

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
SOCIALES



LOS MUNICIPIOS DE MEXICO
SEMINARIO

HT127
M4M48



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

LOS MUNICIPIOS DE MEXICO

SEMINARIO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
MEXICO, D.F.



INVESTIGACIONES
SOCIALES

I N D I C E

LAS SUBCULTURAS MEXICANAS COMO PARTES INTEGRANTES DE LOS MUNICIPIOS. ESTRUCTURAS TRADICIONALES Y MODERNAS DE SU ORGANIZACION Y GOBIERNO.- POR FERNANDO CAMARA BARBACHANO	1'
CURRICULUM VITAE DE LA SRA. LIC. REGINA JIMENEZ DE OTTALENGO	51
CURRICULUM VITAE DEL SR. LIC. JORGE MORENO COLLADO	53
LOS INDICADORES Y FACTORES SOCIALES, POLITICOS Y ECONOMICOS DEL DESARROLLO Y SUBDESARROLLO MUNICIPAL. POR JORGE MORENO COLLADO, REGINA JIMENEZ DE OTTALENGO Y FERNANDO DEL VILLAR.....	55 °
CURRICULUM VITAE DEL SR. LIC. AURELIO GONZALEZ SEMPE	73
ADMINISTRACION MUNICIPAL Y ADMINISTRACION REGIONAL. POR AURELIO GONZALEZ SEMPE	74 *
EL MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO MEXICANO. POR JOSE GAMAS TORRUCO ...	97 *
CURRICULUM VITAE DEL SR. MIGUEL ACOSTA ROMERO	127
RELACIONES ENTRE EL MUNICIPIO, LA FEDERACION Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. POR MIGUEL ACOSTA ROMERO	128 *
CURRICULUM VITAE DEL SR. LIC. EDUARDO GUERRERO DEL CASTILLO	159
MODELO DE ORGANIZACION MUNICIPAL Y DESCRIPCION FUNCIONAL DE PUESTOS. POR EDUARDO GUERRERO DEL CASTILLO	160 *
CURRICULUM VITAE DEL SR. LIC. SERGIO RAMOS GALICIA	186
LOS SERVICIOS PUBLICOS DE LAS LOCALIDADES. POR SERGIO RAMOS GALICIA.	187

SEMINARIO SOBRE LOS MUNICIPIOS DE MEXICO

LAS SUBCULTURAS MEXICANAS COMO PARTES INTEGRANTES DE LOS MUNICIPIOS
ESTRUCTURAS TRADICIONALES Y MODERNAS DE SU ORGANIZACION Y GOBIERNO.

Fernando Cámara Barbachano

Ciudad Universitaria, Septiembre 10 de 1970

México, D.F.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- Aguirre Beltrán, Gonzalo
1953 Formas de gobierno Indígena. Colección Cultura Mexicana 5, Imprenta Universitaria. México
- 1957 El Proceso de Aculturación. Colección Problemas Científicos y Filosóficos 3. Universidad Nacional Autónoma. México.
- Borah, Woodrow
1951 New Spain's Century of Depression. Colección Ibero-Americana 20. The University of California. Berkeley and Los Angeles.
- Cámara, Fernando
1952 Religious and Political Organization of Conquest, editado por Sol Tax. The Free Press. Glencoe, Illinois.
- 1964 El Mestizaje en México. Planteamiento sobre problemáticas socio-culturales. En Revista de Indias Números 95-96 - (Enero-Junio). Madrid.
- 1965 El Rescate Etnográfico en México. En Bulletin of the International Committee on Urgent Anthropological and Ethnological Research 7. Vienna, Austria.
- 1967 Contemporary Mexican Indian Cultures: The Problem of Integration. En Indian México, Past and Present, editado por Betty Bell. Latin American Center, University of California, Los Angeles.
- Carrasco, Pedro
1961 The Civil-Religious Hierarchy in Mesoamerican Communities: Pre-Spanish Background and Colonial Development. En American Anthropologist Vol.63, No. 3
- 1967 The Mesoamerican Indian During the Colonial Period. En Indian México, Past and Present, editado por Betty Bell. Latin American Center. University of California, Los Angeles.
- Díez de la Calle, Juan
1932 Memorial y Noticias Sacras y Reales del Imperio de las Indias Occidentales. Bibliófilos Mexicanos. Segunda Edición. México.

- Dirección General de Estadística
1934
- Quinto Censo de Población, Resumen General. Secretaría de la Economía Nacional. México, D.F.
- Gibson, Charles
1955
- The Transformation of the Indian Community in New Spain 1500-1810. En Journal of World History, Vol. 2, Part.2
- González y González, Luis
1956
- La Tierra y el Indio en la República Restaurada. Tesis para optar al grado de Maestro en Historia. México.
- González Navarro, Moisés
1954
- Instituciones Indígenas en México Independiente. En Métodos y Resultados de la Política Indigenista en México, Memoria VI. Instituto Nacional Indigenista. México.
- 1956
- Estadísticas Sociales del Porfiriato 1877-1910. Dirección General de Estadística. Secretaría de Economía. México.
- Harris, Marvin
(Of. Waglen, Charles)
- Miranda, José
(Cf. Zavala, Silvio)
- Navarro y Noriega, Fernando
1943
- Catálogo de los curatos y misiones de la Nueva España, seguido de la Memoria sobre la población del reino de Nueva España (Primer Tercio, Siglo XIX). Instituto Mexicano de Investigaciones Histórico-Jurídicas. México.
- Ochoa Campos, Moisés
1955
- La Reforma Municipal. Historia Municipal de México. Tesis. Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales UNAM. México.
- O'Gorman, Edmundo
1966
- Historia de las Divisiones Territoriales de México. Tercera edición revisada. Editorial Porrúa. México.
- Redfield, Robert
1944
- Yucatán: Una cultura de transición. Fondo de Cultura Económica. México.
- Silva Herzog, Jesús
1964
- El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Exposición y Crítica. Segunda edición actualizada. Fondo de Cultura Económica. México.
- Tax, Sol
1937
- The Municipios of the Midwestern Highlands of Guatemala. En American Anthropologist. Vol. 39, No. 3

- Villaseñor y Sánchez,
Joseph Antonio
1746 y 1748
- Teatro Americano: Descripción General de los Reynos y Provincias de la Nueva España, y sus jurisdicciones. México.
- Wagley, Charles y
Marvin Harris
1955
- A Typology of Latin American Subcultures. En American Anthropologist Vol. 57, No. 3 Part. 1.
- Wolf, Eric
1953
- La formación de la Nación: Un ensayo de Formulación. En Ciencias Sociales Vol. IV, No. 21
- 1955
- Types of Latin American Peasantry.: A preliminary Discussion. En American Anthropologist Vol. 57, No. 3 Part.1
- Zavala, Silvio y
José Miranda
1954
- Instituciones Indígenas en la Colonia En Métodos y Resultados de la Política Indigenista en México. Memoria VI Instituto Nacional Indigenista. México

1

LAS SUBCULTURAS MEXICANAS COMO PARTES INTEGRANTES DE LOS
MUNICIPIOS. ESTRUCTURAS TRADICIONALES Y MODERNAS DE SU
ORGANIZACION Y GOBIERNO *

Por: Fernando Cámara Barba-
chano **

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

Esta ponencia considerará la organización (estructura y función) de los elementos formativos o componentes de los municipios mexicanos, enfatizando el carácter del sistema de relaciones. En otras palabras, dado el tratamiento ecológico e histórico-sociológico que haremos de ciertos factores relevantes - en las relaciones estructurales y funcionales de esas unidades de gobierno, el resultado de nuestra ponencia adquiere la representación seriada de imágenes, es decir, de estadios o fases -- evolutivas del municipio mexicano dentro del proceso más amplio cual es el desarrollo nacional.

Se presume y propone que: 1) a partir del período de contacto inicial entre europeos y americanos, en el siglo XVI, las relaciones conjuntivas y disgregadoras crearon estructuras sociales específicas y singulares configuraciones culturales; 2) estas estructuras sociales específicas y singulares configuraciones -

-
- * Una formulación y tratamiento teórico sobre este asunto viene siendo trabajado por el autor de esta ponencia, para ser publicado en uno de los volúmenes conmemorativos del Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- ** El autor es Jefe de Etnografía, en el Museo Nacional de Antropología, del Instituto Nacional de Antropología e Historia, y Catedrático en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

culturales, dentro del proceso evolucionario, tuvieron un desarrollo variado durante la Colonia; y 3) al presente, gran diversidad de relaciones sociales y de patrones e instituciones culturales, resultado de participaciones diferenciadas de los habitantes, aún caracteriza a los municipios mexicanos y, por ende, a la sociedad y cultura "nacionales".

Congruente con lo anterior, los núcleos y los grupos que se caracterizan por modos de conducta y contenidos varios de cultura son llamados, en este escrito, subculturas. Porque, siendo reconocibles, y en algunos casos únicos, constituyen a su vez -- componentes de un conjunto mayor: la tradición sociocultural compleja y multidimensional del México actual. Pero, dado que existen variaciones significativas, aún en los componentes particulares de las subculturas, los conceptos de segmentos socioculturales, de participación social diferenciada y de heterogeneidad cultural y económica son considerados ahora para propósitos analítico-descriptivos, así como para exponer algunos problemas relacionados con una meta implícita cual podría ser la integración nacional mexicana.

Nos proponemos describir e interpretar los municipios mexicanos, según formas y contenidos inteligibles para todos. Haremos uso de conceptos precisos, de acuerdo a lo que realmente ocurre en el sistema de relaciones sociales del pueblo mexicano; pero, cabe una advertencia. Estamos tan parcos de enunciados sociológicos y antropológicos en términos cuantitativos, debido a la escasez de investigaciones realmente científicas, que, todavía, emplearé símbolos tales como "muchos", "algunos", "riqueza", "ca-

rencias", etc., aunque dentro de estructuras y funciones objetivas que podrían ser mesurables.

Así, pues, el presente ensayo incluirá: 1) a guisa de prólogo, una breve disquisición relativa a un intento de clasificación de los municipios mexicanos; 2) la síntesis analítica correspondiente a ciertos hechos generales y particulares de su proceso histórico; 3) una descripción cualitativa y cuantitativa de los semejantes y diferenciados componentes socioculturales que lo integran y de las relaciones estructurales y funcionales que los caracterizan; y 4) a manera de colofón, una interpretación y ponderación de los municipios mexicanos actuales y la consecuente estrategia para su futuro desarrollo.

1.- INTENTO DE CLASIFICACION

Partimos de tres supuestos. Primero: los municipios mexicanos considéranse, por un lado, entidades, entes o individuos - en su acepción de indivisibles, indicando con ello que constituyen un todo cuyas partes se hallan íntimamente unidas, de manera que no pueden ser separadas sin dañar al conjunto. Por otro lado, sabemos bien que cualquier organismo (entiéndase aquí municipio) puede sufrir la pérdida de una o más partes y continuar existiendo, excepción hecha de perder una esencial o fundamental. De allí que trataremos los municipios mexicanos en términos de relaciones estructurales y de función de sus partes o elementos formativos, enfatizando los componentes fundamentales de cuya presencia depende su vida auténtica y no su existencia espúrea. En este sentido, expresamos las raíces substanciales y mantenedores de

la estructura y función municipales, así como los troncos y ramas de ese organismo político.

En el segundo supuesto haremos uso del término tipo como categoría superior de un modelo real que reúne los caracteres - esenciales del fenómeno particular aquí considerado. Congruentes con esta categoría taxonómica, los tipos que reseñemos y describamos ofrecerán, por su propio contenido y sistema de relaciones, un conjunto de configuraciones económicas y socioculturales mismas que, por sus cualidades mayores de semejanza, instituirían - lo que bien podría definirse como clases, subculturas y subsociedades. Aceptamos de inmediato que estas clases quedan formadas de varios segmentos socioculturales o múltiples variedades, constituyendo "comunidades" y "grupos económicos" diferentes.

Finalmente, el tercer supuesto refiérese a la validez -- asignada al método ecológico. En efecto, dado nuestro interés de análisis e interpretación de los municipios mexicanos, y congruentes con los supuestos anteriores, esas entidades políticas podrían ser ordenadas de acuerdo al conjunto de correspondencias - existentes entre sus ambientes natural (Tierra) y social (Hombre). Entonces, consideraremos particularmente el locus, lugar o localidad, la población, la tecnología y ciertas formas de conducta (instituciones) y atributos resultantes de concretas estructuras de relaciones sociales.

Estos supuestos nos permitirán hacer referencia a Tipos Rural, Rur-Urbano y Urbano entre los municipios mexicanos, considerándolos como un Todo; señalando, así mismo, sus componentes o - Partes formativas cual resultarían sus Clases o Subculturas Aldea

na, Campesina, Poblana y Citadina; con sus Varietades o Segmentos Socioculturales como podrían ser los Tribales, los Tradicionales, los Campesinos Modernos, los Comerciantes, los Obreros de la Construcción, los Profesionistas, etc. etc. Pero, en beneficio de una clasificación sencilla, nas no por ello simplista, y limitados como estamos de material documental y científico realmente precisos, reduciremos nuestra clasificación y exposición de los municipios mexicanos de acuerdo a: su ambiente natural; el número y la categoría de las localidades que los forman; las características de los segmentos socio-culturales que los componen; el volumen de sus servicios públicos y urbanos; y su grado de participación social e integración política a la nación mexicana.

2,- PROCESO HISTORICO-SOCIOLOGICO DE CAMBIO Y PERSIS- TENCIA *

Los hechos respecto a modificaciones y transformaciones de las comunidades nativas de México, dado su contacto y relación - subordinada con los núcleos conquistadores y grupos colonizadores posteriores, son escasos, fragmentarios, y muy particulares a - ciertos grupos de población. Además, refiérense a los resultados de la política seguida por los gobiernos españoles para con los nativos, según juicios y expresión de aquéllos, y solamente en - raras ocasiones disponemos de las respuestas de los indios. En otras palabras, los relatos y las crónicas fueron escritos por los núcleos vencedores, tratando mayormente de "sus asuntos", mientras la etnohistoria de los indios (sus respuestas y haceres) no fue ni

* En la ponencia oral esta sección constituyó una breve síntesis.

medianamente escrutinada. Y, cuando lo hicieron, según se ha podido comprobar, se alteró suficientemente, alejándola de la verdad económica, social y política de ese entonces.

Para comenzar, debemos asentar que durante el siglo XVI - los indígenas constituían la gran mayoría de los pobladores, de las localidades y de las comunidades. Eran, por lo tanto, en términos demográficos, económicos, sociales y políticos, el sostén y el propio contenido de la Nueva España. El aprovechamiento de sus tributos y de su fuerza física, unidos al uso de su estructura política y de los programas de evangelización, conformaron en mucho los nuevos asentamientos y vecindarios, explotaciones agrícolas, comerciales y de la pequeña industria y reforzaron, sobre todo, los moldes de relaciones sociopolíticas basadas en el principio de participación diferencial, de acuerdo a los conceptos y prácticas de superordenación y subordinación.

En suma y síntesis, la conquista y colonización española redujo la importancia de la sociedad y cultura indígena o, mejor dicho, de los segmentos rectores de las subculturas indígenas; y sus gobiernos provinciales y centralizados, hasta donde fue posible entre los azteca, los mixteca y los maya, vieron coartadas su hegemonía y su hacienda. Las escasas Ciudades de la época prehispánica y sus Pueblos grandes semiautónomos, con sus calpullis o barrios, fueron destruidos físicamente y reducidos a entidades político-territoriales llamadas Municipios, en cuyas Cabeceras la autoridad española sentó sus reales. Por otro lado, los pequeños lugares poblados, cual unidades de menor importancia demográfica y económica, donde no vivieron españoles, fueron llamados Estan-

cias, Sujetos o Parcialidades de los Municipios, o gobiernos municipales en derecho. Ambos continuaron su existencia bajo la fórmula de sus señores naturales o Caciques, quienes controlaron el todo, mientras los Principales (nobles y jefes locales) gobernaron las estancias y demás sujetos o localidades menores. Estas autoridades, semiautónomas, quedaron a la cabeza de los Consejos o Cabildos de las comunidades indígenas, pues habían otros miembros formales y muchos más de la organización prehispánica. Sus funciones fueron de gobierno y judiciales, y actuaron como intermediarios entre las autoridades españolas y las masas indígenas para controlar el producto comunal de las sementeras, el trabajo físico de los macehualtín (gente común") y el tributo. Como todos los indígenas fueron declarados vasallos de la Corona, se les dió tutela y protección en muchos casos y los españoles mantuvieron una política paternalista, pero adquisitiva y extorsionante. Así, también, los cambios en los trazos y los desarrollos de urbanismo (construcción de conventos gigantes y templos, entre otros) fueron tan sólo en las porciones centrales de los poblados de españoles, mientras en las aldeaños y periferia rurales permanecieron los nativos practicando en mucho sus formas de conducta ancestral. En unos Consejos o Cabildos Indígenas su composición fue muy variada, pues se mezclaron las leyes españolas y las costumbres indígenas, y hubo rotación de autoridades de acuerdo al número de Cabeceras y grupos étnicos diferenciados. En los Pueblos grandes de indios las formas de elección se restringía a determinadas personas, y eran los hombres ancianos y adultos, provenientes de linajes de alcurnia, quienes podrían ser nombrados Gobernadores

dores y Alcaldes; las funciones administrativas (limpieza, ornato, mercado, etc.) recaían en los Regidores, mientras los Alguaciles tenían tareas de policía y los Mayordomos velaban los fondos públicos. En gobierno, pues, los españoles abandonaron a los indios la dirección del sector municipal-local mientras ellos retuvieron la dirección de los sectores provincial, regional y general. No obstante, los Corregidores y Alcaldes Mayores corroboraron considerablemente la autonomía concedida a los Ayuntamientos Indígenas, pues eran ellos quienes ponían y quitaban a los funcionarios locales. Fueron corruptos; y su tarea, fuente de enriquecimiento para favorecidos por el Virrey y la Corona. (Cf. Aguirre 1953: 31-9; Zavala y Miranda 1954: 75-89; y Gibson 1955: 583-92).

Por otro lado, ignoremos fundamentalmente las formas de administración y de gobierno que podrían haber mantenido los nativos no sujetos a una unidad socioeconómica y política mayor, como pudieron haber sido los seminómadas y recolectores del noroeste y el norte de México prehispánico. Suponemos, sin embargo, que la estructura socio-económica basada en familias y linajes debió haber sido general, y la acción administrativo-política, aunque -- muy simple y elemental, debió haber sido ejercida por los jefes de ciertos grupos domésticos. Su conquista y control habría de esperar hasta ya entrado el siglo XVII, cuando consolidase la hegemonía española en el altiplano central.

Nos referiremos en seguida a las estructuras socioeconómicas dominantes y dominadas de la Nueva España, y en particular a la tenencia y uso de la tierra, bases de la organización políti -

co-territorial de los futuros municipios mexicanos, Los españoles encontraron núcleos de nobles nativos como gobernantes, jefes menores y "Principales" que controlaban los sistemas fiscales, recibían tributos y servicios domésticos en las masas y disponían de tierras en propiedad personal y hereditaria. Estas eran trabajadas por la gente del común, por colonos, renteros o terrazgueros y por los siervos o esclavos. No está por demás asentar que la riqueza y poder de los primeros contrastaba con las necesidades y carencias de los otros, quienes constituían las grandes mayorías. Al principio, las propiedades de esos nobles fueron respetadas, así como también lo fueron las parcelas tenidas en común por los macehualtin. Posteriormente, ambas porciones y milos de tierras baldías fueron siendo apropiadas por los colonizadores españoles, y estimamos un medio millón de nativos asimilados a las primeras haciendas. Sin embargo, muchas tierras quedaron en manos de los colonos y de la gente del común, constituyendo, desde entonces, las llamadas Comunidades Indígenas. Como es de comprender, esos segmentos territoriales pudieron ser autónomos o dependieron políticamente de municipios, ya fueran indígenas o españoles. Pero, en cualquier caso todos tuvieron límites imprecisos, autoridades ambiguas y constantes conflictos agrarios entre caciques, gente del común, terrazgueros, encomenderos y hacendados. (Cf. Zavala y Miranda, ob. cit. 69-74; y Carrasco 1967: 75-8).

En efecto, los conquistadores y colonizadores españoles explotaron a las masas aborígenes en forma más o menos semejante a como lo habían hecho los anteriores núcleos dominantes. Sin embargo, la junta o congregaciones de nativos en nuevas o antiguas loca

lidades, el establecimiento de las encomiendas, el repartimiento de la fuerza de trabajo indígena, la apertura de obrajes y centros manufactureros, la propia evangelización y catequización de los habitantes y la asimilación de ciertas costumbres y formas de conducta de los españoles, por parte de la población nativa, alteraron en mucho el sistema de vida y provocaron la creación de nuevas estructuras institucionales y nuevas formas de relaciones socio-económicas y políticas entre el grupo conquistador y el conquistado. Cuando menos en los Ayuntamientos Indígenas, y en palabras de Gibson (1955:589): "La hispanización llegó a ser un signo de status".

A fines del siglo XVI se creaba una nueva sociedad. El decremento de la población aborígen, en cerca de la mitad (4-6 millones), a causa de constantes epidemias, el afán de los conquistadores por más tierras a indios en peonaje y el propio interés de la Corona por recibir mayores utilidades económicas de la Colonia, la hizo decretar nuevas tributaciones y legislación sobre repartimiento de la fuerza de trabajo indígena y su congregación en poblados. En esto se distinguieron especialmente las órdenes religiosas quienes, en sus esfuerzos sobrenaturales, lograron bastante éxito. Por esta política de congregación, los Pueblos-Cabezas crecieron regularmente; pero la junta de parcialidades, de las pequeñas estancias y de la población indígena dispersa no tuvo el mismo resultado.

Las primeras décadas del XVII testifican sobre las campañas militares y el "control" de las provincias internas de Oriente y Occidente. Un nuevo territorio engrandece la Colonia, y di-

ferentes formas y medios de colonización son empleados: Misiones y Reales de Minas con empresarios religiosos y seculares. Este siglo, considerado por algunos como centuria de depresión (Borch 1951), procura y ofrece nuevas formas de asentamiento, de explotación económica y de integración política al nivel de la localidad, la "comunidad" y de la región. Sin embargo, más importantes resultan otros hechos del proceso de cambio y persistencia ocurridos en el Reino de la Nueva España.

En primer término, cabe asentar los continuados decrementos por epidemias y hambres de los habitantes nativos y la reducción de los beneficios y utilidades de la Corona; ambos hechos ocasionaron más intensa tributación y repartimiento de fuerza de trabajo en una población altamente disminuída y, consecuentemente, la maduración de nuevos grupos socioeconómicos y culturales. Al comenzar los caciques a perder fuerza y autoridad, los colonizadores españoles incrementan sensiblemente sus ranchos ganaderos y haciendas y plantaciones agrícolas, asegurando su propiedad mediante el sistema de mercados y composiciones. De este modo, y perdiendo sus lazos familiares y de territorio, miles de indígenas engrosaron como peones el nuevo proletariado rural, mientras otros miles dirigiéronse a Reales de Minas, Pueblos-Cabeceras, Villas y pequeñas "Ciudades", aumentando los servicios domésticos, las artesanías, los obrajes y el pequeño comercio, compitiendo con mestizos, negros y mulatos. (Cf. Vols 1953: 103-06 y Cámara 1964: 47-56).

Por otro lado, y por la misma política de la Corona, dos grandes motores sientan carta de naturalización y refuerzan su -

configuración cultural en regiones de refugio. Quienes huyen a sitios de geografía hostil y tierra inhóspita jún^{ta}nse con otros que nunca habían sido conquistados y organizanse tribalmente. - Otros, los antiguos terrazgueros y los usufructuarios de tierras comunales, estimados en medio millón, ahora sujetos colectivos de tributo de gobierno, engrandecen los "Pueblos de Indios" y consoli^{da}dan sus ayuntamientos en base a una estructura cívico-religiosa, producto de la influencia decisiva de la Corona y de la Iglesia. (Cf. Carrasco 1961: 483-97).

Finalmente, por lo que atañe a divisiones político-terri^{toriales} y de autoridad en esta época la situación fue muy arbitraria y complicadísima. La Corona y la Iglesia tenían sus propias o diferentes porciones y oficiales, sujetos a diversas jurisdicciones y cuerpos hegemónicos. Así existían los Virreyes, los Obis^{pados} y Obispos, las provincias eclesiásticas, las judiciales-administrativas (Audiencias), Gobernaciones de Reynos, Corregimientos, Alcaldes Mayores, "Pueblos y Gobernadores Indios", etc., etc., sin límites precisos de territorios y de control o ejercicio del poder. (Cf. O'Gorman 1966: 5-10). Aparte de tres ciudades (México, Guadalajara y Puebla) que, quizá, pudieron haber mostrado esa categoría, los demás conjuntos eran, a lo sumo, rur-urbanos. Zacatecas, Valladolid, Tlaxcala, Veracruz, Antequera, Mérida, etc., aunque llamadas ciudades, al igual que Texcoco, Xochimilco y Tacuba, no eran sociológicamente sino grandes Pueblos Cabeceras de Doctrina o de Distrito Judiciales y Hacendarios, aunque allí sí vivían buenos cientos de españoles en su centro y miles de indígenas en las secciones o barrios dependientes. En lo demás

del territorio de la Nueva España, ciertos agrupamientos medianos o grandes de indios, las innumerables aldeas y los lugares (sitios y ranchos aislados) representaban el 90% de la población (Cf. Diez de la Calle 1932: 110-213) y Gibson, ob. cit., 585-94). En otras palabras, la Nueva España era francamente rural, con algunos centros rur-urbanos, y se consideraba, políticamente en especial, a los Cueblos-Cabecera y sus Sujetos, pues toda su hacienda y administración había pasado a manos de los nuevos nobles de ultramar. La participación social diferenciada de los habitantes había creado diversidades y ya eran distinguibles los segmentos económicos, sociales y culturales como partes de un todo.

Por lo anterior ha de comprenderse que la ecología y las diferenciadas estructuras y formas de gobierno y autoridad habían creado un sistema heterogéneo de posiciones y relaciones sociales para regular la producción y distribución de la obra humana. Los conjuntos y modelos antes señalados constituían las respuestas a las realidades demográficas, económicas, políticas y socioculturales de cada grupo en particular, y la polarización de status y roles era evidente.

Cien años después, las condiciones y situaciones descritas anteriormente se encuentran bien establecidas y fortaleciéndose gradualmente. De acuerdo a una estimación nuestra (basada en Villaseñor-1746-48 y en Navarro y Noriega 1943: Cuadro sobre el estado de la población), en 1742, medio millón de nativos conservaba su propia vida tribal o ancestral, aislados o alejados del contacto con blancos, criollos y mestizos; un millón habitaba Ranchos, Rancherías y pequeños "Pueblos de Indios", un millón de indígenas

semi-aculturados y medio millón de castas (mestizos, negros y mulatos) residía en Haciendas, Estancias de Ganado y Reales de Minas; y otro medio millón de indígenas aculturales coexistía y --convivía, en miles de casos, en Pueblos Cabeceras, Villas y Ciudades, con más de medio millón de criollos y españoles y cerca de medio millón de castas.

Dada la nueva composición y distribución de la población, así como por la creación de nuevas localidades y la mayor hegemonía que iban adquiriendo hacendados y empresarios españoles ciudadanos, las municipalidades de indígenas, de campesinos mestizos y aún de criollos y españoles vinieron muy a menos. En los escasos documentos de la época ni siquiera son mencionadas como tales. Sin embargo, el proceso de cambio social continuó, y los nuevos grupos de mestizos lucharon abiertamente para tener lugar en alguno de los segmentos socioculturales de la Colonia. No esté por demás estimar ahora que los alfabetos constituirían un 10% de la población total y la agricultura ocupaba a más del 80% de los jefes de familias; pero, las otras escasas actividades y las nuevas relaciones socioeconómicas iban marcando diversas pautas de conducta que habrían de ser aprendidas, asimiladas y respetadas, haciendo cada vez más diferentes a unos segmentos y homogenizando a otros.

Cuando menos, cuatro importantes transformaciones habían resultado: 1) el engrandecimiento económico y fortaleza política de las haciendas de criollos y españoles, en base a control de tierras y hombres; 2) la remoción de indios de sus antiguos poblados (trasplante a Ranchos, Haciendas y Reales de Minas, explotados

por criollos y españoles, y su huída a sitios inaccesibles); 3) la consolidación de las "Comunidades Indígenas" en Rancherías y "Pueblos"; y 4) la expansión del mestizo a las áreas rurales. Pero estas cuatro transformaciones tuvieron algo en común: tanto indígenas como mestizos resultaban sujetos aislados geográficamente y marginados socialmente, sin ninguna posibilidad de participar en los núcleos rectores y cuadros de poder.

A fines del siglo XVIII, los gobiernos de indígenas o, como se les llamó, las "Repúblicas de Indios", juntamente con los poblados de criollos y españoles, constituían las dos células locales para la administración y buen gobierno de los asuntos de esas diferentes "comunidades". Decimos diferentes porque a los primeros se les había impuesto la conservación de sus propios y antaños patrones de conducta, mientras en los otros, y en algunos grupos de mestizos, el cambio y la transformación de sus actitudes, intereses, formas de conducta y actividades parece haber sido el leit motiv. Así los rígidos sistemas de parentesco unilateral y de autoridad en los grupos domésticos indígenas y la liga y dependencia a su tierra se habían incrementado. Además, o por discreta asociación con esas generales modificaciones económicas y sociales, las autoridades españolas controlaron aún menos directamente a las comunidades indígenas. Por esto, los indios -- con una organización tribal y aquéllos con formas de administración y gobierno introducidos por los conquistadores y colonizadores desde el siglo XVI -- mismas que llamaremos desde ahora Aldeanos Tribales y Aldeanos Tradicionales-- fortalecen sus contenidos y componentes socioculturales.

Aunque nuestra historia no consigna nada respecto a los primeros, los Cabildos y Ayuntamientos Indígenas entre los segundos, "Pueblos" de organización centripeta (Cámara 1952:143) o corporada (Wolf 1955: 461-66), incluían alcaldes y regidores actuando como jueces y administradores o encargados, respectivamente, de los escasos y endebles ramos de la hacienda municipal; y no recibían paga por ser consideradas sus funciones como servicios a la comunidad. Estos oficiales cambiaban cada año, generalmente, y eran, casi siempre, escogidos dentro del grupo de "Principales" nativos --ya no nobles--, aunque la presión e influencia del gobierno español y provincial se dejaban sentir en esas ocasiones. Esta es la época, probablemente, del mayor esplendor conocido por ciertas "Cajas de Comunidad" o fondos para beneficio de obras colectivas que, especialmente en el Valle de México, conoció la Colonia, pero sus rentas las festaban en la celebración de festividades religiosas católicas. (Cf. Aguirre, ob. cit.: 49-55; y Zavala y Miranda, ob. cit.: 81-2 y 87). Cabe agregar que el tipo de organización religiosa-política de esas comunidades indígenas o Aldeanos Tradicionales era posible dadas la tenencia comunal de la tierra y responsiva colectiva para el pago de tributo y el repartimiento de obra de mano; además, su carácter comunitario, cerrado y etnocéntrico fue seguramente sostenido por su típica vestimenta, sus particulares imágenes y santos de fiesta y devoción y sus singulares patrones y formas de conducta en los cuales se exaltaba la dependencia a lo sobrenatural, fuere pagano o cristiano.

