la práctica las facultades en materia política (el municipio servía de base para el registro del padrón electoral, del cual dependían las elecciones federales para presidente y diputados), justicia, hacienda municipal y obra pública de los ayuntamientos, a pesar de que algunas constituciones estatales las señalaban.

En este contexto, la dictadura pretendió mejorar la situación económica de los municipios mediante nuevas facultades recaudatorias para los ayuntamientos (Ley General de Ingresos de las Municipalidades de la República Mexicana de 1897), al tiempo que redujo la representación política de esta instancia de gobierno (Ley Organización Municipal del Distrito Federal, emitida en marzo de 1903). En estas medidas podemos encontrar el

germen de los movimientos a favor del “municipio libre” (el Plan del Partido Liberal Mexicano de 1906; en el Plan de San Luis de 1911; en las adiciones al Plan de Guadalupe de 1913; y en el Plan de Ayala de 1916).

Como vimos párrafos atrás, la caída de la dictadura porfirista no implicó el establecimiento inmediato de las facultades político-administrativas de los ayuntamientos, ni tampoco supuso el rápido reconocimiento de esta institución como la instancia de representación política básica. En realidad, la defensa del ayuntamiento no fue una demanda inicial del movimiento revolucionario, sino que fue una consigna que ganó poco a poco relevancia para su instauración en la Constitución de 1917.

En la Constitución de 1917 desaparecieron las figuras sobre las que estuvo apoyada la dictadura porfirista: el jefe político y las prefecturas. Aunque con esta medida dejó de existir el poder intermediario entre el gobierno estatal y los ayuntamientos, lo cierto fue que los gobiernos posrevolucionarios conservaron las prácticas centralistas del régimen porfirista.

El régimen municipal quedó establecido en el artículo 115 constitucional. En este artículo fueron definidas las bases sobre las que los gobiernos de los estados debían estructurar su régimen interior, y estableció los principios políticos que inspirarían la existencia del régimen municipal. En términos generales, dicho artículo define al municipio y enumera las competencias, funciones y conformación del ayuntamiento.

Recae en los gobiernos de los estados definir las características de su régimen municipal y las competencias entre órganos estatales y los ayuntamientos. Los estados de la federación tienen la facultad para señalar la extensión, ubicación y nombre de sus municipios. De igual manera, pueden señalar las competencias de los ayuntamientos, aunque sin contravenir lo establecido en el artículo 115 de la Constitución federal.

No obstante lo anterior, durante poco más de seis décadas, el artículo 115 constitucional no garantizó la autonomía plena de los ayuntamientos. Por lo menos tres omisiones del texto constitucional lo impidieron: primero, dicho artículo no diferenció las competencias y funciones entre las autoridades estatales y los ayuntamientos; segundo, no identificó los mecanismos que garantizaran la autonomía económica de los ayuntamientos; y por último, no señaló explícitamente la autonomía política de los ayuntamientos frente a los gobiernos estatales.

Dichas omisiones motivaron el debate en torno a la verdadera institucionalización del municipio libre. En consecuencia, entre 1983 y 2014 han sido realizadas siete reformas al artículo 115 constitucional, las cuales han precisado y fortalecido las funciones y competencias de los ayuntamientos.

Sin embargo, a pesar de todas las adiciones y modificaciones realizadas al texto del artículo 115, el gobierno municipal aún enfrenta obstáculos para conquistar su autonomía plena. Es claro que el centralismo sigue presente en la práctica política y administrativa de los ayuntamientos, y también lo es que los gobiernos municipales están atrapados en los juegos de la política de las élites locales y los partidos políticos, en los deficientes ordenamientos jurídicos estatales y en la asistencia financiera del gobierno federal.

Referencias

- Arellano Ríos, A. (2011). El gobierno al interior del municipio mexicano: reflexiones en torno a su diseño institucional". *Región y Sociedad*, XXIII (52), pp. 59-90.
- Constituciones de México. Disponible en: [http://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Constituciones de Mexico](http://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Constituciones%20de%20Mexico)
- Dabin, J. (2003). *Doctrina general del Estado. Elementos de filosofía política*. México: UNAM.
- Elemparte, J. (1966). *El cabildo en Chile colonial*. Santiago de Chile: Ed. Andrés Bello.
- Fernández Ruiz, J. (2002). *Servicios Públicos Municipales*. México: INAP-IIJ-UNAM.
- Juárez Nieto, C. (2002). El intendente Manuel Merino y la insurgencia en Valladolid de Michoacán, 1810-1821. En M. Terán y J. A Serrano Ortega. (Eds.). *Las guerras de independencia en la América española*. Morelia: Colegio de Michoacán-INAH-Universidad Michoacana.
- Levaggi, A. (2001). República de indios y república de españoles en los reinos de Indias. *Revista de estudios histórico-jurídicos*, (23), pp. 419-428. <https://dx.doi.org/10.4067/S0716-54552001002300009>
- Lira González, A. (1987). "Idea y realidad en la formación constitucional del municipio", en Brigitte Boehm de Lamerrías, *El Municipio en México*. Zamora: El Colegio de Michoacán.