Finalmente, los Ayuntamientos de criollos y españoles tam-

poco tuvieron la autonomía y desarrollo deseados. Constantemente, autoridades superiores del virreinato, como eran los Corregidores y Alcaldes Mayores, manejaron directa o indirectamente y al elevado grado, los asuntos de los Pueblos importantes y de los incipientes Villas y Ciudades. Quizá no esté por demás repetir que esos importantes cargos dejaban pingües utilidades, las mayores de ellas productos de anomalías en el impuesto fiscal; sin embargo, en muchas ocasiones les fueron aplicados juicios de residencia por irresponsabilidad y deshonestidad. Además, esos Cabildos hubieron de sufrir las expoliaciones de sus propios Regidores quienes, por comprar sus puestos, habrían de encontrar las formas apropiadas para que el encargo y administración de los servicios redundara en beneficio personal. Igualmente comerciables, y otorgados al mejor postor, fueron los puestos de escribanos y de alguaciles mayores. Cuando Intendentes o Intendencias reorganizan la administración, los municipios quedaron como órganos administrativos descentralizados y en ello perdieron más su potencial fuerza. (Cf. Ochoa 1955: 170-82 y 223). En cuanto atañe a la población, unidades político-administrativas y localidades, en 1810, los cálculos más probables acusan 242 partidos, 1,072 Curatos, 165 Misiones, 32 Ciudades, 95 Villas, 4,682 Pueblos, 206 Reales de Minas, 3,749 Haciendas, 6,684 Ranchos, 1,195 Estancias de Ganado, 264 Conventos; y más de un millón de españoles --incluidos con seguridad los criollos--, más de tres y medio millones de indios y cerca de millón y medio de castas en un total ligeramente superior a los seis millones. (Cf. Navarro y Noriega, ob. cit.)

En suma, los anhelos, esperanzas y aún leyes e intentos ben

dadosos de sentar las bases de una organización política eficiente, libre y progresista, tanto en las comunidades indígenas como en los Pueblos y pequeñas Villas y Ciudades de mestizos, criollos y españoles, hubieron de ser impugnados, rechazados, y aún combatidos forzosamente por la pasión o visión que los gobiernos de la Colonia tuvieron por la centralización económica y política. Tal parecería que el sino centralizador de Ahuizotl y Moctezuma habría de ser heredado por Virreyes, Emperadores, Alteza Serenísima, Excelencias Ilustrísimas y otras autoridades liberales, dictadores y jefes máximos y mínimos de la Revolución. Por ventura, esa centralización hizo posible la forja de la nación mexicana.

Al grito de "mueran los gachupines", y sin ser mencionados los criollos quienes controlan realmente la economía, los gobiernos de las primeras décadas de la Independencia, de la ya no querida "Madre Patria", tratan, sin conseguirlo, de fortalecerse políticamente. Su fracaso bien puede ser atribuido a la discordancia entre medios y fines. Si la finalidad era la independencia política, debió comenzarse por una planeación dirigida concretamente a la elevación significativa de los índices de producción, especialmente de aquellos recursos renovables, incluyendo a los hombres, y del eficiente y cuidadoso manejo de los recursos no renovables. No puede haber una independencia política sin precedentes de sólida base económica generalizada. Los cabecillas y gobernantes sucedíanse constantemente; pero estos cambios eran de hombres, no de ideas, y menos de programas de desarrollo y acción positiva para las grandes masas dependientes de la agricultura, la minería, los obrajes y la artesanía, que, entre indios y mestizos,

sumaban cinco millones, 82% de la población total. México, pues, ya no era un país de indígenas; pero el mestizo, particularmente el habitante de ranchos, rancherías, haciendas y pequeños poblados rurales no vivía económica y materialmente tan diferente al indio. No obstante, hablaba la lengua española que lo podía poner en relación directa con varios millones de semejantes y, por ella, su actitud ante la vida y su visión del mundo lo convertían en un ranchero y campesino o en un poblano o habitante del Pueblo, ambos "integrados" a la "nación".

Dividido el país independiente en Departamentos y Distritos, el concepto y práctica del municipio son restaurados en 1836 y se intenta, por nueva vez, el sistema de elección popular directa, la no reelección de los funcionarios municipales y su renovación temporal. Sin embargo, todo ello es letra muerta ante el empuje centralista que concibe los Ayuntamientos como órganos del Gobierno central, encargados de la administración local, sin funciones políticas. Ante esto, la tendencia federalista se enfrenta abiertamente, abogando por Municipios Libres y Estados Soberanos. No obstante, las Prefecturas continuaron existiendo y sus facultades desmesuradas. Por otro lado, aún la Constitución de 1857 no atendió la planeación de la hacienda municipal, pues las rentas públicas aparecen divididas entre la Federación y los Estados, y de allí su absorción para esas entidades. En el último tercio del siglo XIX, los Estados estaban divididos en Partidos, Municipalidades y Secciones; los Jefes Políticos de los Partidos eran nombrados por los Gobernadores estatales; las Ciudades, Villas y Cabece-
ras de Partido tenían ayuntamientos; y los otros Pueblos tenían -

Juntas, pero ejerciendo las mismas funciones que los ayuntamientos. A pesar de ello, había tales diferencias en la organización del territorio y de la autoridad en los Estados que la heterogeneidad y los cambios constituían la norma. La función de las Juntas Auxiliares fue nuevo golpe al municipio, a sus tendencias democráticas y a sus raquíticos ingresos (Cf. Ochoa 1955: 263-97; y 316-41).

Algunos hechos económicos y políticos que dan perfil a la segunda mitad del siglo de la Independencia, y consolidan las supuestas subculturas de México, podrían quedar expresadas así (Cf. González Navarro 1954: 121-130; y 1956: 40-41 y 64-65; González y González 1956: 125-76; Silva Herzog 1964: 112-18; y Cámara 1964: 56-67).

1) Aunque el sistema de castas, el peonaje y la servidumbre fueron abolidos legalmente, a fin de establecer la igualdad y la efectiva ciudadanía, indios y mestizos rurales fueron incapaces de convertirse en participantes completos debido a su atraso tecnológico y a su ignorancia socio-cultural respecto a las nuevas ideas y modos de vida; sin embargo, antiguas formas de vida indígena conformaron y fortalecieron una conciencia nacional.

2) Grandes concesiones sobre propiedad territorial, más de cuarenta millones de hectáreas, fueron otorgadas entre 1881 y 1906 a extranjeros, y aún a empresarios nacionales, quienes, ya desde antes, poseían vastas extensiones de tierras baldías. Por lo tanto, los latifundios y las Haciendas (menos de 5,000 en 1846, 5,869 en 1877, 5,932 en 1900 y 8,431 en 1910) fueron engrandecidas y constituían el 10% de la superficie del país en 1846; el 16% en

1888; el 20% en 1900 y el 38% en 1910, cuando 834 individuos eran dueños de 1/3 del territorio nacional. Tan solo 8 eran propietarios de más de veinte millones de hectáreas; ¡un latifundio era mayor que Holanda, Dinamarca y Suiza juntos!

3) El cada vez más crecido número de ranchos (unos 10,000 en 1846, 14,705 en 1877, 32,557 en 1900 y 48,633 en 1910) permite suponer que los mestizos, debido a su relativa participación en la emergente sociedad nacional, habían competido exitosamente en contra de los indios. La situación de 1910 reafirmó la organización centrífuga (Cámara 1952: 143) y abierta (Wolf 1955: 461-66) de tres millones de los entonces peones (mestizos e indígenas - aculturados) y sus familias en las haciendas, de un millón de Rancheros o Campeesinos independientes, dos millones de Poblanos "modernos" y tres millones de "Ciudadinos". La población nacional era de unos 7.5 millones en 1846; 9.5 millones en 1877; 12.6 en 1895; y unos 15 millones en 1910.

4) El continuado aislamiento y la marginalidad impuestos a otros habitantes incrementó su sentido de identificación con su "comunidad" y fortaleció más la organización de un millón de Aldeanos Tribales y la de aquella centrípeta, conservadora y corporada de tres millones de indígenas o Aldeanos Tradicionales y dos millones de Poblanos Tradicionales. Movimientos nativistas pueden constituir las varias sublevaciones de los dos primeros grupos, aunque siempre dirigidas por mestizos; y

5) Una extrema dicotomía y agresivas muestras de superioridad subordinación y de dominantes-dominados son expresadas abiertamente entre la Hacienda, las comunidades indígenas y los

Ranchos de mestizos, por un lado, y los Pueblos, Villas y Ciudades, por otro, habitados por mestizos y "blancos", que constituían los centros comerciales, ceremoniales y políticos.

De la síntesis anterior se puede inferir que las ideas -- del liberalismo, campeantes en Europa, fueron infantil y equivocadamente traducidas en México. No se pensó en la todavía importante heterogeneidad cultural de la población, y menos en los -- componentes permanentes y factores causales: las tremendas y -- agresivamente contrastantes diferencias económicas y las numerosas significativas diversidades en la participación social y de beneficios políticos para el integral desarrollo de las grandes masas de la población mexicana. Por ello, la inestabilidad de los gobiernos centralistas y federalistas proyectó semejantes figuras en las capitales de Departamentos o Estados. Pero, también, la pobreza, la ignorancia y la inseguridad en la vida del campo y en los pequeños poblados tenían eco apropiado en las ciudades y en la llamada metrópoli, asiento sempiterno del poder nacional. Los erarios municipales estaban exhaustos y sus propios ediles alimentábase de traiciones, informaciones falsas y de impuestos incobrables. El caos era general, especialmente en las comunidades de Aldeanos y Poblanos Tradicionales quienes vieron escapar sus bases de seguridad substancial al perder, muchas de ellas, por las Leyes de Desamortización y de Colonización, sus Cajas y Tierras de Comunidad, así como otras propiedades consideradas bienes colectivos. Mientras grupos de mestizos, la llamada "gente de razón" que habitaba Pueblos y Villas y los hacendados ausentistas aprovecharon el desconcierto producido por los

leyes de Reforma y las posteriores para lanzarse abiertamente (compra) o cautelosamente (latrocinio) sobre las áreas indígenas, los bienes de la Iglesia, los baldíos y las tierras otorgadas a las compañías deslindadoras y fraccionadoras. La hacienda ganadera y de plantación, además, vólcase en contra de la propia autoridad y autonomía del municipio y de los Cabildos.

Otras leyes durante el Porfiriato reducen más aún las casimulas posibilidades libertarias y de progreso de los municipios, especialmente en los ámbitos rurales, y se enseñorea por treinta largos años la figura de los Jefes Políticos. Aceptamos que el desorden administrativo y de las finanzas particulares a cada municipio haya disminuído, pero obras de embellecimiento y de ornato, con edificios suntuosos para el gobierno local, y "veladas culturales", organizadas bajo el patrocinio de encumbrados personajes de la élite rural y urbana, constituían demasiada afrenta para un pueblo postergado por el hambre, la insalubridad y el analfabetismo. Se ahondaba más, así, la situación conflictiva entre los varios segmentos de las subsociedades y subculturas mexicanas, y volvía a ser olvidado que el desarrollo político y económico de México y su, diz que, deslumbrante y elevada posición en el extranjero no podrían ser sostenidos con la miseria y deficiencia física, social y cultural de las mayorías.

Otros aspectos de interés en este intento de expresar el qué, el cómo y el por qué del contenido de las subculturas, como partes o segmentos integrantes de los municipios mexicanos, resultan, por ejemplo, el número de localidades que, para 1946, estimamos en 20,000 y su aumento considerable (28,061 en 1877; --,

53,967 en 1900; y 70,830 en 1910), mientras el número de municipios incrementase de unos 2,600 a 2,766 en ese lapso (González Navarro 1956: 15-16). En 1900 habían cerca de mil municipios con menos de mil pobladores cada uno; 627 aparecen ocupados por menos de 3,000; 344 tenían entre tres mil y cinco mil residentes; 464 entre 5-10,000; 299 de 10-25,000; y sólo 60 con 25,000 habitantes o más (Quinto Censo de Población 1934: 6-11). La situación en 1877 y 1910 no era de hecho diferente. Por eso la mayoría del territorio nacional era rural y magro así como endeble y escasas las oportunidades de desarrollo de sus mayorías de población. -- Así, en 1878 tan solo consígnanse 141,178 alumnos en 5,194 escuelas primarias y 657,843 en 12,068 escuelas en 1907; además, para 1907, unas 60 escuelas secundarias y preparatorias con 5,782 -- alumnos existentes. (Cf. González Navarro 1956: 42-47). Por lo que se refiere al analfabetismo, estimamos que doce millones de quince, en 1910, no sabían leer ni escribir, mientras unos tres ignoraban el español.

Todo lo anterior demuestra que las fuerzas que estructuran nuevas fases de evolución pueden ser segmentales y ocasionar participaciones desiguales de los componentes físicos, demográficos y culturales dadas las posiciones y papeles diferentes que estos mismos componentes tienen en la producción de bienes y servicios. Por esto, los municipios mexicanos, precisamente por su largo e intrascendente historial, no habían dejado marca indeleble y vegetaban al amparo de ambiciones lucrativas muy personales y egoístas.

Nuevos hechos armados, y de mucha sangre, hubieron de can-

bier ese estado de cosas y de alterar en algo las desquiciadas y vergonzosas desigualdades entre los ciudadanos mexicanos. El Municipio Libre fue promulgado nuevamente y hecho Artículo Constitucional en nuestra Carta Magna; los funcionarios responsables volvieron a ser elegidos, aunque no tan democrática como se hubiera deseado, y la hacienda pública local continuó llamando la atención de los aspirantes a "servir a su comunidad". En este nuevo proceso de maduración y fortalecimiento político, algunos municipios citadinos, más por sus fuentes de recursos naturales y artificiales que por la capacidad de sus funcionarios, han demostrado pujanza, desarrollo y solvencia. Pero, fuera de ellos, es francamente imposible que los municipios rur-urbanos y aquéllos con mayorías campesinas o indígenas puedan, siquiera, pensar en la posibilidad de ser libres políticamente, fuertes económicamente y social y culturalmente sanos.

Sin embargo, la Revolución Mexicana liberó a millones de agricultores y peones (indígenas y mestizos rurales) quienes por varias centurias habían permanecido sujetos a las haciendas, sin ninguna, o muy escasa, posibilidad de participación social. Con ello se dió término a las posiciones polarizadas de hacendados y peones pero no aquéllas existentes entre pobladores del campo y residentes en Pueblos y Ciudades. El contenido socioeconómico de la Revolución fue fundamentalmente agrario y los gobiernos instituidos posteriormente lo manejaron, en mucho, con expresión paternalista y de dependencia al Estado. Tal como en ocasión a la independencia política, en los albores del XIX, que no tuvo sólida base de transformación económica integral, la Revolución cambió

los sistemas de propiedad de la tierra, mas no significativamente sus índices de producción. Nuevamente, la insuficiencia tecnológica y de conocimientos generales básicos, entre futuros beneficiados y dirigentes de la acción, limitaron en mucho la justicia social anhelada. El espectacular y decisivo programa de reformas instituido por Lázaro Cárdenas habría de esperar varias décadas, y la conjunción de otros factores, para lograr éxitos parciales en su realización, como veremos posteriormente.

3.- LAS SUBCULTURAS MEXICANAS ACTUALES *

El inicio de cambio fundamental para constituir un México más libre económico, social y políticamente surge en el gobierno de Lázaro Cárdenas. A pesar de huellas continuas de modificación y rastros de transformación, pruebas de persistencia y estapas de conservadurismo son visibles en el México actual. Ello implica que el alcance, dirección e intensidad de cambio no fue múltiple ni sostenido. Su impacto sigue siendo desigual y, en mucho, la filosofía revolucionaria sobre beneficios a las mayorías ha sido eclipsada o canalizada hacia otros sectores de población. Sin embargo, el programa inicial de reformas, sus siguientes evoluciones y las desviaciones ocurridas constituyen los hechos reales del cómo de la cristalización de las subculturas mexicanas actuales. Y, tal como hemos supuesto, esas subculturas conforman los municipios y, por ende el estado de desarrollo e "integración" de la cultura y sociedad "nacional".

* Esta sección ha sido muy ampliada en comparación con lo expresado en el Seminario.

Cambios significativos han ocurrido, en los últimos cuarenta años. El número, distribución, posición en la ocupación, conocimientos y nivel de vida de los mexicanos y las categorías y contenidos de las diversas unidades sociopolíticas son muy diferentes. Así, el Quinto Censo Nacional de Población (1934:5-11, 21-24, 38-41 y 55) registraba 2,293 municipios (280 con menos de mil habitantes; 415 con menos de dos mil; 258 con menos de tres mil; 216 con menos de cuatro mil; 176 con menos de cinco mil; 518 entre 5,001 y 10,000; 349 entre 10,001 y 25,000; y solamente 80 con 25,001 o más residentes). Los diez y seis y medio millones de habitantes ocupaban 84,452 localidades (entre ellas, 287 ciudades, 525 villas, 3,229 congregaciones, 5,209 pueblos, 6,953 haciendas, 10,083 rancharías y 54,014 ranchos). En otras palabras, la gente rural (en localidades menores de cinco mil habitantes) formaba el 75% y los municipios rurales (con diez mil pobladores o menos) constituían el 81%. Por otro lado, cerca del 60% de la población de diez años o más era analfabeta, y estimamos millón y medio de hablantes exclusivos de lenguas indígenas y otro tanto de bilingües. En cuanto se refiere a la fuerza de trabajo y posición en la ocupación, consígnase más de tres millones y medio (73%) entre peones y agricultores, seguramente paupérrimos, unos 743,000 (15%) trabajando en industrias extractivas y de transformación, más de medio millón dedicados al o empleados en comercio (274,000), transporte (107,000), administración pública o privada (153,000) y ejercicio profesional (53,000) y cerca de 200,000 a servidumbre (Ibidem 72-76)

En 1970, de acuerdo a las estimaciones del IX Censo Nacio-

nal, 2,385 municipios y más de 150,000 localidades (unas 500 villas, 400 ciudades, 5,000 pueblos, 5,200 congregaciones, 5,600 haciendas, 7,000 ejidos, 18,000 rancherías y más de 106,000 ranchos, en números redondos) contienen, respectivamente, el 65% y el 49% de población rural, el 14% y el 10% de la rur-urbana -- (5,001 a 10,000 habitantes) y el 21% y el 41% de la urbana, en el total nacional representado por 48 millones de habitantes. Dicho de otro modo, México ya no es tan rural, no obstante existir cientos de municipios con menos de mil habitantes y unos 500 con una población entre dos mil y cinco mil. Además, aunque todavía cerca del 50% de la población de seis años o más es abalfabeta (de censo y funcional), y consideramos millón y medio los hablantes exclusivos de lenguas indígenas y cerca de tres millones los bilingües, el esfuerzo gubernamental en los programas de alfabetización ha sido no sólo sostenido sino incrementado.

En relación con lo anterior, cabe aclarar, por un lado, - que el exorbitante aumento en el número de localidades rurales debiose, casi exclusivamente, a la formación y legalización de - ejidos, ranchos y rancherías, como nuevos centros de población, en congruencia con las leyes emanadas de la reforma agraria: cerca de 70 millones de hectáreas distribuidas. Y asentar, por otro - lado, que estas reformas y la aplicación de nuevas técnicas agrícolas, el uso discreto de posibilidades crediticias y el desarrollo amplio del comercio, las comunicaciones y los transportes y los ramos administrativos y de servicios dieron ocasión, en estos últimos cuarenta años, al surgimiento de las subculturas correspondientes a los Aldeanos Modernos y Campeños Modernos y a la

consolidación mayor y cristalización actual de las otras ya comu
ciadas. En efecto, el también espectacular incremento de habi -
tantes y desarrollo económico y social en ciertas localidades ru -
rales, Pueblos, Villas y Ciudades tiene pruebas irrefutables: -
más de siete millones trabajando en la agricultura, unos tres mi -
llones en las industrias, cerca de dos millones en actividades -
comerciales, cerca de dos millones en labores administrativas --
(privadas y del gobierno) y profesiones libres, unos ochocientos
mil en servicios domésticos y más de medio millón en comunicacio -
nes y transportes.

Sin embargo, ponderemos y calificuemos lo anteriormente -
expresado. La filosofía revolucionaria de las décadas pasadas,
respecto a beneficios para las mayorías de población, fue desvia -
da hacia selectas áreas y regiones y, generalmente, hacia parti -
culares grupos dentro de los varios sectores y componentes de po -
blación. Así, aunque han habido auténticos programas y benefi -
cios, éstos proclámanse de acuerdo a dudosos mecanismos estadís -
ticos (distribución general del todo en sus partes) y en base a
inciertas conclusiones sociopolíticas. Mientras, sosláyanse las
cifras de carencia y las muestras de deficiencia en millones de
individuos, pues no hubo suficiente progreso ni beneficio para -
muchos de los portadores de las subculturas mexicanas e integran -
tes de los municipios. En otras palabras, existen hoy, tal como
antaño existieron, y ya lo hemos reseñado: a) partes de ciertas
regiones geográficas y millones de habitantes en vías francas de
desarrollo; b) muchas áreas y varios sectores de población en es -
tado de transición; y c) otras zonas y grupos varios de componen -

tes demográficos mantienen, todavía, anacrónicos y deficientes modos y niveles de vida. Es por esto que, en nuestra posterior ordenación de los marcos de referencia adecuados y en la descripción y análisis sobre la realidad actual de los componentes de la subculturas mexicanas, habremos de tener en cuenta: 1) que -- los tipos y partes de la subculturas mexicanas, como elementos o componentes integrantes de los municipios, se presentan y distribuyen heterogeneamente en el territorio nacional; 2) que los tipos y partes de las subculturas, o el todo de ellas, caracterizan, definen e identifican, por su mayor presencia y contenido, a todos o a muchos de los municipios en ciertas regiones; y 3) -- que algunos de los componentes de las subculturas están presentes en todos los municipios mexicanos.

Antes de comenzar nuestra descripción y análisis asentemos cinco advertencias muy significativas. Primera: como se recordarán los conceptos "componentes socioculturales" y "subculturas" son usados porque en nuestro marco referencial (Cf. Redfield 1944) y en nuestras proposiciones y supuestos postulamos una actual sociedad y cultura Mexicana plural y multiforme como producto final de la evolución de varias y diferenciadas estructuras de relaciones sociales (Cf. Wolf 1953). Segunda: además de variables dependientes como son las diferentes regiones geográficas y algunos ambientes e instituciones socioculturales, los factores de análisis y descripción son: tamaño, patrón y categoría política de los asentamientos; lengua, alfabetismo y educación formal; tenencia de la tierra; cultivos y técnicas de trabajo; actividades y ocupaciones económicas; distribución de los bienes de consumo y

servicios públicos; oportunidades para la participación sociopolítica a un nivel trascendente a la comunidad local; y posibilidades de movilidad especial y socioeconómica o de integración a la dominante sociedad y cultura mexicana. Tercera: las subculturas y componentes del supuesto "mosaico" municipal mexicano resultan originales tan solo en lo que se refiere a su nueva aplicación. En realidad, toda nuestra formulación ya ha sido expresada antes (Cámara 1967: 100-09) y busca ahora un orden o clasificación más operacional; pero está inspirada totalmente en un ejemplo concreto (Tax 1937: 423-44) y en el sistema propuesto por Wagley y Harris (1955: 428-51) para las subculturas latinoamericanas. Cuarta: los componentes y subculturas --entiéndase aquí partes de Municipios-- no son exclusivos mutuamente, hay grados de interacción y sobreposición entre ellos. Quinta: el uso de otros criterios de diagnóstico hubiera, sin duda, ofrecido diferentes demarcaciones y, tal vez, aumentado o disminuído el número de clases de subculturas y de variedades en los componentes. Ellas y ellos son:

A.- TIPO RURAL

1) Aldeanos Tribales

Esta subcultura, parte integrante en miles de municipios mexicanos, la componen, estimadamente, 800,000 individuos. Ocupa las porciones más inaccesibles de varias subregiones, como pueden ser las frías, altas y semi-áridas y las calientes, bajas y húmedas. Muchos de sus núcleos (mames, lacandones, zoques, huaves, triques, tarahumaras, etc.) forman asociaciones sin categoría po

lítica definida, y varios de ellos (motocintecos, mixes, mixtecos, chontales, tlapanecos, etc.) ni siquiera figuran completos en los censos, pues no han aceptado la autoridad del Estado. Constituyen un 20% de toda la población considerada indígena, y habitan exclusivamente en jacales o chozas, dando lugar a ranchos, caseríos o aldeas dispersas en amplias o reducidas extensiones de terrenos comunales. Su organización social está determinada por incongruentes, para nosotros, conceptos mágico-religiosos y rígidos principios de parentesco consanguíneo, ambos de origen prehispánico. Ignoran la reforma agraria Mexicana, y no tienen ejidos. No existe propiedad privada de la tierra sino el usufructo libre de porciones erosionadas o demasiado húmedas, de acentuada pobreza, en las que practican horticultura de coa con cultivos exclusivos para subsistencia. Hablan sólo sus lenguas nativas; y sus formas de conducta representan una configuración aborígen simple, casi libre de influencias europeas y con una mayor armonía e interdependencia de sus partes. Su esfuerzo para vivir es colectivo. Son, desde luego, totalmente analfabetos. No tienen ninguna artesanía; tampoco comercio, ni precisa actividad económica con base monetaria. Su movilidad especial y social es fundamentalmente nula. Disponen de escasísimos bienes materiales y no cuentan con ningún servicio público. No existe para ellos oportunidad alguna de participación socio-política fuera de la que, colectiva y esporádicamente, puedan tener con otro núcleo Tribal o Aldeano Tradicional con quienes coexisten en los municipios. En otras palabras, estos son componentes de un México desconocido cuya investigación se impone (Cámara 1965: 99-104).

2.- Aldeanos Tradicionales

Constituyen el grueso (unos dos millones) de los indígenas de México y, también, de los grandes grupos rurales desposeídos, arcaicos, dependientes y subordinados económicos y políticamente a núcleos mestizos (Campeños y rur-urbanos (Poblanos)). Sus actuales formas de vida son resultado de más de 400 años de contacto estratificado o discreto con los antiguos españoles y criollos y modernos mestizos. Residen, tal como los Aldeanos Tribales, en subregiones de difícil acceso, en los escarpados picos de las sierras o en laderas y planos agotados por continua ocupación. Laboran exclusivamente sus tierras comunales y unas pocas ejidales, en suelos muy pobres, y practican agricultura de subsistencia, sembrando la trilogía americana prehispánica: maíz, frijol y calabaza. Viven en pequeños asentamientos (parajes, agencias municipales, congregaciones, rancherías y aun "Pueblos") dispersos o semi-compactos, habitando chozas de palos, bajareque o barro con techos de paja. Usan la cos en sus actividades agrícolas; pero, unos entre otros, cuentan con arados de madera. Muy ocasionalmente cultivan algún producto comercial, y sus posibilidades de mercado son muy reducidas. Estimamos que la mitad de ellos habla español lleno de limitaciones y casi todos son analfabetos. Tienen pequeña participación política fuera de su comunidad local y de los miles de municipios donde coexisten con aldeanos tribales y grupos mestizos campesinos; sin embargo, todavía conservan sus "Ayuntamientos" o órganos de gobierno de los cuales, en base a una organización centrípeta (Cámara 1952), cientos de oficiales obedecen una jerarquía cívica-religiosa que

determina el status y confiere cierto prestigio social a los individuos. Existe entre ellos cierta especialización ocupacional (textiles, alfarería), pero su cultura material es todavía muy pobre. Tienen poco acceso a los bienes de consumo y casi no existen servicios públicos en sus rancherías y "Pueblos". En esta subcultura se incluirían, entre otros: más de la mitad de los hablantes de huave, zique, mixe, mazateco, chinanteco, trique, amuzgo, chatino, chontal, mixteco y zapoteco en Oaxaca; de los mayas de Yucatán; de los choles, tojolabales, tzeltales y tzotziles de Chiapas; y de los tarahumaras de Chihuahua; además, miles de nahuas de Guerrero, México, Hidalgo, Veracruz, Morelos, Tlaxcala y Puebla; parte de los tepehuanos norteros, de los tarascos de la Sierra, de los tepehuas, huastecos, totonacos y popolocas; y más de la mitad de los tlapanecos y mixtecos de Guerrero, de los otomíes y mazahuas del estado de México, otomíes de Hidalgo y huicholes de Nayarit y Jalisco.

3.- Aldeanos Modernos

Esta clase de subcultura comprende aproximadamente millón y medio de personas o "indígenas" aculturados, incluyendo la casi totalidad de tepehuas y tarascos; los demás hablantes de nahuatl que habitan áreas del Distrito Federal y de los Estados mencionados anteriormente; los restantes otomíes y mazahuas; la mayoría de los popolocas, huastecos y totonacos en las tierras bajas de Veracruz; los mayas establecidos en el área henequenera de Yucatán, y sus alrededores; así como los restantes grupos "indígenas", ya expresados, de Guerrero, Oaxaca y Chiapas; los coras y los tepehuanos en la parte sur de la Sierra Madre Occidental; y los yaquis

y mayos en la costa de Sinaloa-Sonora. Esta clase de subcultura muestra claramente los resultados de un contacto prolongado con la población mestiza y ha añadido a su tradición cultural indígena algunos patrones urbanos tales como los frecuentes asentamientos compactos con trazo regular, la división utilitaria del trabajo, algo de tecnología moderna, el conocimiento y práctica intensa de artesanías y una orientación básica hacia una economía de dinero. Son todos bilingües y cerca del 20% alfabetos. Cultivan regularmente cosechas comerciadas. La propiedad privada de la tierra es tan general como la "comunal", pero parcelada, por pertenecer al ejido. La cultura material es relativamente amplia, existe un mayor acceso a los bienes de consumo, pero sus servicios públicos (escuelas, agua, electricidad) son aún escasos. El promedio de ingreso familiar muy rara vez sobrepasa 500 pesos al mes, y la participación sociopolítica fuera de la comunidad local es posibilidad bien reciente. Este competente podría encontrarse en unos 1,500 municipios mexicanos, conviviendo con campesinos mestizos.

4) Rancheros o Campesinos⁺ Tradicionales y 5) Campesinos Modernos

Estos tipos de subcultura refiérense a los mestizos rurales ocupados como campesinos. La literatura antropológica y sociológica sobre ellos es tan abundante como notoria por su falta de enfoque analítico y por la carencia de cifras concretas y datos verificables. Los de la primera categoría, diez millones de Campesinos Tradicionales, habitan ranchos, ex-haciendas, rancheos y Pueblos en miles de municipios;

pero, aunque en éstos se parecen a los grupos de Aldeanos Tradi-

⁺Estamos conscientes que este concepto no es congruente con los otros referidos a categoría de asentamiento y, también, a "modo de vida"; pero, hasta ahora no hemos logrado uno más apropiado.

cionales y Modernos, ellos son mestizos (biológica o culturalmente) y hablantes de español solamente; como su asistencia a las escuelas públicas es reducida, el analfabetismo es alto. Existe entre ellos una incipiente división de trabajo y, en muchos aspectos, las condiciones tecnológicas y económicas son de un nivel aún más bajo que aquel logrado por los Aldeanos Modernos. Ellos y sus familias constituyen casi la mitad entre los jornaleros o peones de la población mexicana. Dado que hay escasa buena tierra para ellos, en propiedad y ejidal, la producción de subsistencia y comercial es bastante pobre; cuentan con muy bajo ingreso, semejante a los Aldeanos Modernos; una raquítica cultura material; pocos bienes de consumo; los servicios públicos son casi inexistentes, y su participación política es, en términos individuales, endeble, variable, incongruente y, en muchas ocasiones, de absoluta indiferencia. Estos Rancharos Tradicionales, por su ignorancia de los nuevos modos de vida, han permanecido marginados constituyendo, también, comunidades centrípetas o corporadas. El parentesco consanguíneo es, todavía, importante, así como llamativo el compadrazgo; por convivencia limitada, practican la endogamia local. Sus conflictos con los grupos indígenas por el usufructo y propiedad de las escasas tierras son comunes y, cuando no las tienen ni pueden usarlas, se "enganchan" como peones y braceros. Conviven con Indígenas Tradicionales y Modernos, así como con el otro grupo de Campesinos.

Los Campesinos Modernos representan fundamentalmente a los grupos de mestizos rurales quienes, en número cercano a los ocho millones, habitan ranchos, rancherías, ex-haciendas y aún pueblos

y pequeñas Villas. Ocupan malas tierras, privadas o ejidales, o un tanto mejoradas por fertilizantes e irrigación, donde cultivan productos comerciables (tabaco, algodón, verduras) o disponen de plantaciones de café, caña de azúcar o henequén, en las cuales trabajan como asalariados. Utilizan o están provistos de mejor equipo técnico y, posiblemente, la mitad de ellos sean alfabetos. Han sido los mayormente beneficiados por la reforma agraria y, aunque carentes de suficiente crédito, realizan pequeñas inversiones en sus propias parcelas buscando decididamente mayores ingresos; pero, por ahora, no son superiores a mil pesos mensuales. Dado su relativo conocimiento técnico y su movilidad espacial y social se encuentran bastante integrados a la sociedad nacional. Su organización familiar ha decaído y buscan afanosamente el compadrazco. Su economía es "capitalista" y persiguen el "progreso" y el "prestigio" que resulta de usar o consumir productos de la industria moderna. Cuando viven en asentamientos de tipo congregado gozan de una cultura material menos pobre, y disponen de algunos servicios públicos. Actúan políticamente a nivel local, regional y estatal, y plantean problemáticas y decisiones que, casi siempre, son consideradas en el nivel nacional.

B. TIPO RURAL URBANO

6.- Poblanos Tradicionales y 7) Poblanos Modernos

Estas subculturas, y sus segmentos o componentes socio-económicos, caracterizan a unos seis millones de habitantes de los

cuales más de la mitad mantiene fundamentalmente, todavía, formas de vida rural, aunque viviendo en asentamientos congregados y nucleares y con cierto trazo regular; es decir, en "Pueblos" con algunos servicios públicos. Son mestizos, hablantes exclusivos de español y, así mismo, la mitad puede ser alfabeta. En ambos grupos, las ocupaciones son variadas y representan a peones, campesinos, arrieros, comerciantes ambulantes o permanentes, ramos de transportes, empleados y burócratas locales o trabajadores en fábricas que crecen o industrias de reciente creación. Para ellos, la tierra y su uso es asunto enteramente secundario, pues sus actividades y motivaciones están completamente dirigidas al intercambio y distribución de productos agrícolas o manufacturados y, cada vez más, al ramo de servicios. Los ingresos son todos en dinero y el salario es base de la estructura de relaciones sociales; sin embargo, éste es raquítico e inferior, en promedio, a \$ 1,500 mensuales en los Modernos y entre los Tradicionales a \$ 900, considerando a todos los miembros de la familia que trabajan. Disfrutan, como es de esperar, de algunos bienes de consumo y servicios urbanos siendo, desde luego, los Poblanos Modernos quienes gozan del mayor usufructo. Existe oportunidad física de movilización, dada la red de caminos vecinales y regionales que atraviesa sus territorios; pero, la falta de una escolaridad sistemática y más amplia, limita, particularmente a los Tradicionales, en sus posibilidades de desarrollo y cambio, tanto en los renglones económicos como en la socialización política. Hemos de lamentar aquí la carencia de estudios sociológicos sobre

estos grupos y nuestra impotencia para describirlos, analizarlos e interpretarlos mejor. Sin embargo, se supone y acepta que ambos grupos de Poblanos actúan como intermediarios y rectores de los Aldeanos Modernos y de los Rancheros o Campesinos tanto en las transacciones de carácter económico como en los fenómenos políticos, sean locales, regionales y nacionales.

C. TIPO URBANO

8) Ciudadinos Tradicionales y 9) Ciudadinos Modernos

Estas subculturas y sus componentes o segmentos socio-económicos formativos constituyen las unidades más complejas de análisis. La propia formación y el desarrollo de estos grupos es múltiple y variado. En ellos, francamente, las supuestas subculturas se disuelven en clases sociales y económicas, cada una con sus diferentes características. El factor común entre ellos es su residencia permanente en conglomerados con miles de habitantes, además el hecho de disponer o usufructar de muchos servicios públicos. Dadas estas grandes concentraciones de habitantes, las expresiones de conducta, aunque realizadas en grupos, resultan de motivaciones personales dirigidas por técnicas de comunicación de masas. En México, el proceso de urbanización municipal ha sido lento en lo que a modos de vida urbana se refiere; pero, agigantado en lo que atañe al crecimiento demográfico de algunas cabeceras municipales como ciudades, particularmente en los últimos treinta años. Estos son los casos de Tijuana, Mexicali, Ciudad Juárez, Matamoros y Reynosa, como grandes ciudades y cabeceras

municipales fronterizas, o de Monterrey, Chihuahua y Guadalajara, conglomerados interiores, y el del Distrito Federal que continúa siendo, como siempre, el ombligo del país y el centro rector nacional.

Aunque las cabeceras municipales de tipo urbano constituyen menos del 20% del total nacional de municipios, en sus ciudades se localiza ahora el 41% de la población del país, pues tan solo al Distrito Federal le corresponde el 15%. Sin embargo, estos hechos no deben de ser vistos como símbolos de orgullo. Los crecimientos macrocéfalos conllevan miles de carencias para los habitantes que en esas ciudades han residido por generaciones, como también para aquellos millones de reciente asentamiento. La proximidad residencial no garantiza el desarrollo económico y el bienestar social, pues éstos se logran por el conocimiento y la capacidad técnica y, todavía, por el compadrazgo y la amistad. Sin embargo, los grupos Ciudadinos Tradicionales, que incluyen a ocho millones de residentes urbanos por generaciones (con sus variedades de comerciantes, empleados, burócratas, obreros profesionistas, etc., etc.,) y a unos cuatro de proletarios recién llegados, pero muy deficientes en habilidades realmente productivas, aprovechan los numerosos medios para la vida urbana sin asimilar los modos de vida urbana. No debemos olvidar que la vida citadina implica períodos de cambios y, sobre todo, de continuo aprendizaje. El ser ciudadino y ciudadano auténticos no es

proceso sencillo sino sacrificio, muchas veces extenuante y estéril. El conservadurismo y ausencia de modernidad en millones de gentes de la ciudad no es sólo impuesto por las autoridades o núcleos rectores sino resultado de una marginación cultural, rígido sistema de valores para la acción o grandes deficiencias en conocimiento; ambas condiciones limitan fundamentalmente la participación ciudadana en el desarrollo nacional. Los Ciudadinos Modernos, otros ocho millones, provocan, incitan, diseñan y/o practican los rumbos y contenidos de cambio y, en su ser y hacer, la agresividad y la enajenación resultan consecuencias de carácter patológico. Pero, como también quedan constituidos por nativos, migrantes y semejantes variedades, "clases" (baja, media y alta) o "grupos socioeconómicos" diferentes, se atomizan en sectores tan heterogéneos en su contenido cultural y de motivación psicológica que resulta difícil su integración política. En síntesis, la administración y objetivos de los municipios ciudadanos, teniendo en cuenta la calidad y cantidad de sus componentes o subcultura, representan más bien grandes empresas privadas y no instituciones de servicio público.

4.- ESTRATEGIA PARA EL FUTURO

La panorámica de componentes culturales y subculturales ofrecida anteriormente demuestra la existencia de un mosaico en el cual sus partes formativas preséntanse a lo largo y ancho del territorio mexicano. Esas partes o componentes, al relacionarse entre sí, constituyen unidades mayores, tal un todo representado por las subculturas, mismas que, estructural y funcionalmente distribúyense nacionalmente. No obstante, su origen, contenido y distribución ha sido y es diferencial pues particularmente ha resultado de la evolución variada del carácter de las formas de relaciones que han existido, y todavía existen, entre diversas posiciones y roles sociales.

Para programas de desarrollo integral ha sido posible inferir que ciertos componentes y partes de las subculturas constituyen "integraciones regionales" y "regiones interculturales" (Cf. Aguirre Beltrán 1957: 180-92). La interpretación o definición de estos conceptos se basan en el monto y valor asignado a un conjunto de elementos de una u otra cultura, señalando los distintos niveles de integración que las instituciones de una comunidad determinada presentan respecto a la cultura nacional y en la identificación de la población y la delimitación del campo físico o geográfico. Sin embargo, en nuestra estrategia para el desarrollo integral consideramos el conjunto de elementos culturales e instituciones tan solo como expresiones materiales y sociales o indicadores, con posibilidades de cuantificación y tratamiento estadístico, que resultan de un factor causal cual es la evolución diferencial del carácter de las formas de relaciones entre diversas posiciones y roles sociales. De lo anterior se deduce que, si hemos de implementar una estrategia para el futuro respecto a los componentes, subculturas y municipios de México, el cambio en el carácter de las formas de relaciones sociales habrá de ser el objetivo.

~~La filosofía que~~ sostiene las ideas y mecanismos relativos a este asunto está siendo expresada por el autor de estas líneas en un ensayo intitulado
EL DESARROLLO DE MEXICO: ¿ VIOLENCIA O PRODUCCION?

No obstante, percibimos un "peligro" en la propia estrategia. Si precisamente ciertas de nuestras características tradicionales identifican y han definido "al mexicano" y a "lo mexicano", en nuestra implementación de sugerencias y programas de cambio a realizar seguramente habríanse de modificar y transformar muchas de esas arcaicas formas y modos de vida que, a todas luces, tienen naturalezas y atributos de objetiva deficiencia. Lógicamente hay una contradicción entre lo tradicional y la necesidad y las expectativas de cambio. Pero, ahora, no se trata de conservar lo que se tiene sino de cambiar y producir más. Será el "sacrificio" de un modo de vida por otro, que conlleve la realidad de un orden superior, cual pudiera ser "un mejor nivel de vida". La problemática plantéase, pues, en el cómo hacer conjugar un cierto orden, armonía e integración en la conducta del mexicano, o de los mexicanos, al mismo tiempo que sus componentes sustantivos de su acción diaria están siendo alterados. Por otro lado, esta situación, aparentemente conflictiva, no es ni debe ser obra de exclusiva responsabilidad gubernamental. Si el futuro de la nación implica la acción de gobernantes y gobernados, todo aquel que se defina o identifique como mexicano habrá de ser responsable. La obra es de todos y para todos. En este sentido, no hay indígenas, campesinos, poblanos ni ciudadanos. Solo mexicanos conscientes o no de su ser pero sí responsables de su hacer. Este es el reto sociológico y humanístico "al mexicano" y a "lo mexicano". A fin y principio, la Revolución Mexicana no es hecho político que pertenece a la historia sino fenómeno económico y social vigente que postula un cambio sostenido y la transformación hacia un México nuevo. Se trata de una praxis revolucionaria permanente y aumentada. Más, apuntemos algunos temas y desgloses de la estrategia en favor al desarrollo de los municipios mexicanos y de sus componentes y subculturas.

La existencia de los diversos componentes socioculturales y los diferentes tipos y variedades de subculturas, constituyendo los miles de municipios mexicanos, indica que el logro inmediato de una transformación a nivel nacional sería tanto difícil como casi imposible. Las situaciones y condiciones básicas como

la geografía hostil, las miles de pequeñas y aisladas localidades, la dispersión del 50% de los habitantes, el analfabetismo estructural y funcional del 40% de la población, los ingresos mensuales, del 60% de los jefes de familia, inferiores a seiscientos pesos, las agresivas e injustas diferencias de riqueza y bienestar, y la general falta de participación e indiferencia hacia la vida sociopolítica a nivel local, estatal y nacional crean grandes obstáculos para empezar. Por otra parte, la misma seriedad de estos problemas reclama programas inmediatos y de acción múltiples. Los proyectos de desarrollo, específicamente, tendrán que ser referidos al incremento masivo en la producción. La espectacular explosión demográfica debe ser aprovechada al máximo. Un generalizado programa de educación fundamental y de capacitaciones técnicas haríase extensivo y obligatorio a millones de mexicanos. Y no solo para saber más, sino educación como perspectiva y necesidad del propio desarrollo económico, político y humanístico. Se trataría de formar ciudadanos plenos de conciencia para no convertirse en jerarcas o esclavos de sus semejantes. Logrando ésto, ya no habría de ser reglamentado el trabajo sino las jornadas de ocio creador y edificante. Esta será una forma de revolución: la ciudadana, y se proyectaría un auténtico despegue y esguerzo conjuntivo hacia el mejoramiento del individuo, al cambio de contenido y configuración de los municipios y a la transformación del sistema de formas de relaciones sociales diferenciadas.

[Sin embargo, debemos reconocer que las condiciones económicas y socioculturales necesarias y requeridas para adquirir tal propósito no existen prácticamente en los componentes rurales y muchos rur-urbanos. Considero, por otro lado, que hay una clase de "hambre" de mejorar, tanto en la esfera tecnológica como en la ideológica, pues la insatisfacción, las deficiencias y los desajustes son comunes en casi todos los segmentos de nuestra estructura social.] Se buscan constantemente las mejoras económicas, sociales y culturales; pero el dilatarlas y posponerlas ha sido una tendencia constante. La creación, sostén y fortalecimiento de las condiciones necesarias y óptimas es un imperativo para ahora.

A mi entender, los raquíuticos incrementos económicos y las leves o ténues mejoras en la justicia, en la educación técnica y humanística y en los servicios sociales públicos son realmente insuficientes para mover a México muy allá en su desarrollo e integración auténticamente nacionales.

Son tan grandes hoy las diferencias económicas, sociales y culturales, que cualquier transformación considerable requeriría mayores esfuerzos. Cada cambio y mejora debería ser múltiple y considerable, pero diferente para los tipos y para casi cada uno de los segmentos y de las subculturas. La Reforma Agraria y la Nacionalización de las Industrias extranjeras son insuficientes en sí mismas. Es necesario desarrollar una nueva estructura de producción que duplique nuestros actuales índices de ganancia, a través de técnicas mejores, más eficiente y honrada administración y más equitativa y justa distribución de utilidades. Deberían crearse más agencias mexicanas de desarrollo que incluyan créditos, préstamos y otras facilidades financieras para cooperar con las Organizaciones Internacionales e Inter-Americanas. El objetivo inmediato sería: prover ocupaciones productivas en nuevos establecimientos agrícolas, industriales y de servicios, doblar el salario mínimo y, después, proporcionalmente los emolumentos de empleados, obreros, burócratas y técnicos y profesionistas. El aumento en moneda circulante incrementaría los mercados domésticos y de provincia, y, consecuentemente, el consumo nacional. Las violaciones al control de precios y al derecho de utilidades, una vez estabilizados, se tratarían judicialmente.

Además, las legítimas ganancias de la iniciativa privada y del Estado como empresario se garantizarían por el mayor volumen de producción y la reducción de precios que, a su vez, resultan de mejores técnicas y administración más sistemática y honrada. El crecimiento continuo de una economía más productiva tendría, eventualmente, efectos socioculturales y políticos más amplios y saludables, especialmente al romper el aislamiento, la ignorancia y la pobreza que han operado por tanto tiempo. Estos han sido frenos poderosos en contra de una economía más sólida y más justa en sus beneficios a nivel nacional, en contra de un mayor grado de integración sociocultural y en contra de una auténtica

libertad sociopolítica en los municipios.

Es sin embargo en los círculos de profesionistas, técnicos, intelectuales y aquéllos de los dirigentes donde esta transformación debía ser especialmente significativa, en gran escala, y continuada. Debería consistir en mucho más que en campañas de alfabetización en las que tanto esfuerzo, tiempo y dinero se han gastado para que quienes las han utilizado no encuentren un uso inmediato en saber leer y escribir y, consecuentemente, lo abandonan al dejar la escuela. Debería haber una revolución real en los materiales didácticos y de enseñanza y más todavía en aquéllo que se enseña, presentando en las aulas los problemas locales, estatales, regionales, nacionales y mundiales modernos. Todo esto ofrecido a ambos sexos, y el saber y el conocimiento orientados y dirigidos hacia la obtención de las posibilidades económicas y de las condiciones sociales y políticas necesarias para formar ciudadanos críticos y responsables. Es decir, los niños habrían de ser enseñados a conocer sus derechos y, más aún, sus obligaciones para con la sociedad. La transformación ideológica que se obtendría con este enfoque podría a su vez modificar exitosa y justicieramente la propia matriz de nuestra estructura social.

Por otro lado, el nuevo sistema de enseñanza y educación debería ser cuidadosamente diseñado para no producir meramente técnicos impersonales. Hemos pensado en maestros con una orientación fuertemente humanista que estructurarían su pedagogía con valores morales más altos y permanentes. Lo que se buscaría es la respuesta a la verdad, a través del énfasis al respecto personal y al hecho de impartir un cuerpo sustancial de conocimientos. Como resultante, los miembros más jóvenes de las subculturas que aún permanecen fuera del cauce nacional estarán mejor preparados que en el presente para transformar ese nuestro mundo rural, auslado, y con un menor peligro de enfrentarse a problemas serios de desorganización social durante el proceso.

Es de vital significado la concepción integral de desarrollo. Debemos considerarlo no solamente en términos puramente

económicos sino también como maneras y medios de comunicación, de educación elemental y superior y de ofrecer servicios de salud e higiene y recreación, Cada segmento y subcultura de México ---y por ellos los municipios mexicanos--- deben ser consideradas como un todo social-cultural-económico, y así determinar sus necesidades y potencialidades específicas. No es aconsejable ver el esfuerzo de la integración en términos de "aspectos" separados. Las interrelaciones de los segmentos socioculturales y de las subculturas, tanto internas como externas, deben ser determinadas y su importancia evaluada. Los antropólogos y sociólogos están generalmente mejor preparados para describir y analizar una subsociedad y una subcultura particular tal como son partes de sistemas más amplios. Proveído de este conocimiento, los técnicos sociales pueden apuntar las potencialidades para ciertos cambios conducentes a la integración y también las posibles barreras hacia tales modificaciones. Ellos están en la mejor posición para aconsejar cómo utilizarla materia prima producida por el sistema existente y conducir el cambio sin causar conflictos o choques al incorporarse al mundo de la justicia económica y social. Apreciando el hacer sociocultural como un sistema de partes interrelacionadas, los técnicos sociales pueden muy a menudo predecir con éxito algunas de las consecuencias, de otro modo imprevisibles, de los pequeños y grandes cambios.

Los antropólogos saben muy bien que las sociedades fuertemente tribales y tradicionales, como algunos de los componentes y de las subculturas mexicanas aquí esbozadas, no aceptan el cambio de muy buen agrado, aunque los resultados benéficos que se esperan de su aceptación sean tan obvios para el fuereño y no especialista en asuntos sociales. El sistema de valores puede ser tal, que un cambio propuesto sea totalmente rechazado o solamente aceptado en parte. Si el cambio propuesto no es aceptado, es difícil forzarlo en la subcultura; para ser aceptado, el cambio debe ser congruente, en general, con el sistema de valores que sostiene la estructura social y capaz de ser asimilado por la subcultura sin causar serios quebrantos. La falta para entender ésto ha sido fuente de frustración considerable para los no antropólogos al tratar con subculturas marginales y/o tradicionales. Muchos problemas en este contexto pueden evitarse, si el conocimiento y la percepción de los antropólogos que han estudiado cuidadosamente las subculturas se ponen en buen uso por los planificadores y personal administrativo.

Por supuesto, el movimiento hacia un más alto nivel de vida y un grado mayor de integración socio-cultural en México ha sido practicado en cierto modo, por siglos, y ahora es momento, sin duda, en apresurarlo de acuerdo con el desarrollo económico más rápido que se observa en muchos municipios y regiones del país, pero no en todo el territorio.

Solamente en tiempos contemporáneos, sin embargo, hemos tenido bastante conocimiento acerca de los procesos veraces de

cambio cultural y crecimiento para poder planificar un cambio ordenado, con alguna medida de sofisticación y entrenamiento. Los problemas en este sentido son, todavía, complejos y de reto; pero, mientras tanto, dirigidos o espontáneos, el cambio ocurre inevitablemente. Los planificadores del México contemporáneo, quienes a menudo han enunciado la meta del desarrollo económico y de la integración sociocultural mexicana, disponen ahora de medios más efectivos que sus predecesores para llevar a cabo esta tarea de manera ordenada, sin violencia y con modos menos traumatizantes e indignos para los mexicanos. Así, los incrementos masivos de producción, que resultan fundamentales, pues nuestras carencias son en todos los órdenes, obligarían a reformas constitucionales. Del mismo modo, incrementos substanciales de producción de bienes serían imposibles sin la modificación de la fracción II del Artículo 115 en cuanto a extender las participaciones federales, o transformar el propio Artículo respecto a lo que debe ser un municipio. En este apartado, además de la mayor capacitación escolar y técnica para los residentes en los municipios mexicanos, la reducción significativa de miles de sitios y asentamientos como localidades dispersas y la junta o congregación de cientos de municipios sugiérense como estrategia del futuro. Particularmente desaparecerían unas 25,000 localidades con menos de 500 habitantes y unos mil municipios con menos de 5,000. Económica, social y políticamente estas unidades territoriales son espúreas. Y aún hay más. Municipios con menos de \$ 50,000 anuales en su presupuesto --¡y hay más de 500 con menos de \$ 5,000!-- están incapacitados para ofrecer y mantener los servi

cios públicos y administrativos, razón por la que, legalmente cuando menos, fueron creados. A nuestro entender, los funcionarios municipales deben ser pagados por sus servicios y hechos responsables de su obra o de su inercia; así, también, deberían ser escogidos por conocimiento especializado y no por elección enajenada. Los estados de Oaxaca, Puebla, Veracruz, Jalisco, Chiapas, Yucatán, Tlaxcala e Hidalgo son regiones que demandan reformas trascendentales en la organización y gobierno de sus pobladores. Dos millones de jóvenes sin tierras, en las áreas rurales, uno en los Pueblos sin productivo futuro inmediato y otros dos en las ciudades no es sólo explosión demográfica y tema de seminario sino dramático hecho económico y, eventualmente, sangriento fenómeno político.

CURRICULUM VITAE**DE LA SRA. LIC. REGINA JIMENEZ DE OTTALENGO****Lic. en Sociología en la Universidad Autónoma de México.****Sociología en el IMSS hasta abril de 1970.****Investigadora Auxiliar del Instituto de Investigaciones Sociales de la U.N.A.M.****Ha sido profesora de Estadística I de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.****Profesora de Metodología II de la Universidad Iberoamericana.****Trabajos Publicados:****"Bramadero": Un Caso Ilustrativo de Población Marginal (Tesis)****En Preparación:****Aspectos Sociales de los Municipios en México dentro de la obra "Enciclopedia de los Municipios de México".**

CURRICULUM VITAE**DE LA SRA. LIC. REGINA JIMENEZ DE OTTALENGO**

Lic. en Sociología en la Universidad Autónoma de México.

Sociología en el IMSS hasta abril de 1970.

Investigadora Auxiliar del Instituto de Investigaciones Sociales de la U.N.A.M.

Ha sido profesora de Estadística I de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Profesora de Metodología II de la Universidad Iberoamericana.

Trabajos Publicados:

"Bramadero": Un Caso Ilustrativo de Población Marginal (Tesis)

En Preparación:

Aspectos Sociales de los Municipios en México dentro de la obra "Enciclopedia de los Municipios de México".

CURRICULUM VITAE
DEL SEÑOR LIC. JORGE MORENO COLLADO

Nació el 17 de octubre de 1941 en Jalapa, Ver.

Estudios: Secundaria y Preparatoria: Ilustre Instituto Veracruzano. Veracruz, Ver.
Licenciado en Derecho de la U.N.A.M.

Sus actividades: Miembro de la Comisión Organizadora y Secretario Relator de la Ter
cera Sección del XV Congreso Nacional de Sociología, Sociología de la Re-
forma Agraria, celebrado en Tepic, Nay., organizado por la Asociación Mexici
cana de Sociología, correspondiente a la Asociación Internacional de la UNESCO
y por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autóu
noma de México.

Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la U.N.A.M.

Profesor Auxiliar de Introducción al Estudio del Derecho.

Miembro de la Comisión Organizadora del XVI Congreso Nacional de Socio-
logía y Secretario General Relator del Evento, que versó sobre Sociología del
Conflicto y la Cooperación, Veracruz, Ver.

Profesor de "Sociología" y "Teoría del Estado" en la Facultad de Derecho de
la U.N.A.M.

Secretario del Instituto de Investigaciones Sociales de la U.N.A.M. (1966-1970).

Secretario del Consejo de Redacción de la Revista Mexicana de Sociología, puu
blicada por el Instituto de Investigaciones Sociales de la U.N.A.M.

Secretario de la Asociación Mexicana de Sociología correspondiente a la Interu
nacional de Sociología de la UNESCO (1967).

Secretario del IX Congreso Latinoamericano de Sociología organizado por la
Asociación Latinoamericana de Sociología bajo el patrocinio de la UNESCO y
la UNAM, México, D. F.

Secretario de la Asociación Latinoamericana de Sociología .

Actualmente Secretario de la Rectoría de la U.N.A.M.

Publicaciones: Notas Bibliográficas para la Revista Mexicana de Sociología, del Instituto de Investigaciones Sociales, U.N.A.M.

Bibliografía mínima del XV Congreso Nacional de Sociología, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, en colaboración.

Síntesis del Poder del Estado. Tesis Profesional. México.

"El Derecho Social Rural: base jurídica de la reforma agraria integral" en Revista Mexicana de Sociología, Vol. XXVII, Núm. 2 México.

"El Conflicto en relación con la Estructura y el Cambio Sociales", en Memorias del XVI Congreso Nacional de Sociología: Sociología del Conflicto y la Cooperación.

Introducción al estudio del poder del Estado, Cuadernos de Sociología, Biblioteca de Ensayos Sociológicos, Instituto de Investigaciones Sociales, U.N.A.M.

Los Calendarios Electorales, U.N.A.M.

"El Arte y la Comunicación de Masas" en Memorias del XVII Congreso Nacional de Sociología: Sociología del Arte.

El Valor Social del Estímulo, Asociación Mexicana de Sociología, 1970.

Las Elecciones Presidenciales de México (1934-1964).

SEMINARIO LOS MUNICIPIOS DE MEXICO

Los indicadores y factores sociales, políticos y económicos del desarrollo y subdesarrollo municipal.

C. U., 8 de septiembre de 1970.

Este trabajo, en el contexto del Seminario que ahora se desarrolla, tiene como objeto fundamental el planteamiento inicial del problema del desarrollo municipal:

Trateremos de definir cuáles indicadores tienen que manejarse en estudios básicos de promoción y planeación del desarrollo municipal y, por ende, cuáles deben ser debidamente registrados para proporcionar oportunamente información general de los municipios, o particular de cada uno de ellos.

El Instituto de Investigaciones Sociales estudia un proyecto para realizar la Enciclopedia de los Municipios de México; este proyecto planteó la necesidad de que al lado de una descripción de cada municipio, se formulara una tipología de ellos tomando como base el conjunto de indicadores más significativos del desarrollo y de esta manera proporcionar datos del desarrollo desigual de los municipios en el momento actual, y elementos útiles para promoción y planeación de su desarrollo futuro. A partir de estas premisas, nuestro trabajo es sólo un modelo tentativo, no del desarrollo municipal, si no del sistema de registro y manejo de datos o indicadores.

El desarrollo, en cualquiera de sus niveles, lo entendemos como un proceso de cambio no sólo en lo económico, sino también en lo social y político, que tiene implicaciones, de significación estructural; por ello, no podemos aislar nuestra unidad de análisis, el municipio, el resto de la región, ni del país.

- 2 -

Los indicadores los entendemos como aquellos datos o medidas que nos permiten estimar el desarrollo de acuerdo a las variables y dimensiones que abarcan este fenómeno, datos o medidas que sirven para diagnosticar el estado actual, para analizar éste comparativamente con el pasado, y para realizar proyecciones hacia el futuro, de acuerdo a un modelo que fije objetivos y metas a alcanzar en este proceso llamado desarrollo.

El modelo sólo lo tenemos presente como un marco de referencia teórico, mensurable a partir de ciertas dimensiones que fijamos como: a) explotación racional de los recursos; b) equitativa distribución de la riqueza; y c) mejores núcleos y expectativas de vida.

En un sentido más general, el concepto de desarrollo exige—según Sunkel (1) una interpretación que abarque varios aspectos: el marco histórico del fenómeno, su carácter parcial en relación al desenvolvimiento social, y su carácter esencialmente dinámico tanto en lo que se refiere a la evolución como al cambio estructural de los sistemas.

A nivel de los municipios, el estudio del desarrollo corresponde primero, a su integración dentro de un marco geo-económico regional, donde puede o no existir un foco de desarrollo con su zona de influencia y, segundo, a una descripción de sus recursos y posibilidades para dar marcha a procesos y programas de desarrollo.