- Margadant, G. F. (1988a). La Ordenanza de Intendentes para la Nueva España; ilusiones y logros. En B. Bernal, (Coord.). *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano (1986)*, Tomo II. México: UNAM.
- Margadant, G. F. (1988b). "Los funcionarios municipales indianos hasta las reformas gaditanas". En B. Bernal, (Coord.). *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano (1986)*, Tomo II. México: UNAM.
- María Hernández, A. (2003). *Derecho municipal. Parte general*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Martín Mateo, Ramón (Comp.) (1985). *Derecho municipal iberoamericano*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Mecham, J. L. (1986). El jefe político en México. *Secuencia*, pp. 143-156. DOI: <http://dx.doi.org/10.18234/secuencia.v0i04.131>.
- Merino, M. (1994). *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. México: El Colegio de México.
- Meyer, L. (1994). El municipio mexicano al final del siglo XX. Historia, obstáculos y posibilidades. En M. Merino. *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. México: El Colegio de México.
- Muriá, J. M (2008). *Desacralización del municipio. Ni tanto que queme al santo...* Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Ochoa Campos, M. (1955). *La reforma municipal: historia municipal de México*. México: UNAM-Escuela Nacional de Ciencias Políticas.
- Orduña Rebollo, E. (2005). *Historia del municipio español*. Madrid: Iustel.
- Palma, E.; Rufián, D. (1989). "Los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina: enfoque institucional". Ponencia preparada para el Seminario Interagencial acerca de la descentralización y desconcentración de los servicios sociales, ILES-OPS-OMS, Brasilia.
- Pedraza Reyes, H. R. (1999). "La agenda de la reforma municipal en México". *Cuadernos de trabajo de la Coordinación de Investigación y Postgrado en el Instituto de Ciencias Sociales y Administración*. (3). Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Peralta Cabrera, D. (2012). "La autonomía municipal: su defensa ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación", *Revista Jurídica Jalisciense* (47), pp. 179-200.
- Pérez Esquer, M. (2001). "Propuesta de reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, (9 de abril).
- Porras Muñoz, G. (1987). El cabildo en la República de Españoles. En B. Boehm de Lamerrías, *El Municipio en México*. Zamora: El Colegio de Michoacán.
- Quezada, S. A. (2005). El cacique yucateco: un señorío sin territorio (siglo XVI). En M. Menegus Bornemann y R. Aguirre Salvador (Coords.). *El cacicazgo en Nueva España y Filipinas*. México: UNAM-PyV.

- Restall, M. (1997). *The Maya World Yucatec Culture and Society, 1550-1850*- California: Stanford University Press.
- Solís Acero, F. (1986). Evolución del régimen constitucional del municipio mexicano. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (18-19), INAP, pp. 23-37.
- Torres Estrada, P. (2005). *La autonomía municipal y su garantía constitución directa de protección. Estudio comparado de los supuestos español y mexicano*, México: IJ-UNAM.
- Ugarte Cortes, J. (1985). *La reforma municipal*. México: Porrúa.
- Espinosa Ruis, U. (2001). El modelo romano de ciudad en la construcción política del Imperio Romano. En A. Ciudad Ruiz; M. J. Ponce de León; M. C. Martínez Martínez, (Coords.). *Reconstruyendo la ciudad maya. El urbanismo en las ciudades antiguas*. Madrid: Sociedad Española de Estudios Mayas.
- Valero Flores, C. N. (2008). *El municipio libre en el marco del federalismo mexicano: derechos y obligaciones*. De la colección Serie verde, Temas Económicos y Políticos. México: L Legislatura de la Cámara de Diputados.
- Villa Rojas, A. (1961). Notas sobre la tenencia de la tierra entre los mayas de la antigüedad, *Estudios de Cultura Maya*, vol. 1. pp. 21-46.
- Villar Calvo, A. J. (1998). *La impotencia municipal en el ordenamiento urbano. (Herencia del centralismo y la subordinación)*. México: Plaza y Valdés.
- Wyrobisz, A. (1980). La ordenanza de Felipe II del año 1573 y la construcción de las ciudades coloniales españolas en la América. *Estudios Latinoamericanos*, (7).