(1) SUNKEL, Oswaldo. Curso de Capacitación para Desarrollo Económico
Naciones Unidas.

a) La situación dada de cada municipio, su descripción, obedece a la necesidad de saber con qué contamos en cada una de esas entidades, cuáles son sus recursos naturales y humanos y sus condicionantes históricos y culturales, y cuáles sus aspectos económicos estructurales.

Ya se ha vuelto tradición en nuestro país señalar la penuria y atraso en que subsiste la mayoría de los municipios mexicanos, del grado de dependencia política con los centros de decisión, de su dependencia económica de las metrópolis o la megalópolis que es el Distrito Federal, de su incapacidad para subsistir por sí mismos y de la falta de coyuntura legal a efecto de hacer más rica la hacienda municipal y más ágiles los mecanismos para proveer de servicios a sus habitantes. Los intentos para echar a andar planes de desarrollo a nivel regional, forzosamente jerarquizados, no han llegado a plantear en forma definitiva qué debe hacerse con los municipios para convertir en real lo que ya plantearon como una meta los constituyentes de Querétaro. El financiamiento municipal limitado, el crecimiento de la deuda municipal, en ciertos municipios, la falta de racionalidad en la localización y expansión de industrias, la nula planeación urbana, etcétera, son lugar común en la literatura en boga al respecto. Pero hasta ahora, se ha puesto poco énfasis en lo que debe ser el paso inicial para los programas de este tipo, es decir, el registro detallado y la descripción de cada municipio mexicano con datos significativamente importantes.

La investigación para describir la realidad política, económica y social de cada municipio, señalando a la vez sus recursos na

- 4 -

turales y sus aspectos históricos primordiales, es una tarea di fícil por diversos motivos: a) El servicio estadístico nacional es deficiente, entre otras causas, porque no está integrado conforme a la ley que lo creó. El Artículo 1° del Reglamento de la Ley Federal de Estadística, establece que en cada municipio debe haber una sección de estadística y, en la práctica, observamos que solamente en los municipios metrópolis se cumple con la disposición señalada. b) El servicio estadístico nacional recolecta, elabora, analiza y publica datos fundamentales sobre la realidad nacional, estatal y municipal, pero hace caso omiso de datos com plementarios que para fines de programación o planeación del des arrollo regional son indispensables.

Por ejemplo, carecemos de datos sobre los niveles de precios en las entidades federativas, ignoramos las erogaciones que hacen las pequeñas empresas comerciales, industriales y agrícolas en ma teria de sueldos y salarios, así como el volúmen de ganancias o los ingresos que por concepto de renta obtienen los propietarios de bienes inmuebles; c) El servicio estadístico nacional publica los datos estadísticos con notorio retraso. El Censo General de Población y Vivienda de 1960, fue editado integralmente a fines de 1965. Los datos definitivos de producción agrícola se dan a cono cer con tres años de tardanza. Esta situación invalida la posibi lidad de la acción sea para corregir desequilibrios o para reorien tar programas, en el vasto proceso del desarrollo; d) El servicio estadístico nacional no cuenta con el suficiente personal capacita do profesionalmente para cumplir con sus funciones en las seccio-

- 5 -

nes de estadística estatales y municipales. e) Las dependencias federales que recolectan, elaboran y analizan estadísticas sectoriales no tienen ningún programa de coordinación. Generalmente realizan el mismo trabajo con resultados contradictorios en virtud de que dan a conocer cifras diferentes de una misma magnitud económica. f) En ciertas esferas de decisión política-dependencias federales o gobiernos estatales-- aún no se toma conciencia de la importancia que para el desarrollo tiene el contar con información cuantitativa suficiente y oportuna para conocer el comportamiento de los fenómenos políticos, económicos y sociales; y, g) Un sector de la población compuesto por comerciantes, fabricantes y casatenientes niega su cooperación al servicio estadístico nacional ocultando algunos datos o falseando otros por un excesivo individualismo y por el temor de que esa información sea usada por el gobierno para fines diferentes a los que establece la ley.

A más, no debemos olvidar que la preparación técnica de muchos de los encargados de recabar la información, es muy precaria y a veces mala. Por lo que uno se enfrenta a veces con la barrera infranqueable de la falta de datos y de datos falseados o equívocos.

Es por ello que cualquier intento por mejorar el sistema de recolección y presentación de información, no es solo deseable sino necesario, si queremos conocer de verdad nuestras necesidades y posibilidades.

Creemos que pese a este tipo de problemas el servicio estadístico-nacional muestra una tendencia a modernizar sus procedimientos y a mejorar y ampliar la información sobre la realidad de

Moreno Collado.
Los Indicadores...

- 6 -

la nación. En este sentido, es de desearse que los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios que las integran, participen con mayor decisión en el estudio de sus comunidades dinamizando el trabajo de sus secciones de estadísticas, las que pueden formar estadísticas de interés local o, en su caso, federal, siempre y cuando el campo de la recolección no traspase los límites del territorio de su jurisdicción y se sujete a las normas que dicte la Secretaría de Industria y Comercio, a través de la Dirección General de Estadística.

b) El conjunto de indicadores útiles para programar el desarrollo municipal será específicamente el que se refiera a los aspectos ya enunciados, pero sólo los significativamente útiles nos darán la pauta para el establecimiento de la tipología de los municipios por cada entidad federativa de la República. El establecimiento de la tipología municipal es una condición sine qua non para planes de desarrollo, pues no puede darse igual tratamiento a municipios urbanos, rururbanos y rurales, para no hacer sino esta primera distinción simple.

La tipología municipal nos proporcionará los elementos para señalar las zonas de influencia en que se encuentran inmersos, los focos de desarrollo frente a los que presentan grados diversos de dependencia y, por supuesto, las distintas vías de relación que al conocerse serán útiles para promover distintas políticas generadoras de cambio y desarrollo.

Los indicadores significativos para la elaboración de una tipología serán derivados del conjunto de datos que podamos allegarnos según lo expuesto en el inciso anterior. La tipología se

- 7 -

dará con base en los recursos naturales susceptibles de aprovechamiento, y la racionalidad será derivada de las formas de explotación de esos recursos.

Las gráficas o cuadros que se exponen más adelante, dan una visión más concreta del nivel de análisis a que se puede llegar en los estudios de la realidad municipal, pero es importante señalar desde ahora que los indicadores económicos aislados de los sociales y políticos, no dan un panorama suficiente para provocar estímulos prácticos de promoción.

Los municipios mexicanos, que manifiestan diferencias notorias en cuanto a su desarrollo, son un reflejo de la situación misma del país y de la falta de coordinación en las tareas dedicadas a promover el progreso racional de México. No obstante, es difícil que en las condiciones actuales se descubran mecanismos con altas probabilidades de resultar exitosos en esa pretensión. No podemos dejarnos llevar por espejismos para encontrarnos al final con que sólo podemos coordinar la pobreza y las carencias. El municipio significa mucho más que una división político-administrativa; es vida comunitaria, vecindad, y comunión de historia, costumbres y anhelos. Aprovechar estos recursos, también es una condición para que el municipio se integre en forma paralela a la evolución general. Lograr que en cada municipio se cobre conciencia de una realidad llena de carencias y necesidades, que la participación en la vida comunitaria se incremente, será un factor de promoción que sumado a planes de desarrollo socio-económico, lleve a esas entidades a una acción integral de desarrollo.

- 8 -

Cada municipio del país debe disponer de información exhaustiva de sí mismo; sin ella, estamos expuestos a caer en contradicciones graves que hacen peligrar el éxito de los programas que se llevan a cabo. Los inventarios de recursos naturales y hu^{manos}, de disponibilidades para la agricultura, la industria o cualesquiera otras actividades; el registro de hechos, de personas, de datos cuantificables, debe ser una tarea fundamental de los ayuntamientos, bajo la coordinación y dirección técnica de los gobiernos estatales y Federal. Cualquier proyecto de legislación municipal en leyes orgánicas o de nivel constitucional, también está condicionado al conocimiento de la realidad que se trata de regular. Más importante, tal vez, son las acciones que desde los niveles público y privado se llevan a cabo para incrementar el desarrollo de la vida municipal. Paul Lamartine Yates, en su libro "El desarrollo desigual de México", propone algo que desde su sencillez nos da la razón en cuanto a la necesidad de registros de datos a nivel municipal: "La información general que necesitan los industriales, dice, ha de contener datos referentes al clima, población, transporte, zonas industriales y valor en los lotes; detalles acerca del abastecimiento de agua, electricidad, gas, impuestos locales y servicios de bomberos, fuerza de trabajo, salarios vigentes, viviendas, escuelas, hospitales, relación de otras fábricas que hay en la localidad o en sus inmediaciones, etcétera. A fin de que los industriales puedan comparar fácilmente los datos de un punto cualquiera con los de otro, será conveniente preparar una especie de informe tipo que todos los municipios podrían utilizar".

- 9 -

La idea anterior campea en las finalidades del estudio que esbozamos ahora; elaborar la Enciclopedia de los Municipios de México no está orientada a acrecentar la erudición de posibles lectores, ni a engrosar el fondo de las bibliotecas públicas o privadas. Tiene un destino más práctico: manejar los indicadores que nos permitan conocer la realidad a fin de mejorar los planes y las acciones encaminadas a yuudar mejor al desarrollo de nuestros municipios.

Esto nos ha llevado a elaborar una serie de documentos que nos permite recabar información de primera y segunda mano. Para la información primaria se elaboraron dos tipos de cuestionarios y para la segunda, cuadros de captación que permitan su paso a tarjetas perforadas a fin de ir formando un Banco de Datos a Nivel Municipal.

La tarea fijada, ha empezado por el Estado de Veracruz, que servirá como estudio piloto para completar el estudio total de los Municipios de México. Anexamos a continuación la lista de indicadores que manejaremos. Esta lista explica, además, qué datos son necesarios para construir los indicadores. Utilizamos las claves: (*) para los datos que no están suficientemente elaborados, y (#) para los que a la fecha no existen. Esperamos que és to sirva para que se inicie la inquietud por tener más y mejor in formación a nivel municipal, que permita hacer estudios consisten tes para la programación del desarrollo.

LISTA DE INDICADORES PARA EL ESTUDIO DEL DESARROLLO MUNICIPAL

I. EXPLOTACION RACIONAL DE LOS RECURSOS

I.I. Aspecto Geográfico

I.I.1. Latitud y Longitud

I.I.2. Extensión y límite

I.I.3. Orografía

I.I.3.1. Montañas

I.I.3.2. Planicies

I.I.3.3. Costas

I.I.3.4. Mesetas

I.I.4. Hidrografía

I.I.4.1. Ríos

I.I.4.2. Lagos

I.I.4.3. Presas

I.I.5. Climas y suelos

I.I.5.1. Tipo de clima

I.I.5.2. Temperatura media, máxima y mínima

I.I.5.3. Precipitación pluvial

I.I.5.4. Tipo de suelo

I.2. Aspectos Económicos

I.2.1. Sector Privado

I.2.1.1. Recursos

I.2.1.1.1. Porcentaje de tierra explotable

I.2.1.1.2. Tipo de explotación de los predios

I.2.1.1.3. Tipo de riego

I.2.1.2. Producción

I.2.1.2.1. Productividad de la tierra

I.2.1.2.2. Productividad per cápita

I.2.1.2.3. Grado de mecanización

I.2.1.2.4. Principales productos según el tipo de explotación

D.G.S.A.

I.2.2. Sector secundario

- I.2.2.1. Productividad de la industria
- I.2.2.2. Producto per cápita
- I.2.2.3. Valor agregado
- I.2.2.4. Inversión del trabajador
- I.2.2.5. Valor de la producción por sectores
- I.2.2.6. Consumo per cápita de Kilowatios/hr.

I.2.3. Sector terciario

- I.2.3.1. Inversión por trabajador
- I.2.3.2. Ingreso medio comercial
- I.2.3.3. Ingreso per cápita comercial

I.2.4. Estructura de la ocupación

- I.2.4.1. Distribución porcentual por sectores
- I.2.4.2. Nivel de empleo
- I.2.4.3. Distribución porcentual por posición en la ocupación
- I.2.4.4. Nivel de la tecnificación de la P.E.A.

2. EQUITATIVA DISTRIBUCION DE LA RIQUEZA

2.1. Nivel Comunal

2.1.1. Finanzas públicas ✓

- 2.1.1.1. Tipo de ingresos ✓
- 2.1.1.2. Ingresos per cápita ✓
- 2.1.1.3. Deuda pública

2.2. Nivel individual

- 2.2.1. Tipo de propiedad de la tierra ✓
- 2.2.2. Salario medio anual por sectores ✓
- 2.2.3. Habitación con luz.
- 2.2.4. Costo medio anual de prestaciones por sectores
- 2.2.5. Salario mínimo rural y urbano ✓
- 2.2.6. Nivel de salarios medios anuales por sectores en relación con el salario mínimo

3. EXPECTATIVAS DE VIDA

3.1. Nivel comunal

- 3.1.1. Egresos por ramos per cápita ✓
- 3.1.2. Inversión pública por sectores per cápita
- 3.1.3. Viviendas con drenaje ✓
- 3.1.4. Niveles de equipamiento de las localidades

- 3.I.5. Niveles de cooperación de los habitantes
- 3.I.6. Niveles de integración nacional
- 3.I.7. Niveles de participación política
- 3.I.8. Niveles de participación social
- 3.I.9. Crecimiento del espíritu asociativo
- 3.I.10. Expansión de los medios de comunicación
- 3.I.11. Expansión de los centros de esparcimiento

3.2. Nivel individual

3.2.I. Niveles de consumo familiar

3.2.I.I. Condiciones de vivienda

3.2.I.I.I. Propiedad de la habitación

3.2.I.I.2. Grado de hacinamiento

3.2.I.2. Estructura del gasto

3.2.I.3. Automóviles per cápita

3.2.I.4. Asistencia a espectáculos

3.2.I.5. Comunicación

3.2.I.5.I. Cartas enviadas o recibidas

3.2.I.5.2. Número de teléfonos per cápita

3.2.I.5.3. Número de radios per cápita

3.2.I.5.4. Número de periódicos per cápita

3.2.I.6. Participación

3.2.I.6.I. Número de personas que comen pan de trigo

3.2.I.6.2. Número de personas que usan zapatos

3.2.I.6.3. Alfabetismo

3.2.I.6.4. Maestro por niños en edad escolar

3.2.I.6.5. Inscripción por niño en edad escolar

3.2.I.6.6. Maestros por jóvenes de edad de 15-19

DATOS NECESARIOS PARA FORMAR LOS INDICES

I.- EXPLOTACION RACIONAL DE LOS RECURSOS

I.2. Aspectos Económicos

I.2.I. Sector primario

I.2.I.I. Recursos

I.2.I.I.I. Porcentaje de tierra explotable(%) Superficie explotable/Superficie total del municipio

I.2.I.I.2. Tipo de explotación de los predios Superficie de labor/Superficie explotable.
Superficie con pastos/Superficie explotable.
Superficie silvícola/Superficie explotable.
Superficie de tierra incultivable productiva/Superficie explotable.
Superficie de tierras improductivas agrícolamente/Superficie explotable

I.2.I.I.3. Tipo de riego
Superficie de riego/Superficie explotable.
Superficie de jugo o humedad/Superficie explotable.
Superficie temporal/Superficie explotable.
Superficie riego no ejidal/Superficie riego
Superficie riego ejidal/Superficie riego

I.2.I.2. Producción

I.2.I.2.I. Productividad de la tierra. Valor de la producción/Superficie cosechada.

I.2.I.2.2. Productividad per cápita. Valor de la producción/Fuerza de trabajo.

I.2.I.2.3. Grado de mecanización. Capitales e inversiones /Superficie explotada.

I.2.I.2.4. Principales productos según el tipo de explotación.

Valor producción 1/valor total producción.

Valor producción 2/valor total producción.

Valor producción 3/valor total producción.

Valor producción I.2.3./Valor total producción.

I.2.2. Sector Secundario

- I.2.2.1. Productividad de la industria Valor de la producción/Fuerza de trabajo.
- I.2.2.2. Producto per cápita Fuerza de trabajo/Productividad.
- I.2.2.3. Valor agregado Producto neto industrial (*) /Población total.
- I.2.2.4. Inversión de trabajador. Inversión industrial/Fuerza de trabajo.
- I.2.2.5. Valor de la producción por sectores Valor producción extractiva/Valor producción industrial. Valor producción construcción/Valor producción industrial. Valor producción transformación/Valor producción industrial.
- I.2.2.6. Consumo per cápita de kilowatios/hr. kilowatios/hr consumidos (#)/Población total.

I.2.3. Sector terciario

- I.2.3.1. Inversión por trabajador Inversión por servicios /Empleados en servicios.
- I.2.3.2. Ingreso medio comercial Ingreso comercial/Empleados en comercios.
- I.2.3.3. Ingreso per cápita comercial Ingreso comercial /Población total.

I.2.4. Estructura de la ocupación

- I.2.4.1. Distribución porcentual por sectores Fuerza de trabajo agrícola/PEA
Fuerza de trabajo industrial/PEA
Empeados en servicios/PEA
- I.2.4.2. Nivel de empleo Población ocupada activa/PEA
Población subocupada (#)/PEA
Población desocupada (+)/PEA
- I.2.4.3. Distribución porcentual por posición en
Empresarios/PEA
Obreros/PEA
Empleados/PEA
Jornaleros/PEA
Otros/PEA

- 1.2.4.4. Nivel de la tecnificación de la PEA
 Profesionista (*) / PEA
 Técnicos/PEA
 Obreros especializados/PEA

2. EQUITATIVA DISTRIBUCION DE LA RIQUEZA.

2.1. Nivel Comunal

2.1.1. Finanzas públicas

- 2.1.1.1. Tipos de ingresos Ingresos por impuestos (*)
 /Ingresos totales
 Impuestos por subsidios (*)/Ingresos totales
 Otros ingresos (*)/Ingresos totales

- 2.1.1.2. Ingresos per cápita
 Ingresos totales (*)/Población

- 2.1.1.3. Deuda pública
 Ingresos/Deuda pública (*)

2.2. Nivel Individual

- 2.2.1. Tipo de propiedad de la tierra
 Superficie no ejidal/Superficie explotable
 Superficie ejidal/Superficie explotable

- 2.2.2. Salario medio anual por sectores
 Sueldos y salarios industriales/Fuerza de trabajo industrial
 Sueldos y salarios en servicios/Empleados en servicio

- 2.2.3. Habitación con luz
 Viviendas con luz/Viviendas totales

- 2.2.4. Costo medio anual de prestaciones por sectores
 Inversión en prestaciones (*)/Población agrícola
 Inversión en prestaciones (*)/Población industrial
 Inversión en prestaciones/Población comercial

- 2.2.5. Salario mínimo rural y urbano
 Monto de la diferencia entre los salarios urbanos y rurales.

- 2.2.6. Nivel de salarios medios anuales por sectores en relación con el salario mínimo

SMI Salario mínimo

SMS Salario mínimo

3. NIVELES DE VIDA Y EXPECTATIVAS DE VIDA

3.1. Nivel comunal

- 3.1.1. Egresos por rama per cápita
 Egresos totales (*) / Población total
 Egresos Salubridad (*) / Población total
 Egresos Obras Públicas (*) / Población total
- 3.1.2. Inversión Pública por sectores per cápita
 Inversión en agricultura (#) / Población total
 Inversión en comercio (#) / Población total
 Inversión en transportes (#) / Inversión total
 Inversión en servicios municipales (#) / Inversión total.
- 3.1.3. Vivienda con drenaje
 Viviendas con drenaje / Total de viviendas
- 3.1.4. Niveles de equipamiento de las localidades
 Agrupación por tamaño de localidad y número de habitantes relacionado con el número de servicios con que cuenta (#)
- 3.1.5. Niveles de cooperación de los habitantes
 Número de obras por cooperación (#) / Total de obras en el municipio (#)
 Aportación monetaria de la comunidad (#) / Costo total de obras por cooperación (#)
 Número de trabajadores sin sueldo en obras por cooperación (#) / Número total de trabajadores en obras por cooperación (#)
- 3.1.6. Niveles de integración nacional
 Población bilingüe / Población mayor de un año
 Población que habla español / Población mayor de un año
- 3.1.7. Niveles de participación política
 Número de empadronados (*) / Número de ciudadanos
 Número de votantes (*) / Número de empadronados
 Número de votos anulados (*) / Votación total (*)
 Número de votos a partidos de oposición (*) / Número de votos totales.
 Número de militantes (#) / Número de ciudadanos
 Número de militantes de los partidos de oposición (#) / Número de ciudadanos
 Número de huelguistas al año
- 3.1.8. Niveles de participación social
 Número de personas asociadas (#) / Población total
- 3.1.9. Crecimiento del espíritu Asociativo
 Incremento del número de personas asociados (#)

- 3.1.10. Expansión de los medios de comunicación
 - Incremento del número de estaciones de radio
 - Incremento del número de estaciones de T.V.
 - Incremento del número de periódicos y revistas
- 3.1.11. Expansión de los centros de esparcimiento
 - Incremento del número de asientos en salas cinematográficas (*)
 - Incremento del número de asientos en teatros(*)
 - Incremento del número de campos deportivos(#)

3.2. Nivel Individual

3.2.1. Niveles de consumo familiar

3.2.1.1. Condiciones de vivienda

3.2.1.1.1. Propiedad de la habitación
viviendas privadas/Viviendas totales

3.2.1.1.2. Grado de hacinamiento
Número de cuartos/Número de miembros de la familia

3.2.1.2. Estructura del gasto
Gasto en alimentación(#)/Ingreso familiar(#)
Gasto en habitación(#)/Ingreso familiar
Gasto en vestido(#)/Ingreso familiar.
Gasto en diversión(#)/Ingreso familiar
Gasto en transporte(#)/Ingreso familiar
Gasto en educación(#)/Ingreso familiar

3.2.1.3. Automóviles per cápita
Número de automóviles particulares(#)/Población total.

3.2.1.4. Asistencia a espectáculos
Número de espectadores(*)/Población total

3.2.1.5. Comunicación

3.2.1.5.1. Cartas enviadas y recibidas
Número de cartas enviadas(#)/Población de 6 años y más
Número de cartas recibidas(#)/Población de 6 años y más

3.2.1.5.2. Número de teléfonos per cápita
Número de teléfonos(#)/Población total

3.2.1.5.3. Número de radio per cápita(#)
Número de radios(#)/Población total

3.2.1.5.4. Número de Periódicos (#) per cápita
Número de periódicos (#)/Población total

3.2.1.6. Participación

- 3.2.1.6.1. Por ciento de personas que comen pan de trigo
Número de personas que comen pan de trigo/Población mayor de un año
- 3.2.1.6.2. Por ciento de personas que usan zapatos
Número de personas que usan zapatos/Personas mayores de un año
- 3.2.1.6.3. Alfabetismo
Número de analfabetos/Población de 6 años y más
- 3.2.1.6.4. Maestros por niño en edad escolar
Número de maestros(*)/Población de 6 a 14 años.
- 3.2.1.6.5. Inscripción por niño en edad escolar
Número de niños inscritos en primaria/Población de 6 a 14 años.
- 3.2.1.6.6. Maestros por jóvenes de edad de 15-19 años
Número de maestros(*)/Población de 15-19 años.

CURRICULUM VITAE**DEL SEÑOR LIC. AURELIO GONZALEZ SEMPE**

Nació en Estado de Veracruz el 26 de enero de 1937.

Licenciado en Derecho en la U.N.A.M.

Profesor de Medio Tiempo en el Departamento de Ciencias Económicas y Administrativas en la Universidad Iberoamericana.

Profesor de Gobierno y Administración Municipal en la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Iberoamericana.

Funcionario del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social del IMSS.

Trabajo Publicado: Evolución Política y Constitucional del Estado de Veracruz Valle (tesis).

En Preparación: Aspectos Políticos y Jurídicos de los Municipios de Veracruz dentro de la Obra Enciclopedia de los Municipios Mexicanos.

SEMINARIO SOBRE LOS MUNICIPIOS EN MEXICO

ADMINISTRACION MUNICIPAL Y ADMINISTRACION REGIONAL
(Una perspectiva teórica)

C. U. 9 de Septiembre de 1970.

ADVERTENCIA NECESARIA

Los dirigentes nacionales en repetidas ocasiones han manifestado su preocupación por la vida del Municipio. El actual Presidente de la República, siendo candidato al cargo referido afirmó que: "... [el Municipio no es totalmente libre como debería serlo, porque no es económicamente suficiente; y no es económicamente suficiente, porque no siendo totalmente libre, y genuinamente representativo, no siempre es un eficaz administrador de los bienes de los vecinos del lugar y un buen conductor de la política de la colectividad" *]

Con este trabajo se pretende, hasta donde es posible, presentar una nueva imagen del municipio sin dejar de considerarlo como la estructura básica, de fuerte arraigo en la historia y conciencia nacionales.

- - -

* GONZALEZ SEMPE, Aurelio
Administración Municipal y Administración Regional.
Fragmento del discurso pronunciado en la ciudad de Veracruz el 20 de marzo de 1964.

En él encontrará el lector el planteamiento para lograr la adecuación de los estudios de geógrafos y economistas para adaptar los a la realidad social, cultural y política del país y acelerar así su proceso de desarrollo.

Prácticamente lo que haremos es completar los estudios geoeconómicos para hacer operativa y práctica, la regionalización que demanda la República.

Pretendemos solamente despertar la inquietud de los dirigentes nacionales -reales y formales- para que ellos, y personas más capaces en el campo académico digan la última palabra en cuanto a la forma de remodelación que necesita el Municipio mexicano.

La orientación básica en lo referente a las cuestiones geográficas se ha obtenido de la obra LA DIVISION ECONOMICA REGIONAL DE MEXICO, del geógrafo Angel BASSOLS BATALLA.

- - -

- 3 -

1.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

Cuando nos asalta la idea de que si la riqueza nacional, territorial, económica y humana está distribuida con equidad en nuestro país, entramos en una serie de interrogantes e inquietudes. ¿Cuántas veces el consenso nacional se habrá preguntado por qué es tan extenso Chihuahua y tan pequeño Tlaxcala? ¿Por qué en apariencia tan pobre Yucatán y tan rico Veracruz? ¿Por qué en algunos estados de la República de semejante extensión territorial hay profundas y significativas diferencias en cuanto al número de habitantes y en cuanto a la distribución de los recursos? ¿Por qué un reducido número de habitantes derrochan hasta lo supérfluo y la gran mayoría carece de lo indispensable?

Estos son algunos de los problemas de México, del pueblo y del Gobierno, que se viven, se palpan y se sienten con mayor intensidad en los lugares más atrasados, en las municipalidades más pobres.

Actualmente, al hablar de temas referidos a la Administración Municipal no podemos soslayar los aspectos generales de la Administración Nacional. Y en este tema, conforme a las grandes necesidades nacionales, poco se ha realizado aún.

Lamentablemente todo parece indicar al decir del conocido municipalista Fernando Albi " que las posibilidades (de los municipios) parecen haber ido decreciendo paulatinamente en América Lati-

- 4 -

na a lo largo de todo el período republicano, hasta quedar convertidos en su mayor parte en organismos con poca capacidad de acción, casi despojados de sus rentas propias, y sometidos al creciente centralismo administrativo que impera en la mayoría de los países". Creemos que el nuestro por cierto, no escapa a la realidad apunta da.

La gran tarea reformadora está aún por hacerse; ~~o dicho de~~ otra manera, no se ha hecho todavía ningún intento lo suficientemente sólido que haya conmocionado al ciudadano medio para sentar las bases de una reforma municipal profunda.

En este trabajo intentaremos demostrar que es necesario convertir al municipio PAULATINA, pero eficazmente, en un organismo de funciones múltiples, distintas a las tradicionales, esto es, no autolimitarlo a la pobre función de ser la base de la división territorial del país y de su organización política y administrativa.

Por ello y partiendo de la reforma administrativa, en todos los órdenes hemos de hacer partícipe al municipio de su propio desarrollo, indicarle los procedimientos para obtener su automoderni zación. Despertar la inquietud de sus pobladores que son cuaren ta millones y comprobar si quiere ser verdaderamente libre.

2.- SITUACION ACTUAL

Tradicionalmente el municipio ha sido considerado una asociación natural de vecinos que se integra por familias. Dicho razonamiento resulta hoy parcialmente válido, habida cuenta de la

- 5 -

existencia de grandes ciudades en las que se ha perdido ese nexo natural que antaño existía entre la familia y las autoridades municipales.

Es indudable que la explosión demográfica, como una de las causas principales, ha acelerado dicho fenómeno y la realidad es que no existe comunicación -en el sentido sociológico y psicológico- entre grupos inmediatos como presumiblemente son la familia y el municipio.

Prueba de ello es que en la actualidad existen en el país 53 ciudades con más de cien mil habitantes y que por ende, requieren de acelerados sistemas de modernización, distintos a los que la gran mayoría de municipios demandan. Y en contra de la tendencia casi generalizada, dicho aspecto de sobrepoblación no resulta de ninguna manera un triunfo sino que, por el contrario, representa un reto tanto para la población como para la autoridad municipal, sobre todo en cuanto a la creciente demanda de servicios públicos.

El caso que mejor describe el problema es el del Estado de Oaxaca, que teniendo 95,364 Km.² cuenta con 570 "municipios" y en cambio el de Baja California con 25,000 Km. menos, tiene únicamente cuatro, cuyas cabeceras ostentan el rango de ciudades. Caso inverso es el de Campeche, que sumando 56,114 Km.² cuenta con sólo ocho municipios y Tlaxcala, en cambio, que es el Estado más pequeño de la Federación (3,914 Km.²), alcanza la suma de 44.

La realidad es que el municipio tal y como ha venido funcionando a partir de 1917, necesita al menos ser revisado para co

- 6 -

nocer el diagnóstico de su situación actual y proponer los medios que faciliten su desarrollo inmediato.

3.- MUNICIPIO Y DESARROLLO. SU PAPEL.

Hemos de aceptar con toda honradez que si bien el municipio es en teoría una figura del derecho político altamente respetable, dentro de los procesos de Modernización y Desarrollo, va a la zaga. Tan drástica afirmación obedece a que no se ha planteado aún, científicamente, la necesidad de que éste sea además de base de la división territorial de los Estados de la Federación, así como de su organización política y administrativa, el ORGANISMO PRIMARIO BASICO Y NATURAL, PROMOTOR, ORGANIZADOR Y GESTOR DEL DESARROLLO NACIONAL PLANIFICADO.

Esto nos lleva a pensar que si hablamos de desarrollo económico y social, de modernización y de avance político, no podemos al mismo tiempo coincidir con todo lo pretérito en lugar de encontrar soluciones para el futuro.

Por otra parte, hemos de convenir también que buen número de municipios no son comunidades naturales sino ficciones de carácter jurídico-político generadoras de entes burocráticos, muchos de ellos con carencia de tradición y de perspectivas de desarrollo; al menos a mediano plazo.

Datos estadísticos (indicadores del desarrollo) que se dieron a conocer en ponencia diversa, dentro de este Seminario, nos indican claramente la ineficacia del municipio como promotor del desarrollo. A esos datos habría que añadir las realidades socia-

- 7 -

les, culturales, económicas y políticas derivadas del simple proceso de observación de la realidad municipal plagada de carencias y necesidades que en muchos casos no admiten espera.

Es indudable también que la legislación municipal, como factor indirecto, ha contribuido a detener el proceso de desarrollo por la falta de suficiente flexibilidad del derecho positivo público en lo relativo a la mayoría de municipios. También es cierto que casi todas las leyes orgánicas municipales actuales, son, en cierto modo, mecanismos de freno a una política de desarrollo en cuanto a que adolecen de marcada obsolescencia formal y procesal por una parte y de acentuado sentido localista rígido y aislante de la propia autoridad política municipal, por la otra.

Las entidades federativas al promulgar sus leyes orgánicas municipales lo hicieron con el criterio jurídico-político "ortodoxo", en el sentido de encontrar su fundamento en la tradición y en el modelo de las constituciones y costumbres locales, informadas a su vez de la Constitución General de 1917, la cual en el artículo 115 fija las bases mínimas para el funcionamiento de los gobiernos locales. Ello, aunado al centralismo creciente, ha detenido el proceso de cambio de actitud de los dirigentes locales y de la modernización en los campos legislativo y ejecutivo principalmente, lo que impide la modificación substancial del municipio y su ajuste con la velocidad de los fenómenos sociales, que ya han transformado, al menos la conciencia "íntima" de los dirigentes nacionales.

- 8 -

4.- BASE Y ESTRATEGIA DEL CAMBIO

A este respecto conviene recordar algunos conceptos referidos al desarrollo de la Comunidad que van íntimamente ligados a la vida municipal.

Si ya convenimos en considerar al municipio como el ORGANISMO PRIMARIO, BASICO Y NATURAL, PROMOTOR, ORGANIZADOR Y GESTOR DEL DESARROLLO NACIONAL PLANIFICADO, es necesario advertir y resaltar el hecho de que no siempre los planes de desarrollo comunitario que en sí mismos -dicho sea de paso- no constituyen ni panacea, ni fin específico alguno, sino que solamente son fórmulas funcionales tendientes a mejorar las condiciones existenciales de los miembros de las comunidades, han dado los resultados previstos por sus creadores. Por ahora el fracaso, pues de alguna forma habrá de llamársele, ha sido más bien cuantitativo, porque solamente ha podido demostrar su eficacia en un limitadísimo número de países latinoamericanos en las áreas de vivienda y alfabetización principalmente.

"La experiencia latinoamericana -nos dice el Boletín Económico de América Latina de noviembre de 1964, editado por las Naciones Unidas- parece estar indicando que pueden existir decisiones gubernamentales bien inspiradas, planes y programas técnicamente elaborados e incluso posibilidades de recursos internos y externos de financiamiento y asistencia técnica; sin embargo, todo eso puede ser independiente de que la población y los grupos dirigentes deseen y estén dispuestos a llevar todo esto a la práctica y cuenten con los mecanismos apropiados para canalizar la voluntad y la capacidad individual y colectiva hacia este fin. Igualmente, sin

- 9 -

desconocer el gran valor del apoyo y de las decisiones de orden legal y político de los gobiernos y de los grupos legislativos, hay evidencias de que la promulgación de leyes y decretos y la adopción de decisiones políticas no parecen bastar para asegurar la plena ejecución y la continuidad de los esfuerzos programados.

Desde el punto de vista de las implicaciones socioculturales y político-administrativas de los planes y programas de desarrollo, se llega también a la conclusión de que evidentemente estos necesitan interpretar la realidad social, que la población los comprenda y los haga suyos y que ella misma los ponga en práctica".

La conclusión parcial que obtenemos de esta cita es importante. Si los factores apuntados no dan señales de funcionalidad, los planteamientos posteriores y la ponencia en sí, no tendrá ningún significado. Esto es, hemos de partir de la base de que los proyectos para dinamizar al municipio que se hayan emprendido y se emprendan, se internalicen y se hagan del conocimiento y de la comprensión de los habitantes y dirigentes de los municipios y regiones para que consideren que en sus manos está, en gran medida, el alejarse del subdesarrollo.

Es pues digno de considerarse que los planes y proyectos no son de ninguna manera, patrimonio exclusivo de los dirigentes políticos de ningún nivel, sino de toda la comunidad.

5.- LA ESTRUCTURA JURIDICA.

El estatismo de cincuenta y tres años necesita removerse, requiere cambio. La sana intención y gran erudición de los diputados

- 10 -

al Congreso Constituyente de Querétaro, es la que amerita ser actualizada. No puede haber mejor homenaje a la Carta Fundamental que quitarle el vestido que la estrecha en algunas partes de su cuerpo. Las sociedades tienen hoy un sentido diverso, una concepción sociológica distinta, un marco histórico de sucesos cambiantes que transforman con celeridad, a veces increíble, la conciencia de los grupos.

En las pequeñas comunidades del país, estos fenómenos son, las más de las veces ignorados debido a una estructura municipal cansada y por tanto inoperante en su ya larga vida de medio siglo.

Repetir hoy en la enseñanza universitaria o en el discurso político que la base de la división territorial y de la organización político-administrativa es el Municipio Libre, resulta al menos incompleto. Es en cierto modo ignorar el contenido y objetivos de una disciplina de ya relativa novedad. Me refiero a la Administración Pública y por desgracia a su escasa aplicación técnica.

El hecho de no aplicar en forma sistemática los principios de la ciencia aludida, representa seguir aferrados a un sistema tradicional, a un modelo de organización útil en su esencia pero urgido de vitalización y remodelación.

Para ello es necesario recordar los INTENTOS DE REFORMA AL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA, para evaluar sus fracasos, extraer las experiencias y poder así hacer factible la modificación que nos proponemos.

- 11 -

Hace once años los diputados que integraron la cuadragésima cuarta Legislatura, conscientes del problema apuntado y después del estudio y debate correspondientes, aprobaron la reforma al artículo en cuestión en sus fracciones primera y segunda. Se vió en ello, la clara intención de modificar aspectos operativos fundamentales de la estructura básica nacional, pero por causas que se ignoran dicha reforma no ha sido promulgada.

En dicho proyecto se introdujeron innovaciones dignas de considerar y que se relacionan, como adelante se verá, con las administraciones regionales. Una de esas innovaciones prevé la posibilidad de que:

"Dos o más Municipios de un Estado podrán fusionarse en una sola entidad municipal cuando a juicio de la Legislatura Local carezcan de medios para la atención de los servicios públicos indispensables".

La importancia de la inclusión de este inciso en la reforma del artículo 115 es obvia y consiste en evitar la desintegración de las poblaciones por falta de medios para su subsistencia. Ello no quiere decir de ninguna manera que se junten la pobreza de dos o más municipios, o en su caso la miseria, que a peores resultados conduce, sino que, por el contrario, se trataba de reunir esfuerzos para encontrar soluciones comunes, para multiplicar y hacer eficaces los sistemas para lograr la reducción de problemas o bien realizar adecuadamente los planes del desarrollo con marcada tendencia regionalizante.

- 12 -

Justamente esa fusión de dos o más municipios, representa claramente la existencia de un solo Gobierno Municipal, cosa que en nuestra opinión el legislador omitió señalar por lo obvio que resultaba. Pero además y probablemente hubo de omitirla a pesar de ser notoria para no crear a destiempo la efervescencia que ocasionaría la desaparición real de los SUPUESTOS MUNICIPIOS FUSIONADOS y consecuentemente devaluar o anular las perspectivas y aspiraciones políticas de los pretendientes a cargo municipales de las localidades afectadas.

Sin embargo, en la prácticas se considera que con, o sin reforma constitucional, dos o más municipios de una entidad federativa pueden fusionarse haciendo valer simplemente la personalidad jurídica de que están investidos para "todos los efectos legales"; personalidad que la Constitución General les otorga para celebrar cualesquiera tipo de contrato o convenio, con excepción de los expresamente prohibidos y que, por tanto, se reservan a los Estados o a la Federación.

◀ A cambio de ello, estimo que aún reformada la Constitución (acto formal), el asunto tiene mayores implicaciones, mayor complejidad y como muestra hemos de mencionar la probable falta de capacidad para absorber el cambio de dicha estructura por parte del fusionado primordialmente; de la actitud del promotor de la fusión y del reconocimiento formal que del estado carencial haga el futuro fusionado y que, llegado el momento tendría que ser exteriorizada por

- 13 -

el Ayuntamiento correspondiente que en la práctica dirige personalmente el Presidente Municipal dado nuestro sistema casi unánime de alcalde fuerte.

Otro párrafo de la innovación aún pendiente y que guarda relación con el tema, consiste en la posibilidad de que:

"Los Municipios podrán asociarse para la presentación de servicios públicos o la realización de obras de interés común, con la aprobación de la Legislatura del Estado o Estados a que pertenezcan".

A este respecto nos remitimos a lo dicho anteriormente y que se refiere a que los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. Esto es, podrán igualmente asociarse sin necesidad de la reforma constitucional, con la diferencia que, para estos casos, los municipios no desaparecerían sino que, actuando en paridad, celebrarían simple y llanamente contrato de asociación para los efectos apuntados. Vemos nuevamente un intento de regionalizar al través de las asociaciones.

En resumen se ve la proyección de dos alternativas, dos caminos diversos más no opuestos: fusión o asociación, pero un deseo queda claro: la necesidad de vitalizar al Municipio aplicándole elementos modernos para su autodesarrollo.

- 14 -

6.- La estructura política actual.

No podemos ocultar la existencia de mecanismos de control que afectan o alteran la autonomía municipal; autonomía muy modificada en relación a lo que de ella entendieron los diputados al Congreso Constituyente de Querétaro. El concepto "administrado" referido al municipio, era, en esa época, sinónimo de gobernado. Hoy la Administración en sentido amplio también equivale a Gobierno, pero en sentido estricto se refiere a la ciencia de la Administración Pública y a su aplicación en los organismos públicos.

El artículo 115 tal y como se puso a discusión la tarde del miércoles 24 de enero de 1917 en la parte que ahora comentaremos decía: "Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hancendarios entre el municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la Ley".

Del debate del párrafo transcrito se logró eliminar la probable existencia de los inspectores y, a cambio, quedó expresamente señalada la prohibición de existir autoridad intermedia entre el municipio y el Gobierno del Estado.

Sin embargo casi todas las constituciones locales insertan en sus textos autoridades de tipo informal como las que se ocupan de inspeccionar la contabilidad municipal.

Por otra parte, existe marcada tendencia hacia la de-

(sigue)

- 15 -

pendencia política, por la actitud de subordinación jerárquica de los presidentes municipales hacia los gobernadores en la mayoría de los casos. Esta actitud autolimita la libertad y la imaginación creativa de las autoridades municipales y pone en peligro la ejecución de planes de desarrollo debido a que, por regla general, los gobiernos estatales carecen de organismos eficaces para promover, evaluar y asesorar la ejecución de proyectos, máxime en tratándose de entidades que cuentan con excesivo número de municipios.

Existe además otro tipo de mecanismos controladores de la vida municipal, en su aspecto político principalmente que son los comités estatales y municipales de los partidos políticos, que, salvo casos excepcionales, actúan como enlace o como presión, entre los elementos reales y formales del poder local, pero rara vez funcionan como promotores de actividades de concientización social o política, que es precisamente una de las funciones de los partidos políticos registrados en el país.

◀ También es cierto que en la práctica las legislaturas han perdido su independencia política, pues su actividad es generalmente sincrónica con la del Poder Ejecutivo Local y, en consecuencia, dependiente. Ello afecta a la economía municipal en tanto que pueden existir fallas en cuanto a la aprobación de presupuestos municipales, dada la imposibilidad en cuanto a tiempo, de estudiar correctamente los presupuestos de cada uno de los municipios; sobre todo cuando son numerosos como es el caso de algunas entidades federativas. ▶

Por otra parte, se ha observado que los dirigentes mu

(sigue)

-16-

nicipales, y debido a las estructuras reales de poder, limitan o anulan sus propios planes de desarrollo debido a las fórmulas insuficientemente democráticas, en cuanto a participación popular se refiere y ello produce, por una parte, un sentimiento de dependencia-distinto al de COLABORACION E INTEGRACION ARMÓNICA- del gobierno del Estado, que a su vez revierte negativamente en un marcado HIPERAUTORITARISMO MUNICIPAL. O sea que existe generalmente una AMBIVALENCIA en el ejercicio de la autoridad, producto de la falta de conocimiento, significado y alcance del poder, que es la piedra angular de la política.

Es necesario considerar el enfoque nuevo que debe dársele al factor humano en la administración gubernamental que debe ser como afirma Wilburg Jiménez Castro, "...de carácter moral, social y no solamente instrumental. No es paternalista, sino promotor, contrario al mantenimiento de cosas negativas y a intereses creados que generalmente prevalecen. Conociendo mejor al factor humano se le deben dar las necesarias oportunidades para que desarrolle todas sus potenciales", y agregaríamos dos palabras del filósofo Policarpo Caverro: "El gran político es un organizador nato: en esto consiste su distinción suprema. Donde está presente, allí hay orden. Orden en el mejor sentido de la palabra, orden que excluye la intervención normal de la policía y de la fuerza armada, orden que no es una presión que se ejercita desde fuera sobre la sociedad, sino un equilibrio que se suscita en su interior".

Por último quiero dejar claramente sentado que las Legislaturas de las entidades federativas al aprobar o desaprobar

(sigue)

los presupuestos que anualmente envían los ayuntamientos, lo hacen por regla general con un criterio eminentemente contable, matizado por "cuestiones políticas", de simpatía personal hacia tal o cual municipio, pero rara vez aplicando los elementos > cognocitivos fundamentales para promover el desarrollo. En re sumen, el presupuesto de los municipios viene a ser una especie de salario mínimo municipal que como su nombre indica, es lo mí nimo que se requiere para poder subsistir. Así, consideramos que en términos generales sólo las 53 ciudades a que antes hici mos referencia que más o menos cuentan ya con sus propios siste mas para abastecerse y desarrollarse, las 2,332 cabeceras muni cipales restantes, están aún muy lejos de la modernización.

Esas 53 ciudades por ciento en su conjunto, alcanzan la cifra de 19.872.817 habitantes.

Por ello, consideramos que el municipio ha sido un or ganismo de carácter puramente receptivo y no promotor a escala nacional. Ha sido dentro de la Administración Pública el tabú de la reforma.

7.- Lo geográfico.

Haciendo valederos por ahora los estudios geoeconómi- cos existentes, variables y por supuesto dinámicos, encontramos que el país se divide en ocho zonas (*), las que a su vez se in tegran por 104 regiones, además de las llamadas especiales por su extremo subdesarrollo y que se ubican en el centro de Baja California Norte, en las montañas del Istmo de Tehuantepec, la

(*) 1. Noroeste, 2. Norte, 3. Noreste, 4. Centro Occidente, 5. Centro Sur, 6. Pacífico Sur, 7. Golfo de México, 8. Penín sula de Yucatán.

- 18 -

Lacandonia, en el centro de Quintana Roo en el extremo sur de la Sierra Madre Occidental, en el Centro Oeste de Guerrero y Noroeste de Coahuila. Se clasifican, según las indicaciones de BASSOLS en:

- a) Zonas económicas o grandes regiones básicas;
- b) Regiones económicas típicas, dentro de las zonas;
- c) Subregiones económicas dentro de las regiones; y
- d) Microregiones, parte de las subregiones.

Como caracteres más destacados -sigue diciendo el propio BASSOLS- para analizar las unidades se tomaron en cuenta los siguientes:

- 1.- NATURALES (topografía, climas, suelos, hidrografía, en ocasiones la vegetación);
- 2.- RECURSOS NATURALES DE TODO TIPO;
- 3.- ESPECIALIZACION ECONOMICA NACIONAL E IMPORTANCIA EN EL COMERCIO INTERNACIONAL;
- 4.- RELACIONES ECONOMICAS INTERNAS Y EXTERNAS;
- 5.- VARIOS INDICES GENERALES DE DESARROLLO ECONOMICO;
- 6.- POBLACION (absoluta, densidad, urbana y rural, económicamente activa; las ciudades y el campo);
- 7.- PRINCIPALES DATOS DE LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS; y
- 8.- ASPECTOS COMPLEMENTARIOS DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES.

Tenemos entonces, que dentro de la DIVISION apuntada,

(sigue)

- 19 -

se sitúan los 2,385 municipios del país, que a su vez se engloban dentro de las zonas, regiones, subregiones y microregiones.

CONCLUSION:

8.- El funcionamiento administrativo regional y política para el desarrollo.

Haciendo nuestra una recomendación de las Naciones Unidas consideramos "que las inversiones nacionales en planes de desarrollo urbano o rural no atiendan sólo a criterios de bienestar o sectoriales, sino que principalmente se orienten por criterios de economía regional o nacional."

No es siquiera conveniente pensar que ahora en el diseño de gobiernos regionales, formales y rígidos. Ello quizá agudizaría el problema al establecer el libre juego democrático, de política partidista, al postularse candidatos a los gobiernos regionales lo cual crearía un poder dentro de otro.

Por el contrario, bastaría por ahora que por vía informal y proveniente de las más altas autoridades nacionales se recomendase a los ayuntamientos de características semejantes y de proximidad geográfica, o ambas, la adopción de sistemas para el desarrollo previamente diseñados por los mismos ayuntamientos, basándose en las cartas geoeconómicas existentes. Planes que se realizarían bajo la dirección, orientación y asesoría técnica en su caso, de los organismos técnicos locales (gobierno estatal) con la finalidad, entre otras, de sujetar a distintos tipos de plazos el desarrollo de las comunidades y en caso de no existir estos organismos locales, solicitar el apoyo federal, DEL MUNICIPIO HACIA UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO DEL GOBIERNO FEDERAL, pero

(sigue)

- 20 -

nunca del gobierno federal hacia el municipio, pues además de resultar violatoria a la escasa libertad municipal, resultaría paternalista.

Por lo expuesto, consideramos que es necesario revalorizar todos los recursos del país, no solamente con criterio económico, sino en forma integral, aplicando en la realización de esa revaloración todas las disciplinas científicas necesarias.

Es menester respetar las divisiones estatales o municipales para evitar fricciones de tipo político innecesarias, estableciendo con la suficiente flexibilidad las zonas, regiones, subregiones y microregiones, en las que quedarían inmersas para efectos del desarrollo, diversos estados de la federación y diversos municipios, respectivamente.

El esfuerzo conjunto de este nuevo tipo de organismos será a su vez retroalimentado y, en su caso coordinado por la Federación, Estados y Municipios, así como por los organismos descentralizados y de participación estatal, y los de cualquier otra índole que ejerzan influencia, directa o indirecta, formal o informal, sobre la vida municipal.

Para hacer funcionales y útiles los trabajos zonales, regionales, subregionales y microregionales, se encuadrarían debidamente conforme a los estudios geográficos, matizados debidamente con los elementos reales de carácter social, cultural y político principalmente, ya que sin ese marco de referencia, se correría el peligro de que los planes se duplicasen o multiplicasen y en consecuencia fueran de poca o ninguna eficacia.

(sigue)

En cambio de actitud humana del dirigente, ya sea político, cultural o económico, es condición sin la cual, nada podrá obtenerse. Ese cambio habrá de consistir en que el dirigente se sienta partícipe de todo el desarrollo nacional, rompiendo con el aislamiento espiritual y físico que ciertamente existe entre municipalidades vecinas e inclusive en algunas que se encuentran inmersas en otras.

Para la operatividad funcional los ayuntamientos deberán designar delegados de ese cuerpo colegiados; preferentemente al propio presidente municipal, o en su caso asesor especialista que los representantes dentro de los comités, regionales, subregionales o microregionales.

Por lo que toca a las Comisiones Zonales, se integrarán por los propios gobernadores de las entidades federativas, cuya obligación será recopilar, analizar y valorar los trabajos de los comités, para integrarlos junto con los que realicen los demás estados que conforman la zona en cuestión.

Una vez sensibilizados los cuadros de mando estatales y locales, se fijarían con carácter obligatorio los plazos prudentes para la presentación, discusión y análisis de los proyectos comunes y que se promueva la autobligación para reunirse periódicamente y dentro de lapsos breves los delegados de las comisiones y de los comités.

Que previamente se establezca comunicación informal pero ágil y muy objetiva para conocer la problemática local, que también lo es regional y estudiar el orden que debe seguirse, sin descuidar los planes de realización simultánea.

(sigue)

- 22 -

Que en todo caso, organismos o institución no comprometida y de respetabilidad técnica, establezca los modelos mínimos para lograr la identificación entre los dirigentes, así como el lenguaje corriente que habrá de utilizarse. Esto con el objeto de:

- a) Acelerar la aprobación de proyectos presentados;
- b) Evitar choques interpersonales;
- c) Descartar la proyección de obras superfluas, sobre todo en las comunidades de grandes carencias; y
- d) Acelerar la solidez democrática que indudablemente empieza en las pequeñas comunidades, más pequeñas que el municipio mismo.

Que los gobiernos, independientemente de su escala jerárquica, impulsen el estudio de la realidad social, cultural y política como prerequisite para proyectar y ejecutar los cambios estructurales sean cuales fueren y sin límites cualitativos ni cuantitativos.

Que respecto a los planes de desarrollo, nacionales o locales, pero sobre todo en estos últimos, el gobierno, cualquiera que fuere, haga formar parte a la ciudadanía de los procesos decisivos.

En fin, serán los detentadores del poder real, quienes en última instancia decidan si hay deseo o no, de cambiar la fisonomía nacional, fuera del discurso, y utilizando en cambio, por sectores la consulta masiva directa, con la intención de que cada mexicano se sienta co-partícipe de la nueva fisonomía que la nación demanda.

(sigue)

Los patrones socioculturales indudablemente servirán de apoyo, pero no necesariamente habrán de seguirse cuando hagan peligrar un cambio positivo. De su adecuada utilización dependerá en gran parte la celeridad de la transformación. Ello propenderá a largo plazo, a cambiar la mentalidad de los pobladores de las localidades que poco a poco se vayan incorporando a las Comisiones o Comités Regionales para el Desarrollo. También hará olvidar la existencia de la Villa, del pueblo, de la ranchería en cuanto sean sinónimos de atraso, y el hombre que modelará una patria nueva, encontrará su substitutivo adecuado en la ciudad, en la región, en la gran capital regional.

Para terminar quiero decir que

Todo esto está muy lejos de ser un nuevo "slogan" político. Es el reconocimiento objetivo de que es la comunidad nacional y sólo ella, en pleno y organizadamente la que puede hacer realidad los planes y programas formulados racionalmente para eliminar las causas del subdesarrollo municipal.

FIN

Cdad. Universitaria, México 9 Sep. 1970

EL MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO MEXICANO.

JOSE GAMAS TORRUCO.
Profesor Titular por Oposición de
Derecho Constitucional.
Facultad de Derecho, U.N.A.M.

El conjunto de normas que rigen la estructura municipal, dentro de nuestro orden constitucional, puede agruparse de la siguiente manera:

- a) La Constitución Federal crea el municipio como institución, fija las bases fundamentales sobre las cuales las constituciones de los estados han de estructurar su régimen municipal (reglas que operan como restricciones a la autonomía de las entidades federativas) y establece los principios políticos que deben inspirarlo.
- b) La constitución de cada uno de los estados miembros de la federación prevé las características de sus propios municipios y las reglas relativas a la distribución de competencias entre órganos estatales y municipales, todo ello subordinándose a los lineamientos trazados por la Constitución Federal.
- c) Las leyes orgánicas municipales, expedidas por las legislaturas de cada estado, organizan al detalle las corporaciones locales.

El propósito del presente trabajo es, en primer término, un análisis general de las disposiciones enunciadas. Entre ellas, las leyes orgánicas municipales ofrecen una gran variedad; se tratará

sin embargo de encontrar cuáles son las reglas comunes que existen respecto a organización municipal y a funciones y atribuciones municipales. A continuación se tratarán los límites jurídicos del municipio y, por último, se intentará una evaluación del conjunto.

I. LA CONSTITUCION FEDERAL.

1. 1. - El Artículo 115. - Las bases del municipio mexicano están contenidas en el Artículo 115 de la Constitución Federal, que dice así:

"Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los Presidentes Municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio;

II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en to-

do caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, y

III. - Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. "

.

El texto del artículo contiene las ideas primordiales respecto al municipio y, por esta razón, debe analizarse cuidadosamente.

1. 2. - Libertad y Descentralización Municipales. - La Constitución proclama como principio político básico la libertad municipal, pero no ofrece una definición de la misma. Sin embargo, del análisis del texto se desprende que la libertad municipal se traduce, jurídicamente, en un régimen de descentralización con las características siguientes:

i) Descentralización del orden jurídico, en la medida en que junto al orden federal y al de los estatales, existe otro, el municipal, que contiene normas propias sólo válidas para él y que crean una esfera peculiar de competencia. Esta idea es la que expresa la Constitución al hablar del municipio como base de la división territorial de los estados.

ii) Descentralización en la creación del orden jurídico, ya que corresponde al concejo municipal o Ayuntamiento crear la ordenanza o bando de policía que constituye la regulación interna de la corporación local.

No admite nuestro derecho el "Home Rule" o carta municipal que existe en el derecho norteamericano y que consiste en una especie de constitución expedida por los miembros de la corporación agrupados en pequeñas asambleas.

iii) Descentralización en la aplicación del orden jurídico, en virtud de que el municipio dispone de órganos propios para aplicar sus normas y no meras agencias dependientes de órganos superiores. Los Ayuntamientos son, dentro de su esfera de competencia, independientes y no jerarquizados a los órganos estatales. En este sentido que el municipio es base de la organización administrativa de las entidades federativas.

No contradice este postulado la necesidad que tienen los estados, para lograr una eficaz administración, de recurrir al establecimiento de distritos mayores siempre y cuando este imperativo no reste facultades al municipio ni afecte la competencia de sus órganos. De hecho se reconoce la existencia de distritos rentísticos (Estado de México), distritos administrativos (Estado de Hidalgo), distritos electorales (Estado de Guanajuato), distritos judiciales, etc.

La prohibición que contiene el texto vigente de que existan autoridades intermedias entre el municipio y el gobierno del estado tiende a evitar la creación de "prefecturas" de funesta memoria en nuestra historia, sobre todo en la época porfiriana en que dichas instituciones se utilizaron con fines de control político.

iv) Descentralización en la integración de los órganos

en razón de que éstos se componen de funcionarios que provienen, no de la voluntad de órganos superiores, sino de la ~~voluntad~~ de quienes han de ser afectados por sus determinaciones.

Es en este aspecto que se establece la obligación constitucional de que el Ayuntamiento, autoridad municipal, se elija popularmente. Alcanza así la libertad municipal el rango de libertad política, congruente con los principios democráticos que rigen para todo el sistema: de ahí las limitaciones que se prevén respecto a la reelección de funcionarios municipales que son similares a las que existen para los funcionarios estatales y federales.

La descentralización municipal consagrada en nuestro texto constitucional dista de ser completa. Por una parte, salvo excepciones, las competencias municipales son muy reducidas, por lo que en este aspecto el régimen tiende a ser más centralizado que descentralizado. Por otra parte, las constituciones de algunos estados contienen normas que entorpecen el desarrollo de la descentralización, según se verá más adelante, y que se traducen en verdaderas restricciones a la libertad municipal.

1. 3. - Personalidad jurídica. - La Constitución Federal reconoce al municipio personalidad jurídica y, por lo tanto, su capacidad para gozar y ejercer derechos, para contraer obligaciones y para tener un patrimonio propio. No se establecen, sin embargo, los requisitos para adquirir dicha personalidad razón por la cual su determinación queda reservada a las constituciones de los estados.

1.4 Hacienda municipal. - El Congreso Constituyente de Querétaro entendió que la libertad política no sería posible sin la económica. Sin embargo, la Asamblea no llegó, desafortunada mente, a un acuerdo sobre el camino idóneo para garantizar la independencia financiera del municipio libre.

El proyecto del Primer Jefe no contenía reglas res pecto a la economía municipal. Fue la segunda comisión de consti tución la que las incluyó enmendando el precepto propuesto en la si guiente forma:

"Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las tres bases si guientes:

I. Cada municipio será administrado por un Ayun-- tamiento de elección popular directa, y no habrá au toridad intermedia entre éste y el Gobierno del Es- tado.

II. Los municipios administrarán libremente su ha- cienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado, en una proporción y término que señale la Legislatura local. Los Ejecu- tivos locales podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado, y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los pode- res de un Estado, los resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la Ley.

III. Los municipios están investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales... "

Esta redacción sirvió de base al precepto vigente ex-

cepto en el capítulo financiero.

El proyecto en ese aspecto fue rechazado no porque se dudara de la bondad de la reforma propuesta sino porque se entabló una discusión respecto a si era congruente o no con la libertad municipal el que las autoridades estatales pudieran inspeccionar la recaudación fiscal, lo que en última instancia implicaría una subordinación del municipio al estado. Se formularon varios votos particulares. Uno de ellos, suscrito por los diputados Machorro Narváez y Arturo Méndez, propuso la redacción siguiente:

"...

II. Los municipios tendrán el libre manejo de su hacienda y ésta se formará de lo siguiente:

1o. Ingresos causados con motivo de servicios públicos que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción respectiva.

2o. Una suma que el Estado integrará al Municipio y que no será inferior al 10% del total de lo que el Estado recaude para sí por todos los ramos de la riqueza privada de la municipalidad de que se trate.

3o. Los ingresos que el Estado asigne al Municipio para que cubra todos los gastos de aquellos servicios que, por la organización municipal, pasen a ser del resorte del ayuntamiento y no sean los establecidos en la base I de este inciso. Estos ingresos deberán ser bastantes a cubrir convenientemente todos los gastos de dichos servicios.

Si con motivo de los derechos que concede a los municipios este artículo, surgiere algún conflicto entre un Municipio y el Poder Ejecutivo del Estado, conocerá de dicho conflicto la legislatura respectiva, quien oirá al Ayuntamiento en cuestión, pudiendo éste enviar hasta dos representantes para que concurran a las sesiones de la Legislatura en que el asunto se trate, teniendo voz informativa y no voto.

Si el conflicto fuere entre la Legislatura y el Municipio

conocerá de él el Tribunal Superior del Estado en la forma que establece el párrafo anterior.
 En todo caso, los procedimientos serán rápidos, a fin de que el conflicto sea resuelto a la mayor brevedad.

Independientemente de las razones de técnica fiscal que existen para criticar el proyecto anterior, la idea básica coadyuvaba sustancialmente a resolver el problema; al establecerse determinados renglones impositivos específicamente determinados, la hacienda municipal quedaba asegurada constitucionalmente.

Apremiados por el tiempo y cansados de la discusión, los diputados aprobaron una fórmula del diputado Ugarte, inferior a todas las hasta entonces propuestas:

"II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados, y que en todo caso serán las suficientes para atender a sus necesidades..."

Los propósitos del Constituyente de elevar la economía municipal a nivel constitucional quedaron frustrados y se cayó en lo que precisamente se trataba de evitar: la subordinación del municipio al estado.

II. LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION.

2. 1. - Creación y supresión de municipios. - Al no fijar la Constitución Federal los requisitos para la creación de municipios, dejó amplio margen a las de los estados para que se ocuparan del pro-

blema, de acuerdo con sus necesidades internas.

Por regla general, las constituciones estatales fijaron los principios básicos de su división territorial identificando los municipios mediante nombres y estableciendo sus límites geográficos. Sin embargo, hubo algunos casos en que esta materia fue delegada expresamente a la legislatura del estado, la cual creó el mapa municipal a través de la ley orgánica respectiva.

Todas las constituciones estatales facultaron a la legislatura respectiva para cambiar la composición municipal originaria de acuerdo con sus necesidades internas, pero sólo unas cuantas dieron la adecuada protección constitucional a los municipios frente a las determinaciones de los órganos centrales que pudieran afectarles a este respecto. Las constituciones de los estados de Morelos y Sonora, son las mejor redactadas en este capítulo: facultan a la legislatura estatal para erigir nuevos municipios dentro de los límites de los existentes, siempre y cuando cuenten con una población mínima, cuyo número se fija en el propio texto, y con elementos suficientes para proveer a su existencia política; exigen, además, que se conceda voz al ayuntamiento o ayuntamientos afectados, así como al Ejecutivo local, y que la creación sea aprobada por las dos terceras partes de los miembros del Congreso. Facultan también a la Legislatura para suprimir aquellos municipios que carezcan de elementos suficientes para proveer a su existencia política, siempre que la supresión sea aprobada por las dos terceras partes de los miembros del Congreso y que el ayuntamiento o

frac. XI y XII y Sonora: Art. 64, fracc. XII y XIII).

Un sistema similar siguen: Campeche (Art. 43, fracc. I), Michoacán (Art. 44, fracc. IV y V), Oaxaca (Art. 59, fracc. IV y V), Sinaloa (Art. 43, fracc. VII y VII bis), Zacatecas (Arts. 102 y 103). Las demás constituciones carecen por lo menos de uno de los elementos apuntados en el párrafo anterior.

2. 2. - Ambito municipal y ámbito estatal. - La Constitución Federal delegó en las estatales la determinación del papel que juega el municipio en relación a las funciones del estado-miembro y la fijación de la competencia que corresponde a aquél.

La doble situación del municipio como delegado de órganos federales y estatales, y a la vez como creador y aplicador de sus propias normas es la fórmula comúnmente aceptada en las constituciones y leyes orgánicas de los estados. Con ello se obtiene la integración municipal al sistema federal, y se alivia a las entidades federativas de una parte de sus cargas burocráticas; este último aspecto es particularmente importante si se tienen en cuenta los modestos recursos de que disponen algunos estados. Hay leyes orgánicas municipales que expresan la doble situación apuntada con cabal claridad. Así la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos establece en su artículo 21:

"Para la mejor dirección y administración de los asuntos municipales, los Ayuntamientos tendrán las siguientes atribuciones:

En el Ramo de Gobernación:

I. Cumplir y hacer cumplir, en la parte que les corresponda, las leyes, decretos y disposiciones del Estado o de la Federación, y los Reglamentos Municipales".

La Ley de Municipios del Estado de Durango establece en su artículo 25:

"Los Ayuntamientos al ejercer sus atribuciones respectivas desempeñarán dos clases de funciones:

I. Las de reglamentación, para el régimen, gobierno y administración del Municipio.

II. Las de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones reglamentarias que las mismas dicten, así como el de las leyes federales y del Estado".

Otro problema es la determinación de la esfera de competencia de los órganos municipales. Aunque las reglas respecto a la distribución de competencias no se encuentran siempre claramente determinadas, priva en nuestro sistema la idea de que el municipio debe actuar realizando las facultades que específicamente le señala la constitución del estado o la ley orgánica respectiva. Estados hay, sin embargo, que aceptan la regla contraria; así, Hidalgo establece en el artículo 78 de su Constitución:

"Son atribuciones de las Asambleas Municipales:

I. Expedir reglamentos de policía y buen gobierno sobre las ramas y materias de Administración Municipal; entendiéndose por tales aquéllas que no estén reservadas a la Federación o al Estado. "

Este sistema es el más congruente con la descentralización municipal consagrada en nuestra Constitución. Tiene la indiscutible ventaja de dejar a las autoridades municipales un amplio campo de

acción dentro del cual poder realizar una importante labor promocional, contribuye al desarrollo del propio municipio y como consecuencia de ello a la vigorización del sistema.

2, 3. - Formas de gobierno municipal. - La forma de gobierno municipal aceptada en las constituciones de los estados es la del Alcalde-Concejo.

Existen estados cuyas leyes orgánicas establecen el nombramiento del presidente municipal por el Ayuntamiento de entre sus propios regidores electos popularmente: Durango (Art. 12), Guerrero (Arts. 27, 29 y 30), Morelos (Art. 17) y Puebla (Arts. 26 y 27). Se presenta indudablemente un matiz del gobierno por comisión; sin embargo, los casos mencionados no corresponden estrictamente a dicha fórmula gubernativa, en razón de que el grueso de las facultades administrativas se sigue depositando en los presidentes municipales y no en el Consejo en Comisión, como ocurre en un sistema de este tipo.

No debe pensarse que las comisiones previstas en buena parte de las leyes orgánicas municipales constituyen un elemento del gobierno por Comisión. Tales órganos no son sino auxiliares administrativos de indiscutible utilidad, integrados por los regidores, pero sin que en ellos se delegue la función ejecutiva que permanece en el presidente municipal.

El sistema de gerencia municipal no se aviene con un sistema, como el nuestro, en que el principio de elección popular de cualquier órgano ejecutivo está profundamente arraigado. Al efecto, bas

ta ver los términos tan claros del artículo 115 en su fracción I que establece: "cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa"; ahora bien, la palabra ayuntamiento tiene en nuestro derecho un significado que engloba todos los órganos municipales, incluido el presidente municipal; así lo entienden constituciones y leyes orgánicas municipales. No cabría la argumentación de que el gerente municipal es un órgano meramente técnico ya que, por lo menos en nuestro medio, es difícil separar los problemas técnicos de la comunidad de los problemas políticos involucrados.

Conviene aclarar que, en virtud de una disposición constitucional, podría pensarse que existen bases para el establecimiento de dicha forma de gobierno. El segundo párrafo de la disposición que se comenta, prohíbe la reelección para el período inmediato de los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos agregando: "Las personas que... por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñan las funciones propias de esos cargos..." Está, pues previsto el caso de que el presidente municipal pueda ser nombrado por alguna autoridad; sin embargo, tal precepto se refiere a los funcionarios nombrados por el Gobernador o la Legislatura, en el caso de faltas de los titulares por ausencia o desaparición de los órganos municipales.

2.4. - Participación del municipio en actos estatales. -

Hay en las constituciones de los estados, dos casos en que las autoridades municipales participan en la formación de la voluntad estatal.

a) Los ayuntamientos tienen la facultad de iniciar leyes ante el Congreso local.

b) Los ayuntamientos participan en la reforma constitucional; casi todas las constituciones de los estados son rígidas; su procedimiento de reforma, a diferencia del que corresponde a las leyes ordinarias, incluye un elemento de fuerza legal aumentada que es precisamente la intervención de las autoridades municipales.

III. LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

3. 1. - Problemas para establecer una tipología. - Si bien los contenidos de las leyes orgánicas municipales vigentes son diversos, todas ellas se ocupan invariablemente de determinadas materias, a saber: organización territorial interna del municipio, órganos municipales, esfera de competencia, patrimonio, relaciones con particulares y con otros municipios y responsabilidades y sanciones. Estos temas constituyen los aspectos fundamentales del municipio.

La constatación anteriormente hecha lleva a la siguiente conclusión: si se buscan "tipos" de leyes, la clasificación tendría por fuerza que basarse, no en rasgos esenciales, ya que éstos son desarrollados por todas las leyes, sino en diferencias secundarias. La clasificación que de tales bases resultara sería totalmente inútil. Por tanto, el camino más adecuado a seguir es el análisis de cada uno de los rubros señalados, tratando de resumir el contenido de todas las leyes. Si se quiere decir así, más que buscar tipos de leyes se tratará de en-

contrar una "ley tipo".

3. 2. - Organización territorial interna del municipio. -

Las leyes orgánicas municipales dividen a las corporaciones locales en cabeceras municipales, asiento del Ayuntamiento, y delegaciones, secciones o comisariías, que son demarcaciones administrativas dependientes de la cabecera municipal. A veces se establecen, dentro de aquéllas, demarcaciones aún menores: comunidades, rancherías, ranchos, pueblos, ciudades, etc.

Algunas leyes clasifican los municipios en tipos, según su importancia. Chiapas, por ejemplo cuenta con municipios de primera, de segunda y de tercera según su población y su capacidad para proveer a su subsistencia política.

3. 3. - Organos municipales. - La Constitución Federal sólo habla del Ayuntamiento como órgano proveniente de la elección popular directa; las constituciones de los estados son parcas respecto a este tema en cambio las leyes orgánicas municipales lo desarrollan con amplitud.

i) Composición del Ayuntamiento. - El Ayuntamiento es el órgano de deliberación y decisión del municipio cuya actividad se materializa en normas generales que se denominan, según quedó dicho, bandos u ordenanzas. Los miembros del Ayuntamiento se llaman regidores y su número es el mismo para todos los municipios en los casos en que entre ellos no se establezcan diferencias, o mayor o menor, según el caso, cuando los municipios estén clasificados. La ventaja del

segundo sistema es indiscutible: adecuar los gastos que respecto a funcionarios ha de sufragar la corporación a las posibilidades económicas de la misma. Los regidores desempeñan también funciones de inspección y vigilancia.

El ejecutor de las ordenanzas municipales y el promotor de los intereses de la corporación es el Presidente Municipal.

El Síndico, que por lo menos en número de uno existe en todos los ayuntamientos, desempeña funciones de procuración y defensa de los intereses municipales, representación de la corporación local, funciones hacendarias y de agente del ministerio público en aquellos lugares en que no lo hay.

Las leyes orgánicas municipales reiteran la elección popular directa de estos funcionarios, excepto los casos ya señalados en que el presidente municipal es electo por el Ayuntamiento de entre sus propios miembros.

Por cada miembro del Ayuntamiento propietario se elige un suplente.

Las delegaciones municipales están administradas por funcionarios que nombra y remueve libremente el Ayuntamiento; generalmente son "juntas municipales" compuestas por tres miembros de los cuales uno funge como presidente o bien simples "comisarios" o "delegados".

. ii) Requisitos de los funcionarios municipales: Además de lo previsto en la Constitución Federal y en las de los estados

respecto al voto activo y pasivo, se establecen algunos requisitos esencialmente locales para quienes aspiren a ocupar cargos en el Ayuntamiento: determinado tiempo de residencia en la localidad, buena fama pública, determinado grado de cultura elemental, no ocupar cargos federales, estatales o militares, no tener lazos de consanguinidad con otros funcionarios municipales, no ser contratistas ni suministradores del municipio ni tener pendientes litigios en contra de él, etc.

iii) Funcionamiento: El Ayuntamiento funciona en sesiones ordinarias, que por lo menos deben celebrarse una vez a la semana, y sesiones extraordinarias reunidas cuando lo considere conveniente el presidente municipal o un determinado número de regidores.

El quórum normal de asistencia es de más de la mitad de los miembros del Ayuntamiento; las votaciones, por lo general, se toman por mayoría.

iv) Comisiones: Para el mejor despacho de los asuntos municipales se han establecido en algunas leyes "comisiones" o sea grupos formados por uno o varios regidores y otros funcionarios municipales, dedicados a la atención de un ramo específicamente determinado de la administración.

Algunas leyes, Sinaloa por ejemplo, dejan en libertad a los síndicos para la creación de dichas comisiones; otras, Chihuahua por ejemplo, las establecen detalladamente.

v) Ausencias de los miembros del Ayuntamiento: Las faltas temporales de los miembros del Ayuntamiento son cubiertas por

los respectivos suplentes. En algunos casos las faltas del Presidente Municipal se suplen con el regidor de mayor edad, el síndico, etc.

Por lo que respecta a las faltas absolutas, el mejor sistema es el que distingue en la forma siguiente: si la falta ocurre en la primera parte del período, se convocarán elecciones extraordinarias; si la falta ocurre en la última parte del período los funcionarios municipales serán nombrados por el Gobernador o por la Legislatura del Estado. Se preserva, por una parte, el derecho de los ciudadanos a nombrar por vía de voto a sus funcionarios municipales y, por la otra, se evita la inconveniencia de celebrar elecciones con demasiada frecuencia, con la consiguiente inquietud política.

La ley orgánica municipal de Colima establece en su artículo 36:

"La falta de la totalidad o de la mayoría de los miembros del Ayuntamiento, tanto propietarios como suplentes, se suplirá por un Concejo Municipal nombrado por el Ejecutivo del Estado que podrá cumplir el período si la falta ocurriese antes de la segunda mitad del ejercicio. Lo mismo se observará cuando la falta de la totalidad de los miembros del Ayuntamiento se deba a que éste ha sido depuesto por cualquier causa legal. Cuando la falta ocurra en la primera mitad del ejercicio el Concejo nombrado por el Ejecutivo durará en funciones hasta en tanto se llevan a cabo las elecciones extraordinarias y los electos tomen posesión de su cargo".

El precepto transcrito presenta sólo el inconveniente de que cuando el Ayuntamiento sea depuesto por las autoridades del estado, el pueblo no tiene derecho al voto y tiene que conformarse con la determinación que tomen las autoridades centrales, lo que refuerza la

situación de éstas frente al Municipio.

Hay leyes que, de plano, niegan al pueblo la posibilidad de intervenir en la reintegración de los ayuntamientos.

Por ejemplo, Guanajuato, en su artículo 37:

"En caso de desintegración del ayuntamiento será suplido por una junta de Administración Civil formada por representantes de los diversos sectores sociales del Municipio. . .

Corresponde al Ejecutivo del Estado designar a los miembros de las juntas de Administración Civil, las que tendrán la misma organización interna y las funciones de los Ayuntamientos.

La legislatura del Estado aprobará o reprobará los nombramientos de los miembros de la junta de administración civil.

3. 4. - Esfera de competencia: Las leyes orgánicas municipales se ocupan de este tema delimitando las atribuciones del municipio y fijando las facultades expresas de cada uno de sus funcionarios.

Más adelante se tratarán las atribuciones municipales. Las funciones que cumplen los integrantes del Ayuntamiento se han visto ya en forma general.

3. 5. - Régimen Financiero y Patrimonial. - El capítulo económico del municipio está organizado en las leyes respectivas en la forma siguiente:

i) Ingresos Municipales: Por disposición de la Constitución Federal los impuestos municipales son fijados por la legislatura de cada estado, siendo éste uno de los puntos criticables de nuestra legislación.

Los derechos y productos, derivados de la prestación de servicios o del aprovechamiento de bienes municipales, forman el segundo renglón de ingreso considerado en todas las leyes.

Por lo que se refiere a los empréstitos, el criterio unánime es que su contratación no puede hacerse sin la aprobación previa de la legislatura del estado, lo cual constituye una limitación a la administración libre de la hacienda municipal que consagra la Constitución Federal.

ii) Egresos: El presupuesto de egresos del municipio, elaborado por el Ayuntamiento, se sujeta en casi todas las constituciones y leyes orgánicas municipales de los estados a la aprobación de la legislatura estatal en franca violación al principio constitucional de la libertad administrativa municipal.

iii) Bienes: Se admite, en general, la división clásica entre bienes del dominio público (muebles e inmuebles dedicados a un servicio público, los de uso común, los monumentos y piezas históricas o arqueológicas, los bienes cuyos productos se dediquen al sostenimiento de los servicios públicos) y bienes del dominio privado, sujetas a los respectivos bandos de policía.

3. 6. - Relaciones con los particulares y con otros municipios. - En general, se establece en las leyes el recurso de revocación o reconsideración contra los actos del Ayuntamiento que afecten los intereses particulares. Naturalmente, si se violan garantías individuales se surte la competencia federal y el lesionado puede acudir al juicio de am-

paro.

Las autoridades municipales cuentan con vías de apremio para hacer cumplir sus determinaciones a los particulares: apercibimiento, multa, arresto y auxilio de la fuerza pública.

Por lo que se refiere a las relaciones con otros municipios, nuestra legislación contempla dos situaciones: el reconoci-
miento de los actos de otros municipios y las cuestiones de límites.

En todos los municipios, por una parte, se dá ente-
ra fé y crédito a los actos, registros y procedimientos realizados en
los otros. Los municipios, por otra parte, arreglan entre sí sus cues-
tiones de límites, pero dichos arreglos son sancionados por las legis-
laturas estatales. Los preceptos respectivos tomaron como modelo
disposiciones que la Constitución Federal establece para los estados.

3. 7. - Responsabilidades y Sanciones. - Respecto a
responsabilidades de funcionarios municipales y sus respectivas san-
ciones, las leyes siguen en términos generales el sistema siguiente:
las faltas menores se sancionan con multa; los delitos tienen como con
secuencia la suspensión en las funciones municipales a partir del mo-
mento en que se dicte el auto de formal prisión.

Es interesante la ley orgánica municipal de Sinaloa
que en sus artículos 127 y 128 establece un "fuero municipal".

"Los Presidentes Municipales y Regidores podrán ser
procesados por los Tribunales del Fuero Común, sea
cual fuere el delito oficial que hubieren cometido hasta
que el Tribunal Superior de Justicia del Estado haga la
declaración de si es de suspenderse o no al presump-
to responsable en el ejercicio de sus funciones y si ha

lugar a proceder en su contra, de acuerdo con el artículo 337 del Código de Procedimientos Penales vigente".

No gozarán de fuero alguno los Presidentes Municipales y Regidores en tratándose de delitos comunes pudiendo ser enjuiciados, por lo tanto, por la autoridad respectiva, sin necesidad de declaración previa alguna".

IV. FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DEL MUNICIPIO.

4. 1.- Funciones del Municipio. - Las funciones que cumple el Municipio, dentro de nuestro sistema, a través de sus órganos son las siguientes:

i) En el orden federal, cumplir y hacer cumplir las leyes respectivas, como órgano auxiliar de la Federación y reglamentar cuando les sea encomendado dichas leyes.

ii) En el orden local, cumplir y hacer cumplir las leyes respectivas, como órgano auxiliar de los estados y reglamentar, cuando les sea encomendado dichas leyes.

iii) Expedir la ordenanza municipal.

iv) Aplicar la ordenanza municipal a los casos concretos.

4. 2. - Atribuciones del Municipio. - El municipio debe desarrollar una serie de actividades que constituyen, materialmente, su esfera de competencia.

i) Planificación municipal: desarrollo armónico de las diversas zonas componentes del municipio; desarrollo de las áreas urbanas y rurales en relación a los recursos disponibles; integración del

municipio en planes regionales, estatales y federales.

A pesar de su trascendencia ha sido un tema muy poco desarrollado en nuestra legislación.

ii) Zonificación: división de las áreas urbanas en zonas o distritos con el propósito de que cada una de ellas cumpla una de terminada función: residencias, comercio, fabriles, escuelas, etc.

Esto implica normas diversas respecto a propiedad, construcción, etc.

iii) Seguridad pública: policía, bomberos, tránsito, servicios médicos de emergencia y limpia.

iv) Servicios públicos: determinación de los servicios (alumbrado, agua potable, alcantarillado, pavimentación y edificios públicos), normas relativas a su prestación y organización y desarrollo de los mismos.

v) Educación: escuelas y bibliotecas; vigilancia de niños; educación física, etc.

vi) Promoción económica.

vii) Materia Hacendaria: preparación del presupuesto de egresos, preparación de la cuenta pública y contratación de obligaciones y empréstitos, todo ello sujeto a la aprobación de la legislatura estatal; recaudación y administración de ingresos.

viii) Trabajo y previsión social: vigilancia de la aplicación de la Ley Federal del Trabajo, ayuda a los desocupados, asilos y casas de cuna.

ix) Esparcimiento: parques públicos, juegos y espec-

táculos.

x) Salubridad: hospitales y control de plagas y enfermedades contagiosas.

xi) Suministros: rastros, mercados, agua, gas, electricidad y transportes.

V. LIMITES JURIDICOS DEL MUNICIPIO.

5.1. - Facultades expresas. - Según quedó ya dicho anteriormente la legislación municipal mexicana sigue, excepto en el caso de Hidalgo, un régimen de facultades expresas y limitadas. Como consecuencia, es un principio fundamental establecido que las autoridades municipales puedan hacer sólo lo que específicamente les es señalado por la ley.

Naturalmente ésto no es incompatible con la labor de promoción que deben realizar los funcionarios municipales y que constituye uno de los aspectos más importantes para el desarrollo social de las comunidades.

5.2. - Intervención de las autoridades de los estados en la vida municipal. - Hay una serie de normas que establecen la sujeción del municipio al estado en diversos aspectos, limitando la actividad de aquél. Nos referiremos a algunas de ellas:

i) Control Político: La mayor parte de las constituciones conceden al gobierno del estado facultades de inspección municipi-

pal y de supresión de los ayuntamientos cuando éstos no cumplen con su cometido.

Las facultades de inspección son necesarias en la medida en que el municipio cumpla funciones del Estado y sea, en éste aspecto, un órgano del mismo; pero no deben extenderse a las materias reservadas a las corporaciones locales, pues ésto sería contrario a su autonomía. El que se limite la inspección no significa, de ninguna manera, que la autoridad municipal quede libre de sanciones a sus actos ilegales; por el contrario, es indispensable un mecanismo de responsabilidad oficial que, de hecho, está establecido en varias constitucionesl.

La facultad de los Gobernadores para declarar desaparecidos los ayuntamientos va en contra de la libertad municipal. Estas normas se encuentran en varias constituciones estatales y en algunas leyes. Por ejemplo, las de Baja California y Michoacán contienen en sus artículos 5 y 6 la misma disposición redactada en los términos siguientes:

"El Gobernador del Estado es el superior jerárquico de las autoridades municipales en el orden político administrativo general para la observancia, ejecución y cumplimiento de todas las leyes, acuerdos y reglamentos que se relacionan con el orden general. Será causa de responsabilidad para dichas autoridades la falta de cumplimiento de las órdenes que reciban de los Poderes del Estado y de la Federación siempre que éstos hayan sido dictados dentro de sus atribuciones y legalmente fundadas y motivadas.

La ley de Hidalgo prevé en su artículo 60.:

"Cuando se haya interrumpido el Orden Constitucional o exista conflicto entre los Poderes de algún municipio, podrá el Gobernador considerar desaparecido el Ayuntamiento y proceder al nombramiento de una junta. . . ."

La Ley de San Luis Potosí en su artículo . . . dice:

"El Ejecutivo del Estado podrá declarar judicialmente disuelto cualquier ayuntamiento que por actos positivos, debidamente comprobados, se ponga en estado de rebelión contra el Gobierno o las instituciones estatales, o cuando también por actos positivos, debidamente comprobados, se ponga en estado de rebelión contra el Gobierno o las instituciones estatales, o cuando también por actos positivos se compruebe que dentro del propio Ayuntamiento existen circunstancias graves que lo imposibilitan para el desarrollo normal de sus funciones.

Estas normas llaman la atención no sólo por el control político que se entrega a los gobiernos estatales sino por la amplitud concedida a los órganos centrales para apreciar subjetivamente las causas que motivan una medida tan drástica en contra del municipio.

La facultad del Gobernador de suspender los ayuntamientos es una de las serias fallas de nuestro sistema, toda vez que sujeta a las autoridades municipales a un control político antidemocrático, ya que la decisión de una persona modifica la voluntad expresada por el voto popular. Por otra parte, se viola el principio de que toda responsabilidad oficial amerita un juicio en el que se garanticen las formalidades del procedimiento. Este tipo de control debe desaparecer.

ii) Control electoral. - La mayor parte de las constituciones de los estados siguen el sistema de calificar las elecciones de los ayuntamientos a través de la legislatura o del gobernador del estado. Esta supeditación electoral es del todo inconveniente.

Pueden sugerirse al respecto, dos soluciones:

1) Formación de comisiones electorales que actuarían en cada entidad federativa independientemente de los órganos estatales.

2) Calificación de las elecciones por los propios municipios. La última solución propuesta está ya prevista en la constitución del estado de Hidalgo, en su artículo 78:

"Son atribuciones de las Asambleas Municipales:

.....

IX. Calificar la elección de los Municipios y del Presidente Municipal.

....."

El mismo sistema sigue Tlaxcala (Art. 73) y Zacatecas (Art. 88).

iii) Control Financiero. Casi todas las constituciones de los estados facultan a la legislatura local para dictar la ley de ingresos de los municipios, aprobar los presupuestos de egresos respectivos, revisar su cuenta anual, autorizar la contratación de empréstitos y aprobar los actos de dominio que celebren las autoridades municipales.

Es indiscutible la facultad que tienen las legislaturas de los estados para expedir las leyes de ingresos de los municipios, dada la competencia que en esta materia les otorga expresamente la constitución federal. Pero surgen dudas respecto a la constitucionalidad de los demás actos si se tiene presente la forma terminante en que la constitución federal afirma que los municipios administrarán libremente su

hacienda.

El presupuesto de egresos, por ejemplo, es la determinación de la forma como se aplicarán los ingresos según las necesidades propias y características de cada una de las entidades municipales, y corresponde en exclusividad a éstas, si han de tener autonomía financiera. El que tal facultad quede en manos de las legislaturas estatales niega la autonomía financiera del municipio. Ahora bien, solamente la constitución del Estado de Chihuahua contiene la determinación de los renglones de tributación que en todo caso corresponden al Municipio garantizándole hacienda propia.

En los demás casos la legislatura estatal elabora las leyes sin sujetarse a límites constitucionales concretos.

iv) Control legislativo. Algunas constituciones someten la revisión de las ordenanzas municipales a la legislatura del estado. La Constitución de Coahuila, por ejemplo, establece en su artículo 67:

"Son facultades del Poder Legislativo:

.....

XI Examinar, aprobar o reformar los reglamentos o bandos de policía que formulen los ayuntamientos"

.....

La Constitución de Nayarit establece en su artículo 47:

"Son atribuciones de la legislatura:

.....

II. Expedir las bases generales a las que deberán sujetarse los Ayuntamientos para la formación de los reglamentos respectivos."

Tales normas limitan la competencia legislativa que es

uno de los puntos básicos de la libertad municipal, que la Constitución Federal establece en beneficio de las corporaciones locales y, por tanto, deben desaparecer.

VI. BREVE EVALUACION.

Los propósitos del Congreso Constituyente de Querétaro en materia de libertad municipal se ha visto frustrados en la medida en que no fue posible asegurar una fuente de ingresos propia para las corporaciones locales. Por otra parte, la esfera de competencia del municipio, está generalmente circunscrita a un régimen de facultades expresas considerablemente reducidas. Hay, por último, una serie de controles establecidos en las constituciones de los estados, y reiterados en las leyes orgánicas respectivas, que significan una supeditación total de municipio a los órganos centrales en materia electoral, financiera, política y legislativa. Son particularmente indebidas la facultad concedida a los gobernadores de los estados para declarar la desaparición de los poderes en el interior del municipio y la facultad de la legislatura para sancionar los bandos de policía, disposiciones que niegan la más elementales libertades de la corporación.

Si se quiere lograr un régimen municipal acorde con los principios de libertad que proclama nuestra Carta Magna, es preciso hacer una revisión de fondo sobre los problemas legislativos señalados. Sería conveniente, además, desarrollar una serie de activi-

dades de promoción y colaboración municipales mediante la descentralización administrativa municipal y acuerdos intermunicipales, materias de las que hasta ahora no se ha ocupado nuestra legislación.

La estructura de un marco jurídico adecuado, corrigiendo fallas existentes y proporcionando una mayor capacidad de acción es la modesta pero importante colaboración que el jurista puede aportar a la solución de los problemas municipales.

Octubre 30/1970

Term

CURRICULUM VITAE
DEL SR. MIGUEL ACOSTA ROMERO

Nació el 5 de septiembre de 1929 en el D. F.

Diploma como Profesor Titular definitivo por Oposición de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de México.

Diploma de la Universidad Femenina de México, como maestro en la Carrera de Diplomacia.

Trabajos Publicados:

Tesis "Las Comisiones Autónomas en el Derecho Mexicano".

"Los Servicios Públicos". Revista de la Escuela Libre de Derecho Año de 1964, segundo trimestre.

"Las Naciones Unidas". Revista del Instituto de Estudios Diplomáticos. No. 1 de 1964.

"El Derecho de Autor en el Ambito Internacional". Revista Mexicana de la Propiedad Industrial y Artística número 14. Julio-Diciembre de 1969.

"Teoría General del Derecho Administrativo". México 1969.

"La Administración Pública Mexicana (Federal, Estatal y Municipal) México 1970.

Obras en Preparación:

"Tratado Teórico Práctico de Derecho Bancario".

Actividades Docentes:

Desde febrero de 1963, Catedrático de Derecho Administrativo, Primer Curso en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor Titular Definitivo por Oposición de la Materia, desde julio de 1968.

De febrero de 1966 a la fecha, Profesor de Derecho Internacional Público, en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

De julio de 1965 a la fecha, Profesor Ayudante del Seminario de Derecho Administrativo de la propia Facultad.

De febrero de 1964 a octubre de 1969, Profesor del Tercer Curso de Derecho Internacional Público, (Organismos Internacionales), en la Carrera de Diplomacia en la Universidad Femenina de México.

Miguel Acosta Romero

SEMINARIO SOBRE LOS MUNICIPIOS DE MEXICO

RELACIONES ENTRE EL MUNICIPIO, LA FEDERACION Y LAS
ENTIDADES FEDERATIVAS

C. U. 7 de Septiembre de 1970.

INTRODUCCION

Por razones metodológicas haremos la exposición de los diversos temas de la siguiente forma; 1.- Esquema teórico del Municipio; 2.- Ubicación del Municipio dentro del sistema federal; 3.- Gobierno y Administración Municipal; 4.- Facultades y Atribuciones de los Municipios; 5.- La realidad de los Municipios en México; Comentario; 6.- Relaciones entre el Municipio y la Federación; 7.- Relaciones entre el Municipio y las Entidades Federativas.

TEMA I.

ESQUEMA TEORICO DEL MUNICIPIO

El Municipio como realidad social, al igual que el Estado, se remonta en sus orígenes a las etapas más antiguas de la historia humana, la evolución de ambas instituciones en su realidad, a través del devenir histórico, no corresponde siempre a las características teóricas que en diversas épocas le han señalado los autores.

Desde los albores de la humanidad, el hombre ha tenido conciencia de la necesidad de agruparse actuando frente a la naturaleza y frente a otras especies, para su conservación, los grupos más primitivos tuvieron cierta organización y cierto principio de orden encaminados a mantener la integridad, la salud, la unidad y la permanencia del grupo.

Con el transcurso del tiempo, las relaciones humanas se vuelven más complejas y los fines políticos van haciendo que se afimen las dos instituciones, el Municipio y el Estado. Al principio, se dice que el Municipio, prolongación de la familia, o unión de familias, dió base a la organización política que a su vez iba a tener como base a aquel, o sea el Estado.

Son muchas las opiniones que se han expresado acerca del origen del Municipio, sin embargo, de entre ellas podemos señalar que hay dos tendencias que dominan sobre el particular. La teoría sociológica o Jus-naturalista que explica la existencia del Municipio como una institución de derecho natural, impuesta por necesidades urgentes de la vida humana de una sociedad, asentada en una localidad. Se dice que es el reconocer un principio de solidaridad humana para la seguridad y el bienestar del grupo; según Vareilles Sommières, los vínculos que unen a los elementos de una comunidad, derivan fundamentalmente de la necesidad de la habitación continua, de la ubicación de un núcleo primario de individuos que viven en un pueblo o en una ciudad, que tienen necesidades económicas, sociales, jurídicas de

naturaleza similar. Entonces nace espontáneamente el Municipio y no es creado por el Estado sino solamente reconocido en su existencia.

La Escuela Legalista por el contrario, afirma que el Municipio es una entidad creada por la ley, es decir debe a ésta su personalidad y sus características.

No es posible en un trabajo de esta naturaleza, apuntar el panorama histórico del Municipio, sin embargo de acuerdo con García Oviedo, éste se ha dado en todo el mundo cuando hay una comunidad de personas, preferentemente de familias situadas en un mismo territorio, para la satisfacción de los intereses originados por las relaciones de vecindad.

Así tenemos que hay autores que señalan que esta organización se encuentra desde las épocas más primitivas de la humanidad, se aprecia en Grecia, en el Uji del Japón, en la Sippe Germánica, en el Calpulli Azteca. Roma dió características muy típicas al municipio, precisó muchas de las instituciones que de él surgieron. En la edad media encontramos los fueros imperiales o cartas-pueblo que otorgaba el sacro imperio Romano Germánico a las ciudades, la primera de ellas fue Lübeck en el año de 835 D. C. El otorgamiento a las ciudades de atribuciones políticas administrativas, territoriales y militares, floreció entre los siglos XIII y XV, en España son muy conocidos los fueros de León, Castilla y Barcelona, a partir de esas épocas los Municipios tanto europeos como posteriormente en América, han sufrido muchas transformaciones en su autonomía y en su estructura, se habla de que en la batalla de Villalar perdieron los Municipios Españoles su autonomía.

En México, los municipios tienen gran tradición histórica a partir del que fundó Hernán Cortés en la Villa Rica de la Veracruz en 1519. La legislación española sobre Municipios, se vino aplicando hasta épocas posteriores a la Independencia y es el constituyente de 1917 el que se avocó de lleno al problema de la autonomía municipal y del principio del Municipio Libre.

TEMA II.

UBICACION DEL MUNICIPIO DENTRO DEL SISTEMA FEDERAL.

El Estado Mexicano, como consecuencia del ejercicio de su soberanía, es independiente frente a otros, puede determinar libremente su actividad interna, auto-determinarse y establecer su propio orden jurídico.

Es una República representativa, democrática, Federal y compuesta de Estados libres y soberanos, (Autónomos según la teoría constitucional), según se desprende de los artículos 39 y 40 de la Constitución.

Interpretando la forma de Gobierno desde un punto de vista Político estimamos que en un Régimen Federal como el nuestro, hay una sola soberanía y diferentes potestades o competencias:

- a).- La competencia o potestad Federal prevista en los artículos 39, 40, 42, y del 49 al 114 de la Constitución;
- b).- La competencia o potestad Local que se encuentra consignada en los artículos 41, 42, 45, 46, 47 y del 115 al 122;y
- c).- La competencia o potestad Municipal consignada en el artículo 115 del propio ordenamiento.

La organización Federal no siempre tiene formas igualitarias en todos los Estados, por ejemplo, la organización Federal Mexicana, no es igual a la de los Estados Unidos de Norte América, ni a la de la República Federal Alemana. El Estado Mexicano desde el punto de vista constitucional, es una Federación constituida por las entidades federativas, los territorios y el Distrito Federal y a la vez que existe la Federación como Estado Soberano, las Entidades Federativas son autónomas para organizar su régimen interno y dentro de ellas, la estructura político-administrativa fundamental es el Municipio, así se configuran las

tres esferas de competencia: la Federal, la Estatal y la Municipal.

Tradicionalmente, el derecho administrativo sólo ha estudiado la esfera de competencia Federal y los teóricos han olvidado la Local y la Municipal o, a ésta última la estudian como un elemento adherido a la Organización Federal.

En efecto, algunos autores mexicanos consideran al Municipio desde el punto de vista administrativo como descentralizado, así por ejemplo el Doctor Don Gabino Fraga⁽¹⁾ señala: "El Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada", y ubica su estudio dentro del capítulo de la descentralización administrativa entendiendo por ésta: "Consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración, CENTRAL una relación que no es la de jerarquía".

Opinión similar sustenta el Doctor Don Andrés Serra Rojas,⁽²⁾ que estudia también al Municipio, como formando parte de la descentralización administrativa, que él llama territorial.

Creemos conveniente aclarar que en nuestra opinión el vocablo descentralización puede comprender dos significaciones: La política y la administrativa, la primera corresponde a la forma de Estado o forma de Gobierno y la segunda estimamos se refiere exclusivamente a la organización de los elementos administrativos dependientes del Poder Ejecutivo, ya sea éste Federal, Local o Municipal.

El vocablo descentralizar tiene el sentido de opuesto a centralizar o concentrar, deriva del griego "centro" y si se entiende que el Municipio es un órgano político administrativo concebido en la Constitución, desde un punto de vista estrictamente político,

(1) Fraga Gabino. "Derecho Administrativo".- 9a. Edición.- Editorial Porrúa, S. A. México, 1962.- Páginas 204, 208 y 209.

(2) Andrés M. Rojas. "Derecho Administrativo".- 4a. Edición.- Librería de Manuel Porrúa, S. A.- México, 1968.- Tomo I.- Páginas 610 y siguientes.

es dudoso que pudiera hablarse de descentralización por región, ya que hay características teóricas comunes entre el Municipio y las entidades federativas y resultaría que éstas últimas (los estados de la federación) también serían descentralizados por región, por lo que consideramos que esta clasificación debe superarse y considerar al Municipio como una de las esferas previstas en la Constitución dentro del Estado Federal, según ya lo indicamos, pero que no tiene como tal, ninguna característica de organismo descentralizado administrativo, ya que el Municipio en sí constituye una persona jurídica de derecho público eminentemente política, cuya forma de Gobierno puede variar según veremos más adelante.

TEMA III.

GOBIERNO Y ADMINISTRACION MUNICIPAL.

Teóricamente los sistemas político-administrativos conforme a los que se puede estructurar el Gobierno de los Municipios, atendiendo al concepto sociológico de éstos, puede ser:

- 1.- Administración por las autoridades centrales, por ejemplo en los Distritos Federales en los Estados de forma Federal.
- 2.- Administración Descentralizada con nexos entre la centralización y el Municipio, en los Estados de régimen central.
- 3.- Administración Autónoma como los Municipios de México, de acuerdo con el artículo 115 Constitucional, y otros países en los que la autonomía municipal está prevista en la Constitución.

Dentro de la Administración Autónoma, pueden surgir diversas variantes en el Gobierno Municipal; puede ser unipersonal, colegiado, o a través de otras formas que se adecúen al principio de autonomía.

Las características del Municipio de acuerdo con lo que dispone el artículo 115 de la Constitución Mexicana son las siguientes:

1.- El Municipio está previsto en la propia Constitución y su personalidad jurídica le es conferida en la Constitución y también ésta señala las Bases de su Régimen y además reconoce que es sujeto activo del Crédito Fiscal Municipal, en el artículo 31, fracción IV del Código Político (lo que en nuestra opinión apoya el criterio de que el Municipio no es un organismo descentralizado, aparte de los otros razonamientos ya expuestos anteriormente).

2.- Tiene Patrimonio y libre disposición de su Hacienda.

3.- El Municipio está administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no hay autoridad intermedia entre éste y el Gobernador del Estado. Impera también el principio de no reelección inmediata.

4.- Los Municipios administran libremente su Hacienda que se forma con las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, que en todo caso serán suficientes para atender sus necesidades (artículo 115 fracción II de la Constitución).

La Constitución creemos que no es clara en este precepto ya que únicamente habla de administrar libremente su Hacienda y por Hacienda se ha entendido tradicionalmente los ingresos que por vías de derecho público obtienen los Municipios, es decir, impuestos, derechos, productos y aprovechamientos y se identifica ese concepto con el de Ingresos fiscales; igualmente los conceptos de Hacienda y Fisco los identifica la Doctrina, confundiendo de ahí que lo que nos preocupa, sea lo relativo a la libre desposición del patrimonio del Municipio, ya que esta última noción para nosotros es más amplia, es decir, no sólo abarca la Hacienda sino los demás bienes del patrimonio del Municipio y por lo tanto nos preguntamos: ¿Puede éste disponer libremente de ellos? Si tienen personalidad jurídica conforme a la fracción III del precepto mencionado, necesariamente deben tener patrimonio y según apuntaremos

más adelante, en muchas ocasiones no pueden disponer libremente de ese patrimonio por res
tricciones que imponen tanto las Constituciones como las Legislaciones Locales; la idea es de
que efectivamente puedan disponer sin trabas de todo su patrimonio.

Como características del Municipio, se señala su autonomía, tanto
respecto de la Administración Federal, como de la Administración Local, y tiene trascendencia
política y jurídica, pues se basa en un sistema de elecciones democráticas para designar
a los Miembros del Ayuntamiento, no deben existir órganos intermedios entre el Municipio y
la Administración Central, ni con el Gobierno del Estado. (Entidad Federativa).

Sobre el significado de la autonomía municipal, tratadistas de autori
dad reconocida han sustentado la tesis de que en un país de régimen federal como el nuestro,
no pueden coexistir dos órganos con autonomía, o sea las entidades federativas y el Mun
icipio, y consideran en consecuencia, que los Municipios son entidades autárquicas territoria
les o descentralizadas por región, sin embargo, consideramos que nada impide la existencia
de dos órdenes autónomas previstos dentro de la constitución en países de sistema federal,
pues la autonomía municipal se refiere exclusivamente al territorio del municipio y no será
tan amplia como la de las entidades federativas, pero no por ello dejará de ser Autonomía.
El Municipio se refiere exclusivamente a la región Urbana o Rural que comprenda su superficie
territorial. Su Autonomía debe estar garantizada por ingresos propios, que le permitan
cumplir las facultades y atribuciones que le otorga la Constitución.

Sin embargo, en México todavía no se ha determinado con precisión
cuáles son los ingresos que corresponden a los Municipios, ya que se ha dejado a la Legislaci
ón Local el determinar cuáles son los ingresos que les corresponden, lo que ha ocasionado
que los municipios vivan en constante penuria, pues la Legislación Local ha restringido mucho
los ingresos municipales; la única referencia que encontramos en la Constitución es la
que está prevista en el último párrafo de la fracción XXIX del artículo 73, que determina que

las Legislaturas Locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

Sobre este particular existen múltiples opiniones y se ha criticado el Sistema Mexicano que deja a la Legislatura Local el señalar los ingresos a los Municipios.

Se considera que entre los ingresos típicamente municipales están los impuestos Territoriales, así como el cobro de servicios municipales que habremos de estudiar en seguida.

Los municipios federales ingresos por los siguientes conceptos:

- 1.- Participaciones
- 2.- Licencias y permisos al comercio
- 3.- Impuestos sobre diversiones
- 4.- Explotación de rastros
- 5.- Multas
- 6.- Mercados
- 7.- Impuestos adicionales para obras materiales
- 8.- Derechos sobre Registro de la Propiedad
- 9.- Panteones
- 10.- Arrendamientos
- 11.- Derechos sobre Registro Civil.

La constitución del Brasil del 24 de enero de 1967 con buena técnica jurídica, en sus artículos 25 y 28, dispone que los Municipios tienen facultad de establecer impuestos sobre Propiedad Territorial y Urbana, sobre Inmuebles, o Transacciones sobre Inmuebles y así mismo que la Federación distribuirá a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios el 40% de los impuestos sobre importación, distribución y venta de lubricantes y combustibles, el 60% del impuesto de producción, y distribución de Energía Eléctrica, y el 90%

del impuesto de extracción y distribución de minerales.

Estimamos que con ello puede lograrse que el municipio tenga ingresos propios sin depender de la legislatura local y es un principio de participación de los ingresos tributarios a los diversos sujetos activos de la relación fiscal.

No obstante lo anterior, hay opiniones disidentes ya que la Comisión de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados según dictamen presentado a la Asamblea en la sesión del día 1o. de octubre de 1959. Consideró que el proyecto de reformas a la frac⁶ción II del artículo 115 Constitucional propuesto por los representantes del Estado de Guanajuato y en el que se preveía la fijación de una participación de un 10% como mínimo a favor de los Municipios en los Impuestos Federales y Locales, era inconveniente e insuficiente, por que las necesidades económicas de los Municipios son variables y también las posibilidades Federal y de los Estados. Argumento que no nos parece fundamentado ni justificado, pues el propio Diario de los Debates, indica que doce entidades federativas participan a los municipios en un porcentaje superior, pero ese hecho resulta discutible, porque son la minoría de las entidades federativas, las que dan esa participación, y parece conveniente asegurar en la Constitución una fuente propia de Ingresos de los Municipios para garantizar su autonomía.

TEMA IV.

FACULTADES Y ATRIBUCIONES DE LOS MUNICIPIOS.

Facultades y atribuciones de los Municipios..- Es difícil precisar cuá

les son las facultades y atribuciones de los Municipios porque no hay unidad en la Legislación Local, en cuanto a ellas en términos generales son:

(3) Diario de Debates de la Cámara de Diputados, XLIV.- Legislatura.- Tomo I.- Número 10.

- 1.- Facultad de iniciativa de Leyes ante la Legislatura Local. (En nuestra opinión, que se refieran exclusivamente a materia municipal.
- 2.- Manejar libremente su Hacienda y entendemos que también su Patrimonio.
- 3.- Administrar los Bienes del Dominio Público y Privado del Municipio.
- 4.- Organizar la Administración y los servicios municipales aún cuando tampoco hay precisión, los principales servicios municipales que se reconocen, son:
 - a).- Agua potable.
 - b).- Rastros.
 - c).- Mercados.
 - d).- Drenaje y desagüe.
 - e).- Limpia.
 - f).- Pavimentación.
 - g).- Policía.
 - h).- Parques y Jardines.
 - i).- Panteones.
 - j).- Transportes Municipales
 - k).- Registros de diversa índole. (De la Propiedad y del Comercio en algunos casos, de Fierros, de Ganadería, etc.).

Consideramos que los servicios municipales pueden prestarse ya sea directamente por el Municipio, o bien por Organismos Descentralizados Municipales, Sociedades Mercantiles del propio Municipio, o por particulares a los cuales se les otorgue concesión por parte del Ayuntamiento, hasta ahora la doctrina no ha estudiado con profundidad este problema.

5.- Atribuciones relativas a cumplir y hacer cumplir las disposiciones de Acción Política y Gubernativa tanto de la Federación como Estatales por ejemplo elecciones, censos, servicio militar nacional, materia de trabajo, sanitaria, educativa, etc.

6.- Acción Cívica, fomentar el espíritu cívico y de solidaridad entre sus habitantes.

7.- Obras Públicas Municipales, construcción de toda clase de Obras Públicas Municipales, incluidos los edificios de la Administración Local o del Ayuntamiento.

8.- Cumplir los reglamentos de policía y buen Gobierno.

Legislación Municipal.- La legislación Municipal corresponde expedirla a los Congresos Locales, como Legislación Reglamentaria del Artículo 115 Constitucional. Existe mucha divergencia en esta Legislación, así tenemos por ejemplo que hay Códigos muy bien estructurados como el Código Municipal de Chihuahua, Leyes muy antiguas, como la de Chiapas del 30 de enero de 1931 (también regula esta materia con precisión y técnica), y recientes como la de Hidalgo, del 21 de agosto de 1946; Estado de México, 26 de diciembre de 1940; Michoacán, 17 de septiembre de 1962; Tlaxcala, del 18 de enero de 1955 y Veracruz, del 16 de diciembre de 1947.

Cabe aclarar que dentro de la organización administrativa del Municipio pueden darse las formas de organización administrativa centralizada, desconcentrada y descentralizada y aún, participar en sociedades mercantiles organizadas y controladas por el propio Municipio, principalmente en ciudades de gran importancia.

TEMA V.

LA REALIDAD DE LOS MUNICIPIOS EN MEXICO.- COMENTARIO.

En México, según las estadísticas de la Secretaría de Industria y Comercio

mercio, al 31 de diciembre de 1968 y según datos del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, existen 2,385 Municipios de los cuáles son 1.503 pueblos, 487 villas, 374 ciudades, 11 congregaciones, 8 mineras, 1 estación de ferrocarril y una ranchería.

De las ciudades puede decirse que existen 53 grandes ciudades con gran concentración demográfica.

Toda vez que la Legislación Municipal como ya apuntamos corresponde expedirla a las legislaturas locales, en las leyes locales están los requisitos para la existencia y creación de nuevos municipios; existen grandes contrastes de un Estado a otro, entre los dos extremos tenemos a Oaxaca con el mayor número de Municipios, 570; y Baja California con solamente 4, ^{puebla 217,} Veracruz tiene 203 y el Estado de México 120.

Para la creación de los Municipios no hay un esquema definido y existen contrastes entre Municipios sumamente pobres y con escasos recursos y Municipios urbanos de gran importancia, no puede precisarse si actualmente los Municipios son el resultado de comunidades naturales desde el punto de vista sociológico, geográfico, económico y político, por ejemplo, parece ser que en el Estado de Oaxaca el origen del gran número de Municipios sea que se constituyeron como tales las antiguas parroquias o curatos.

Geográficamente y desde el único punto de vista del territorio, también hay grandes diferencias, el Municipio de Ensenada, Baja California es el más grande de la República; tomando en cuenta el indicador geográfico, lo sigue en importancia el de Ocampo Coahuila, el primero tiene una extensión territorial que resulta más grande que otras Entidades Federativas y que muchos Estados Soberanos, (El Salvador, Costa Rica, Nicaragua, Suiza, etc.) no hay desde este punto de vista geográfico, una constante que nos permita afirmar cual pudiera ser la medida ideal como extensión del Municipio.

Demográficamente, los Municipios varían mucho y no existe en la Constitución Federal una base que señale cuál sería el mínimo de habitantes para la erección de un

Municipio, las Leyes Constitucionales Centralistas de 1836, consagraban esa institución y en la VI Ley, se señalaba como base para la existencia del mismo, los poblados que tuvieran más de 8,000 habitantes; el proyecto de reformas al artículo 115 fracción II de la Constitución propuesto por la Legislatura de Guanajuato pre-supone que la comunidad que se pretenda constituir como Municipio, esté integrada por una población permanente no menor de 5,000 habitantes (Diario de los Debates del 1o. de Octubre de 1959).

El factor población ha sido utilizado en diversos países para determinar la existencia del Municipio o la erección del mismo, El Salvador señala 500 habitantes, Honduras 1,000, Argentina 1,500, Costa Rica 3,000, Brasil 4,000, Guatemala 5,000, Colombia 10,000 y Ecuador 20,000. En México también apreciamos los contrastes en este aspecto en cuanto a la legislación local, la Ley Municipal de Chiapas establecía 1,000 habitantes hasta hace poco tiempo; Coahuila, Morelos, Oaxaca y Durango, 1,500; San Luis Potosí, Aguascalientes, Puebla y Zacatecas 3,000; Querétaro y Veracruz una cifra superior a 5,000.

Ahora bien, hay Municipios como el de Cocotitlán en el Estado de México que solamente cuenta con un pueblo, San Andrés Metla y las demás concentraciones de demográficas son barrios, tiene 3,500 habitantes y de centro a centro de población hay una distancia de 7 kilómetros, el Municipio de Temamatla cuya cabecera es el pueblo del mismo nombre, tiene 1,800 habitantes y no hay comunidades, cuadrillas, ni barrios y entre congregación y congregación hay una distancia de 6 o 7 kilómetros.

En el otro extremo tenemos los grandes Municipios urbanos como Guadalajara, Monterrey, Ciudad Juárez, León y las demás capitales de las Entidades Federati-
vas.

Además hay Municipios de gran densidad demográfica como el de Ciudad Netzahualcoyolt que tiene alrededor de 600,000 habitantes y su población crece a gran ritmo.

La administración Municipal y el Gobierno Municipal son muy distintos y obedecen también a la tónica que da la Legislación Local.

Respecto de las finanzas municipales hay también enormes diferencias pues junto a Municipios de gran importancia y con presupuesto muy grande, existen otros con presupuesto verdaderamente irrisorio a manera de ejemplo citamos los siguientes del Estado de Tlaxcala cuyo presupuesto para el año de 1968 es como sigue: Teolochoolco: \$13,788.00; Tenancingo: \$2,400.00; José María Morelos: \$777.00 y Miguel Hidalgo \$658.00; en este último, el sueldo de el Presidente Municipal es de \$180.00 anuales, el del Juez Local de \$120.00; los gastos de escritorio para la Secretaría de \$36.00; gastos extraordinarios de \$36.00 y obras y materiales \$100.00⁽⁴⁾.

Otro problema que afrontan los Municipios es el del crecimiento de algunas ciudades, que afectan tanto la vida de los habitantes como los servicios de algunos otros Municipios, por ejemplo la ciudad de México que sociológicamente pudiera considerarse como Municipio pero que está administrada por el Poder Ejecutivo Federal, (artículo 73 fracción VI de la Constitución), tiene influencia sobre muchos Municipios del Estado de México como son: Tlalnepantla, Naucalpan, Chalco, Ciudad Netzahualcoyolt, etc. La gran concentración urbana de la Laguna, que abarca los municipios de Torreón y Matamoros en Coahuila y los de Gómez Palacio y Lerdo, en Durango.

Cabe preguntarse si para estas grandes concentraciones urbanas y sus zonas de influencia se hace necesario el establecimiento de nuevos instrumentos político-administrativos a nivel Regional; que coordinen la actividad tanto del Estado como de los diversos Municipios en grandes Regiones Urbanas de alta concentración demográfica, sin tratar de imitar extralógicamente experiencias, pudieran tomarse algunas ideas de la administración de

(4) Datos tomados del Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala del 27 de diciembre de 1967. (Tomo LXI número 52).

la región Parisiense, de Francia y del gran Londres, en Inglaterra.

También creemos que el Municipio como expresión de los intereses familiares pudiera ya no ser significativo en números relativos en México las 53 grandes ciudades a que hacemos referencia, agrupan en nuestra opinión a un gran porcentaje de la población de la República (20 millones de habitantes en números redondos) y resulta difícil precisar si en las mismas todavía los intereses familiares son preponderantes en el aspecto político-administrativo del Municipio.

Pudiera ensayarse también una tipología Municipal como lo propone el señor licenciado Don Juan Pérez Abreu o bien, el rediseño de los Municipios dentro de cada Estado, pero que no afecte la autonomía Local Municipal, o la fusión de Municipios o la asociación de varios de ellos para el mejor estudio de sus problemas y atender sus necesidades.

El estudio de esta problemática, necesariamente habrá de tener resultados positivos para conocer la realidad de la Institución Municipal en nuestros días.

TEMA VI.

RELACIONES ENTRE LA FEDERACION Y LOS MUNICIPIOS

El problema de las relaciones entre la federación y los municipios puede apreciarse desde distintos puntos de vista, es de hacer notar que en realidad las relaciones se aprecian más en los municipios urbanos de las grandes ciudades, que en los municipios rurales pequeños y alejados de las vías de comunicación. Parece haber una relación directa entre la importancia demográfico-económica del municipio y sus relaciones con la federación, así como con la entidad federativa; a mayor importancia existen relaciones más estrechas, a menor importancia las relaciones se diluyen.

Podemos ensayar a determinar las relaciones desde diversos puntos de vista.

En primer lugar, consideramos que el municipio forma parte de la estructura misma del Estado Federal en México, y como tal tiene una ubicación político-constitucional y social dentro del Estado Mexicano, de la que deriva la relación política fundamental, que a nuestro modo de ver, puede apreciarse a través de los principios ya estudiados, y que se plasman en el artículo 115 de la Constitución Federal.

Creemos que esas son relaciones de naturaleza política, y eminentemente de intereses paralelos y de coordinación, pues lo que interesa al municipio debe interesar a la federación y viceversa, siendo aquél la base de la estructura social y política de los Estados, que a su vez integran la federación.

Por razones de metodología, creemos que aparte de la relación expuesta en líneas anteriores, existen otros innumerables nexos entre el municipio y las autoridades federales, que siendo órganos del Estado Federal, representan a éste, y en ese caso, constituyen relaciones entre la entidad soberana y la entidad local por antonomasia, que es el municipio.

Un primer análisis nos lleva a estudiar las relaciones del municipio y los tres Poderes Federales, o sea, el Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo; de ellos, en donde se aprecian con más profundidad y reiteración, es con el Poder Ejecutivo, según veremos más adelante.

a). - Relaciones con el Poder Legislativo Federal.

El Congreso Federal ordinario, consideramos que tiene escasas relaciones con los municipios de las Entidades Federativas, ya que según apuntamos anteriormente, la materia municipal es eminentemente local si interpretamos el espíritu de los artículos 115 y 124 de la Constitución.

El Congreso Federal ordinario a nuestro modo de ver, no puede legislar sobre materia municipal en las entidades federativas, pues es materia reservada a los congresos locales. Creemos que pudiera legislar sobre esta institución para el distrito y territorios federales, pero toda vez que en el Distrito Federal desaparecieron los municipios, según reforma promovida en el año de 1928 por el General Alvaro Obregón, al artículo 73 fracción VI de la Constitución, ya no existen municipios ni en el Distrito Federal ni en los Territorios, en éstos últimos, a pesar de lo dispuesto en el artículo 73 fracción VI base 2a. del mismo ordenamiento y de que han tratado de fomentarlo los gobernantes de estas entidades.

Así pues, no existiendo hasta la fecha de este trabajo, municipios en las entidades aludidas, creemos que el Congreso Federal no puede dictar leyes municipales, más que en el supuesto de que se establecieran en las mismas.

Ahora bien, como congreso constituyente, derivado o permanente, estimamos que sí puede legislar sobre materia municipal, en las reformas que se propongan y puedan llegar a aprobarse del artículo 115 de la Constitución.

b). - Relaciones con el Poder Judicial Federal.

Con el Poder Judicial Federal, estimamos que las relaciones de los municipios son escasas, y la mayor parte de ellas derivarán del carácter que tengan los municipios como autoridades responsables en los juicios de amparo que se promuevan con personas que radiquen en los mismos, ante los Jueces de Distrito que tengan jurisdicción sobre ellas.

No se ha estudiado hasta la fecha, con la precisión que fuera del caso, cuál es el carácter que tendrán los municipios como personas de derecho público en los conflictos que se suscitaren frente a otros municipios, frente a la entidad federativa de que forman parte, y aún frente a la federación.

c). - Relaciones entre el municipio y el Poder Ejecutivo Federal.

Son las más frecuentes, y podemos decir que se pueden clasificar en re

laciones constitucionales, financieras, administrativas, jurídicas, las que consideramos de naturaleza eminentemente política y por último las relaciones con organismos intermedios que son las juntas federales de mejoras materiales, juntas de mejoramiento moral, cívico y material y organismos descentralizados federales, así como con empresas de participación estatal de la federación.

Las relaciones constitucionales las encontramos en lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución, en el sentido de que el municipio es la base en la organización de las entidades federativas y que el Presidente de la República tendrá a su mando la fuerza pública en el municipio donde residiere accidental o temporalmente.

El artículo 31 fracción IV que reconoce al municipio como autoridad fiscal y sujeto activo de los créditos fiscales municipales, y el artículo 73 fracción XXIX que establece la participación a los municipios en impuestos federales y locales.

Estas son las bases que da nuestra Constitución para las relaciones a ese nivel, entre el municipio y la federación.

2.- Relaciones administrativas.

Las relaciones administrativas entre los municipios y las autoridades federales, creemos que se establecen entre la mayoría de las Secretarías y Departamentos de Estado, así como con la Procuraduría General de Justicia de la República, salvo las siguientes excepciones:

a).- La Secretaría de Relaciones Exteriores, que en nuestra opinión no tiene ninguna relación con los municipios.

b).- El Departamento del Distrito Federal, que por su naturaleza local toda vez que no tiene municipios, no tiene relaciones con éstos.

Ello no descarta la posibilidad de que el Departamento del Distrito Federal pudiera celebrar convenios de coordinación con los municipios que lo rodean, de los Estados

de México, Hidalgo, Puebla y Morelos, para la prestación de ciertos servicios públicos de interés para esas entidades, como pueden ser aguas potables, drenaje, alumbrado, tránsito, policía preventiva, o cualquier otro servicio en la zona de influencia de la ciudad de México.

Siguiendo el orden que establece nuestra Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, consideramos que las relaciones con las Secretarías y Departamentos de Estado son las siguientes:

1.- Secretaría de Gobernación.

Puede tener relaciones con el municipio en materia de imprenta, cultos, para la apertura y clausura de templos; ley federal electoral, pues celebra convenios de coordinación en esta materia con los municipios.

De acuerdo con el artículo 2o. fracción VII, de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, las relaciones del Poder Ejecutivo con los municipios se llevan por conducto de esta Secretaría y orienta a la creación y funcionamiento de las juntas de mejoramiento moral, cívico y material, y para ello tiene una oficina coordinadora de esas actividades.

Especial mención nos ofrecen estas juntas que no están reguladas por una Ley Federal, sino que fueron creadas por una sugerencia de la Secretaría de Gobernación a indicación del Poder Ejecutivo y que dieron las bases para la posterior legislación sobre la materia en todas las entidades federativas, y estimamos que independientemente de los propósitos, posiblemente sanos de estas juntas, pudieran constituir instituciones que presuntamente representan intereses democráticos de solidaridad y filantropía dentro del municipio, pero que en la realidad creemos que resulta controvertible su actividad y que pudieran ser atacadas como instituciones que a inspiración del Gobierno Federal, pueden llegar a decidir en la vida municipal, si no como autoridades, sí como posibles factores de poder municipal.

Pueden tener relaciones también en materia de prevención social.

2.- Secretaría de la Defensa Nacional.

Las relaciones con la Secretaría de la Defensa Nacional, estimamos que se determinan a través de las zonas militares que están encargadas de guardar el orden y la seguridad en el territorio de la República, cuando las fuerzas de seguridad locales no puedan llenar esa función y también a través del servicio militar nacional, en coordinación con los municipios en que éstos tienen junta municipal de reclutamiento.

3.- Con la Secretaría de Marina.

Tienen relaciones aquellos municipios que son puertos o se encuentran ubicados en los litorales costeros de nuestro territorio y que formen parte de la circunscripción geográfica del municipio, o bien zona federal o zonas portuarias marítimas, de faros, o de dominio marítimo federal.

4.- Con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Tienen relación los municipios, por cuanto a que dicha Secretaría tiene la obligación de otorgarles la participación que les corresponde en impuestos federales, ya sea a través de la Comisión Nacional de Arbitrios o por conducto del Banco de México, S.A.

La relación que se ha establecido en las convenciones nacionales fiscales, es para facilitar la determinación de los impuestos, tanto federales como estatales y municipales.

5.- Con la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Tienen relación aquellos municipios en los cuales queden ubicados bienes del dominio público o del dominio privado de la federación, como oficinas, edificios de servicios públicos, puentes, caminos federales, presas, etc., y también aquellos municipios en donde se ubiquen explotaciones petroleras, mineras y salineras.

Corresponde a esta Secretaría organizar, reglamentar, controlar y vigilar

lar las juntas federales de mejoras materiales de los puertos y fronteras, cuya misión primordial es administrar los fondos que el Estado Federal destine a beneficio de los municipios ubicados en dichas áreas. La razón fundamental y real para estos organismos intermedios entre el municipio y la federación, es que se ha estimado que las autoridades municipales no tienen la capacidad técnica y moral para administrar esos fondos y que pueden llegar a desviarlos de su objetivo, nuestra opinión en este sentido es que ello se debe a la falta de una educación cívica y de la buena selección de los elementos que se proponen como candidatos a ocupar puestos municipales, y por otra parte, que pudiera haber cierta injusticia en que de esa parte de riqueza que cede la federación, sólo se vean beneficiados los municipios que geográficamente están ubicados convenientemente para que por ellos pasen las mercancías que se exportan o importan y que son producidas o consumidas por todos los demás municipios de la República.

6.- La Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Tiene relaciones con numerosos municipios, principalmente los que son rurales, ya que esta Dependencia tiene el cargo de asesorar la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal en todos sus aspectos, organizar los ejidos a los pequeños propietarios, organizar los servicios agrícola y ganadero y vigilar la sanidad agropecuaria y forestal, así como la conservación de suelos y bosques, y decretar todo lo relativo sobre materia de caza y parques nacionales.

7.- Con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Tienen relaciones con el servicio de correos, telegráfico, sistemas de comunicaciones inalámbricas, así como lo relativo a la vigilancia general de servicio de policía en carreteras nacionales y ferrocarriles.

8.- Con la Secretaría de Obras Públicas.

Pueden llegar a tener relaciones en los casos de construcción en cooperación de obras públicas municipales, como pueden ser caminos, puentes, mercados, oficinas,

9.- Con la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

Tienen relación con todo lo relativo a las obras de riego y explotación de recursos de Recursos Hidráulicos en aguas nacionales y de drenaje en los Estados, generalmente existen convenios de coordinación y juntas federales de agua potable, con representantes tanto de esa Secretaría como de los municipios.

10.- La Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Los servicios coordinados de salubridad y asistencia existen en todas las entidades federativas, fundamentalmente para servicios sanitarios, en muchos de los municipios, éstos se obligan a proporcionar locales y algunas veces personal para atender los servicios sanitarios estrictamente municipales, también hay coordinación en lo relativo a la salubridad, a la inspección y expendio de alimentos, bebidas y otros servicios de higiene. En pequeños poblados la Comisión Constructora de la SSA realiza las obras de introducción y distribución de agua potable.

11.- Con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, creemos que existen escasas relaciones, salvo en aquellos casos en que los municipios puedan acudir a esa Dependencia para consultas y para materia de previsión social.

12.- Con la Secretaría de la Presidencia, para coordinar los programas de gastos público, posibles inversiones del poder ejecutivo en los municipios y planes de desarrollo económico local.

13.- Con la Secretaría de Industria y Comercio en Materia de Estadística, Censos, pesos y medidas, precios y sociedades cooperativas.

14.- Con el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

La mayoría de los municipios rurales tienen relación en materia agraria para creación de centros de población agrícola, dotación de tierras, titulación y parcelamiento ejidal, límites y deslinde de tierras comunales y ejidales y terrenos baldíos y nacionales.

15.- Con el Departamento de Turismo, únicamente tendrán relaciones aquellos municipios que por su ubicación o por su belleza natural o tradición histórica sean centros de atracción del turismo, en todo lo relativo a los servicios turísticos que se presten en ellos.

16.- Con la Procuraduría General de Justicia de la República, los mnicipios tendrán relación con la denuncia y persecución de aquellos delitos federales cuyo conocimiento y averiguación previa se lleve a cabo por los agentes del Ministerio Público Federal que tengan jurisdicción sobre esos municipios.

Aun cuando no es una Dependencia Federal, creemos que los municipios tienen una relación primordial y fundamental con el Partido Revolucionario Institucional, ya que en un porcentaje elevadísimo la mayoría de los miembros de los ayuntamientos de la República que llegan a gobernarlos son personas con militancia por lo menos formal de este Instituto Político, y dentro de él las fuerzas reales de poder son las que orientan la designación de los candidatos a los cargos municipales. Entre más importante es el municipio, esos factores reales de poder intervienen más activamente y puede darse el caso de que para ciertos municipios el factor preponderante lo sea el Gobernador del Estado, o aún funcionarios superiores.

Consideramos que la responsabilidad de los Partidos no debe limitarse a designar personas que posteriormente hagan valederas las críticas a la incapacidad de los funcionarios, sino que por el contrario debe haber una verdadera selección de personas que se entreguen con pasión, conciencia y conocimientos a servir a su comunidad y que den el ejemplo de una buena administración que permitan ^{de} liberarlos/todas las trabas que actualmente pesan sobre el gobierno municipal.

Los municipios pueden llegar a tener relaciones también con otros órganos descentralizados federales, como pueden ser la Comisión Federal de Electricidad, a través de las juntas de electrificación locales, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Insti

tuto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, pero dadas las limitaciones de este trabajo, su análisis desbordaría los límites del mismo.

Cómentario por separado merecen las relaciones de los Municipios con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. que desde 1933 otorga financiamiento para la construcción de obras públicas autoliquidables, como son mercados, rastros, sistemas de agua potable, alcantarillado, pavimentos, etc.

Aún cuando la experiencia parece ser satisfactoria creemos que todavía falta al banco mucho por hacer sobre todo en el aspecto de asistencia técnica, asesoramiento y comunicación con las entidades municipales, en otros países esas funciones las realizan institutos especializados, como por ejemplo, los que existen en Brasil y Venezuela.

Como conclusión sobre este tema, creemos que la federación debe ayudar a los municipios, con lo siguiente:

1.- Aportar ayuda financiera directa o indirecta a través de:

a).- Mayor participación en impuestos federales.

b).- Subsidios que conceda el Gobierno Federal a los municipios.

c).- Realización de obras públicas, en cooperación y colaboración

con los municipios y,

d).- Otorgamiento de créditos a largo plazo y con bajas tasas de interés,

que puedan ser invertidos en obras públicas de naturaleza auto liquidable.

2.- Asistencia técnica que pueda consistir en:

a).- Establecimiento de escuelas de administración pública.

b).- Formación de funcionarios municipales.

c).- Elaboración de programas de desarrollo únicamente indicativos, y

con sugerencias a los municipios.

d).- Creación de centros orientadores en todos los sentidos, jurídico,

político, administrativo y social para los municipios , así como de intercambio de experiencia Internacional.

TEMA VII.

RELACIONES DE LOS MUNICIPIOS CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Las relaciones entre estas dos instituciones político-administrativas presentan múltiples variantes, tomando en cuenta que, como ya se apuntó, corresponde a la legislatura local legislar sobre esta materia, encontramos que el municipio se regula en las constituciones locales y en las leyes municipales que expide cada Estado.

De todas las constituciones locales resalta la del Estado de Hidalgo que en su artículo 26 señala que el gobierno del Estado, para su ejercicio se divide en cuatro poderes: legislativo, ejecutivo, municipal y judicial. Se establece así, en una norma constitucional local, un principio que en nuestra opinión debiera ser ejemplo para los demás Estados, pues así se consolida el municipio, al menos formalmente.

Por otra parte, el municipio es la base de la división territorial de los Estados, conforme al mandato del artículo 115 de la Constitución Federal.

Existe una relación que consideramos natural desde el punto de vista geográfico y que es la ubicación del municipio, conjuntamente con otros, dentro del territorio del Estado.

Las relaciones con la Entidad Federativa las estudiaremos siguiendo el mismo método que el que utilizamos para estudiar las correspondientes a la Federación.

- a) Con el Poder Legislativo.
- b) Con el Poder Judicial.
- c) Con el Poder Ejecutivo.

Es difícil precisar la índole y la intensidad de las relaciones de una ma
ra general, y es válido lo que dijimos sobre este particular en el tema número VI, de que a
mayor importancia del municipio hay más relaciones y viceversa.

a) Con el Poder Legislativo local apreciamos los siguientes vínculos:

1) Este poder legislativo tiene doble aspecto, constitucional local, y
dinario, para los municipios.

2) Señala las contribuciones que podrán cobrar los municipios, confor
e a los artículos 115 fracción II y 31 fracción IV de la Constitución.

3) Aprueba anualmente el presupuesto de egresos de cada municipio.

4) Aprueba también, en forma anual, la ley de ingresos de los munic_i
pios.

5) En algunos casos, encontramos que los municipios tienen facultad
de iniciativa de leyes ante el congreso local, se entiende que de carácter municipal, y que
pudieran aplicarse en todo el Estado o en uno o varios municipios.

6) En algunos casos, la legislatura local aprueba o veta la disposición
que haga el municipio de sus bienes, tanto del dominio público como del dominio privado,
así como aprueba concesiones de servicios públicos municipales y hasta contratos de obra pú
blica de esa índole.

Reiteramos aquí el comentario que hicimos acerca de la omisión que
en nuestro concepto existe en el artículo 115 constitucional, que reconoce la personalidad
jurídica del municipio, que entre otras consecuencias lógicas y necesarias trae aparejada la
existencia del patrimonio municipal, que es distinto de concepto "Hacienda", de la que sí
tienen libre disposición. Las relaciones que venimos comentado en este apartado parecen
llevarnos a concluir que en esos aspectos el municipio no es completamente libre, ya que ne
cesita de la aprobación o consentimiento del Congreso Local para realizar actos sobre su pa

rimonio, y de acuerdo con el espíritu de la Constitución Federal parece evidente que no se ajustan a él.

La razón que se esgrime para establecer esos controles ya la estudiamos anteriormente y radica en la falta de confianza, en la capacidad técnica administrativa de una gran mayoría de los funcionarios municipales.

b) Con el Poder Judicial.

Hay Estados de la República en que los ayuntamientos tienen jueces de paz o jueces calificador es de infracciones administrativas, que tienen carácter eminentemente local; así, por ejemplo, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (Decreto número 34, de 26 de diciembre de 1940) en sus artículos 76 a 80 prevé la existencia de jueces conciliadores, a los que encomienda la administración de justicia en los municipios, son electos popular y directamente, y están subordinados al Tribunal Superior de Justicia del Estado de México; toman posesión de su puesto en los mismos términos que los miembros del Ayuntamiento; y los ingresos por multas impuestas por dichos jueces forman parte de la Hacienda Pública Municipal y los recauda la Tesorería municipal.

Pudiera apuntarse la conveniencia de profundizar en el estudio del sistema judicial municipal.

c) Relaciones con el Gobernador y Dependencias del Ejecutivo Estatal.

Consideramos que sí existen relaciones entre los gobernadores de los Estados y las dependencias de los Ejecutivos locales, con los municipios, y aun cuando la fracción I del artículo 115 Constitucional ordena que no habrá ninguna autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el gobierno del Estado, creemos que la existencia de las relaciones entre las autoridades citadas no viola esa prohibición, salvo cuando hay casos en que sí existen autoridades intermedias, que señalaremos más adelante.

El Gobernador, evidentemente, es el funcionario político-administrati

vo más importante del Estado. A él corresponde señalar las tónicas que habrá de seguir su administración en los aspectos económico-social, y establecer el programa necesario para hacer realidad los fines de su gobierno.

Como funcionario político, el Gobernador, en su Estado, desde un punto de vista real, tiene un poder que no se equilibra con ninguno de los otros, y su preponderancia es tal, que él designa tanto a los funcionarios de las dependencias administrativas como a los funcionarios del Poder Judicial y da las directrices dentro del partido político a que pertenece para seleccionar a los candidatos a miembros del Congreso Local y los candidatos a miembros de los Ayuntamientos, de allí que desde un punto de vista estrictamente político exista una relación personal entre los Alcaldes, Síndicos y Regidores y el Gobernador del Estado.

2) También hay relaciones con el Gobernador cuando éste promueve obras intermunicipales, redes de agua, drenaje, caminos, electrificación, en materia agraria, y en materia hacendaria.

3) Hay un sector importante de actividades locales que como ya apuntamos están coordinados entre la Federación, los Estados y los Municipios y que son:

- a) Educación.
- b) Salubridad.
- c) Recursos hidráulicos.
- d) Materia electoral.
- e) Servicio militar nacional.
- f) Trabajo.
- g) Pesas y medidas.
- h) Precios.
- i) Agricultura.

j) Obras públicas de gran envergadura.

k) Energía eléctrica , etc.

En todos los casos anteriores, las relaciones del municipio se llevan a cabo con las dependencias locales que se encargan de los ramos respectivos, ya sea que se trate de Direcciones o Departamentos.

4) Con el Secretario General de Gobierno también tienen relaciones los municipios, pues este funcionario, jerárquicamente ocupa el segundo rango en la estructura jurídico-administrativa del gobierno local.

5) Con el Gobernador hay relaciones cuando éste tiene veto para la compra o disposición de bienes del patrimonio municipal o para la celebración de ciertos contratos.

Remitimos el comentario expuesto en cuanto a las facultades que sobre este particular tiene el Congreso Local.

6) Hay Estados que tienen funcionarios intermedios que vigilan la Hacienda Municipal y las cuentas del municipio, llamados Inspectores, y que en nuestra opinión son autoridades anticonstitucionales por ir en contra la prohibición establecida en la fracción I del artículo 115.

Ejemplo de esto lo tenemos en el Estado de Veracruz, que establece esos funcionarios en su Constitución (artículo 114 fracción IV) que dice: "El Ejecutivo del Estado podrá nombrar inspectores con el objeto de examinar la contabilidad, verificar las entradas y salidas de los fondos, vigilar los servicios públicos e informar sobre las faltas que en todos los ramos encontraren, de acuerdo en cada caso con las instrucciones que reciban". Creemos que no es posible encontrar más contradicción entre la constitución local y el mandato de la Federal.

7) Con la Procuraduría de Justicia local y el Ministerio Público depen

diente de ella, tienen relaciones en cuanto que esa institución y la Policía Judicial averiguan los delitos y ejercitan la acción penal en todos los municipios del Estado y el Ayuntamiento puede llegar a auxiliar a esas autoridades.

8) Con la Tesorería del Estado tienen relaciones financieras para la recaudación y cobro de la participación de los municipios en impuestos locales.

La realidad mexicana constatada a través de los hechos, cifras y estudio teórico de las relaciones entre el municipio, la federación y los Estados, nos hace pensar en la posibilidad de buscar los instrumentos político-administrativos que acordes con la época en que vivimos sirvan a los municipios para su mejor desarrollo y para la eficacia de su actividad y de los servicios públicos que prestan; y fundamentalmente, para dar oportunidades en el gobierno local a todos aquellos que piensen que nuestra democracia tiene una base firme en el municipio.

F I N

CURRICULUM VITAE
DEL SEÑOR LIC. EDUARDO GUERRERO DEL CASTILLO

Entre lo más sobresaliente de su vida profesional está:

Profesor de carrera de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en la especialidad de Administración Pública. 1964-1970.

Asesor Técnico de la Oficialía Mayor de la Secretaría de Obras Públicas. 1965-1967.

Miembro de la Comisión Técnica de Planeación Universitaria. 1966-1967.

Miembro de la Misión Técnica, Comec-Harris, para la reorganización del Ministerio de obras Públicas de Colombia. 1967-1969.

Actualmente: Director General de Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Ponente: Lic. Eduardo Guerrero del Castillo.

Título de la ponencia:

"Modelo de Organización Municipal y
Descripción funcional de Puestos".

Seminario sobre Los Municipios en México.

Fecha de lectura: 10 de septiembre de 1970.

INTRODUCCION

La organización estructural y funcional del municipio mexicano, en muchos casos, se ve influida por criterios que datan de los viejos capullis y por motivaciones eminentemente políticas, ajenas a la tecnificación, tan necesaria dentro de la complejidad del desarrollo actual.

No ha sido posible, dadas las características territoriales, idiosincráticas, culturales, etc., lograr una organización municipal homogénea, que acepte la dinámica que demanda nuestro progreso a nivel estatal y federal.

Los factores que aparecen como constantes de dichas limitaciones, son la falta de criterios definidos para una equidad-económica-financiera, la capacidad tecnológica, el desarrollo de la investigación, la delimitación territorial, etc.

Ante esta serie de deficiencias, se nos plantea como necesidad, diseñar un modelo de organización municipal, que tomado de la realidad nacional se influya de los avances tecnológicos logrados en esta área de la administración pública, permitiendo un mejor desempeño de las funciones a su cargo.

En el desarrollo de este trabajo, proponemos un modelo de organización el cual es necesario interpretarlo como una serie de normas generales que deben adecuarse a las necesidades, posibilidades y limitaciones del municipio de que se trate, aún cuando como se ha indicado la pretensión es la de tratar de diseñarlo, de acuerdo y con base en la realidad nacional.

II. LA ORGANIZACION

1. CONCEPTO

Consideramos, que en principio, es conveniente definir lo que entendemos por Organización, con el objeto de no incurrir en desajustes semánticos y de interpretación, respecto a conceptos semejantes que han sido expuestos en este Seminario.

Para tal efecto, utilizaremos definiciones de algunos autores estudiosos de la materia para posteriormente resumir tales ideas en una interpretación subjetiva:

Para Isaac Guzmán Valdivia: "Organización es la coordinación de las actividades de todos los individuos que integran una empresa, con el propósito inmediato de obtener el máximo aprovechamiento posible de los elementos materiales, técnicos y humanos, en la relación de los fines que la propia empresa persigue". (1)

Wilburg Jiménez Castro dice que se entiende "por organización formal, un sistema de esfuerzo cooperativo previo y concientemente planificado y coordinado para que cada uno de los que participan en él conozca de antemano las labores, responsabilidades y derechos que le corresponden en su condición de integrante del grupo". (2).

Newman dice " Organización es agrupar las actividades necesarias para llevar a cabo los planes dentro de Unidades Adminis-

(1) GUZMAN VALDIVIA, Isaac. Problemas de la Administración de Empresas. p. 95

(2) JIMENEZ CASTRO, Wilburg. Introducción a la Teoría Administrativa. p. 154.

trativas y definir las relaciones que deben existir entre los Jefes -- Ejecutivos y los trabajadores en cada una de las unidades". (3)

Particularmente, consideramos que la organización implica, definir las funciones necesarias para el logro de los objetivos propuestos, agruparlas en unidades administrativas que tendrán la responsabilidad de su cumplimiento y establecer las relaciones humanas y técnicas entre dichas unidades de tal forma que se coordinen los esfuerzos individuales.

2.-PRINCIPIOS

Esta función administrativa, ha requerido de una base que le permita cubrir metodológicamente las demandas de desarrollo y aprovechamiento de recursos, para esto, Galván Escobedo ha definido algunos de los principios que la rigen:

- Objetivo.- El objetivo debe estar claramente definido.
- Plan.- El trabajo debe subdividirse, planificarse y programarse sistemáticamente.
- Método y Procedimientos.- Deben aplicarse métodos y procedimientos apropiados a fin de que pueda alcanzarse el fin propuesto.
- Tareas y Responsabilidades.- Las tareas y responsabilidades deben ser específicamente asignadas y entendidas por todos los elementos afectados por ella.

(3) NEWMAN, William. Programación, Organización y Control. p.543

Guerrero del Castillo
Modelo de Organización

- 4 -

- Recursos.- Deben ubicarse equitativamente los recursos apropiados, tales como: hombres, dinero y materiales, en términos de disponibilidad y de prioridad.
- Autoridad.- La autoridad, medida con la responsabilidad, debe delegarse y localizarse tan cerca como sea posible del punto donde concurren las operaciones.
- Jerarquía.- Debe establecerse un proceso de carácter formal mediante el cual la autoridad coordinadora opere desde la cúpula, a través de toda la estructura de organización, hasta la base de la misma.
- Especialización.- El trabajo de cada persona en la organización debe limitarse, tanto como sea posible, al desarrollo de un mínimo de funciones.
- Relaciones Estructurales.- Deben establecerse adecuadas relaciones de estructura organizativa a través de las cuales se apliquen y encaucen los recursos y se opere.
- Liderazgo.- Debe existir una jefatura efectiva y calificada en cada organización.
- Unidad de Mando.- Debe existir unidad de mando y de propósito en toda organización, puesto que un entendimiento claro de las líneas de mando y supervisión es esencial en todo grupo de trabajo.
- Computo continuo.- Se requiere de un sistema de registro y contabilidad.

sigue

dad de la utilización de los recursos, con el objeto de poder evaluar los resultados.

Coordinación.- Debe realizarse una efectiva conjugación de todos los esfuerzos individuales y de grupo dentro de la organización.

Estudio y Reconsideración.- La evaluación continua de todos los procesos y -- asuntos integrantes del organismo debe constituir -- parte de las operaciones regulares de la Institución. Es fácil observar en la enunciación de estos princi-- pios, que en muchos casos estos corresponden a diferentes funciones del proceso administrativo.

3.- ORGANIZACION Y DIRECCION

La organización administrativa tiene, como es lógico, relación muy estrecha con las demás funciones que integran el proceso administrativo, sin embargo con la dirección existe una especial liga como la señala la especialista norteamericana Catheryn Seckler Hudson, quien indica que "Organización y Dirección se resumen, -- esencialmente en un problema a resolver, de división y síntesis. La división de grandes establecimientos en unidades menores, administrables, de tal manera que sea posible aprovechar a cada una con -- las tareas adecuadas; y la síntesis de los esfuerzos individuales, -- para que se obtenga un conjunto unificado. Al dividir la organiza--- ción, el dirigente crea las condiciones para la distribución de la autoridad y de las responsabilidades. Al sintetizar las realizaciones

Guerrero del Castillo
Modelo de Organización

- 6 -

individuales, el dirigente efectúa la coordinación de los resultados, para estar en posibilidad de exigir cuentas de los que están investidos de responsabilidad.

Esta conjugación de división y síntesis está indicando la doble función del administrador. Le corresponde disponer la organización a su cargo, en tal forma que dentro de ella, cada persona esté capacitada para ejecutar eficazmente su tarea. Por otra parte, deberá atender la función de conjugar las realizaciones de cada uno, combinándolas y relacionándolas unas con otras, de manera que se consigan los objetivos de la Institución. Esta es la función coordinadora.

Para que el administrador de una gran organización pueda desempeñar bien esas dos funciones, es preciso que tenga el apoyo de los jefes subordinados, los cuales a su vez también deberán ser coordinadores. Los sublíderes auxilian al dirigente en la subdivisión y en la síntesis de los esfuerzos de los que trabajan en la organización. Dentro de cada una de estas subdivisiones, la coordinación, compete al correspondiente sublíder, de tal modo que la función del administrador-jefe, consista principalmente en coordinar un conjunto de parcelas, cada una de las cuales ya ha sido el resultado de una previa coordinación. Con esto, el Jefe opera solamente en su propio nivel.

Esta difícil función de coordinación se apoya en numerosos procesos de organización y dirección. A cada principio de organización y dirección corresponden ciertos procesos que se aplican, de -

Guerrero del Castillo
Modelo de Organización

- 7 -

arriba hacia abajo, en todos los niveles de la Institución. Los principales procesos de organización y dirección, se considera que son:

- 1.- Formular y dirigir las políticas.
- 2.- Asegurar, situar y utilizar la autoridad.
- 3.- Planear y presupuestar.
- 4.- Organizar.
- 5.- Hacer funcionar la empresa.
- 6.- Administrar y capacitar al personal.
- 7.- Informar.
- 8.- Dirigir y controlar.

4.- CRITERIOS DE DEPARTAMENTALIZACION

Para los fines que hemos fijado, creemos conveniente enunciar brevemente algunos de los criterios de departamentalización -- (agrupación de actividades en unidades encargadas de su ejecución) - existentes, con el propósito de ubicar mejor nuestras ideas al respecto sobre la organización municipal.

Función.- Se crean unidades encargadas de una función específica, como el caso de Archivo, Contabilidad, Tesorería, etc., normalmente esta función corresponde al objetivo a cumplir por parte de la unidad.

Proceso.- Los órganos se crean siguiendo la secuencia del procedimiento a cumplir, por ejemplo: Oficina de Recepción de documentos, Oficina de Clasificación de Documentos, Oficina de Costu-

Guerrero del Castillo
Modelo de Organización

- 8 -

ra de Documentos y Oficina de Guarda de documentos, todas ellas dentro de un Departamento de Archivo.

Materia.- La creación de unidades, se realiza en torno del asunto a tratar; si pensamos en una Dirección de Obras Públicas podría haber un departamento (sección, oficina, etc.) de caminos, otro de puentes, otro de alcantarillado, etc.

Clientela.- El factor predominante al crear un órgano conforme a este criterio, es el tipo de personas a quienes están dirigidas las actividades, como es el caso de un departamento de impuestos para causantes menores, otro para causantes mayores, etc.

Territorio.- Dado que muchas instituciones, empresas, etc., realizan sus actividades en áreas territoriales de gran dimensión y de diversa ubicación geográfica, se ven precisadas a crear unidades que atiendan determinados sectores como podría ser un departamento de promoción agrícola denominado División Jalisco, otro División Chihuahua, etc.

Este último criterio es el inspirador de uno de los tipos de descentralización denominado: Descentralización Territorial o Política, como lo señala Andrés Serra Rojas, y precisamente -

sigue

el municipio se rige por dicho criterio.

III. LA ORGANIZACION DEL MUNICIPIO DE MEXICO.

1. FUNCIONES.

Siguiendo los lineamientos técnicos sobre organización administrativa indicados, consideramos conveniente llevar a cabo un somero análisis de nuestra realidad municipal desde tales puntos de vista.

Partiendo de la base, de que para el diseño de cualquier organización se debe tener una clara definición de objetivos y funciones, nos encontramos ciertas limitaciones en la definición de las atribuciones municipales frente a las estatales y federales, como en el caso del Artículo 115 Constitucional, en su fracción II, que señala: "Los municipios administrarán libremente su hacienda la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales".

Según esto, aparentemente los municipios tienen bastante flexibilidad para el manejo de sus recursos financieros, sin embargo en la práctica, generalmente las legislaturas estatales no definen claramente cual es la hacienda, y si la indican, siempre está subordinada a una acción unilateral y ambigua, de acuerdo con lo que estas legislaturas consideran cuales son las necesidades municipales y con derecho a intervenir en los casos que señalan son de su competencia.

En relación a otras funciones a cargo del municipio, la

Constitución no señala claramente cuales son, siendo las legislaturas locales las que se reservan la definición de las mismas.

Debido a esta situación, creímos conveniente basarnos en las áreas de actividades a manera de objetivos, y que algunas muestras nos sirvieran de apoyo para configurar un modelo de organización municipal, que sin desatender sus necesidades mínimas de desarrollo económico, político, social y cultural, se ajuste a un criterio más técnico desde el punto de vista administrativo.

Con tal propósito recabamos información sobre algunos municipios, siendo representativos los casos del Estado de México y del Estado de Campeche.

En el Estado de México se atienden generalmente las siguientes áreas:

Gobernación y Seguridad Pública.

Educación Pública.

Comunicaciones y Obras Públicas.

Hacienda.

Salubridad, Asistencia y Aguas.

Agricultura, Ganadería, Comercio, Industria y Trabajo.

Fomento Forestal.

Mercados, Ornato y Alumbrado Público.

Economía y Estadística.

Por otra parte, en Ley Orgánica del Estado de Campeche, se establece en el capítulo IV, artículo 44, que las áreas son las siguientes:

sigue

Guerrero del Castillo
Modelo de Organización

- 11 -

Gobernación.

Seguridad Pública.

Hacienda.

Comunicaciones, Obras y Servicios Públicos, Salubridad,
Asistencia y Aguas.

Educación Pública.

Agricultura e Industria.

Estadística.

Mercado, Organo y Alumbrado Público.

Por otra parte, y tratando de manejar otro tipo de razonamiento creímos conveniente hacer una comparación entre las áreas de actividades que atiende la administración pública federal y la municipal.

A nivel federal y como en los casos anteriores, utilizando clasificaciones convencionales, la Comisión de Administración Pública adscrita a la Secretaría de la Presidencia, considera las siguientes áreas a las que denomina sectores:

Agropecuario, Forestal y Pesquero.

Comunicaciones y Transportes.

Industrial.

Bienestar Social.

Externo.

Francisco López Alvarez (1) considera como áreas o fines

(1) LOPEZ ALVAREZ, Francisco. La Administración Pública y la Vida Económica de México. p.p. 41-42.

- 12 -

las que a continuación se señalan:

Protección, seguridad jurídica y ordenación jurídica.

Economía.

Sociografía (de condicionamiento biológico y social en razón de la geografía).

Higiene y Sanidad.

Beneficio.

Cultura.

Por otra parte, en fechas recientes ha cobrado gran importancia, el criterio de sistemas cuya característica principal es la de que observa a los fenómenos desde un punto de vista horizontal y trata de comprender la problemática integralmente.

Al efecto, la misma Comisión de Administración Pública, localiza los siguientes sistemas dentro del panorama nacional:

Jurídico.

Recursos Humanos.

Recursos Materiales.

Presupuesto.

Planificación y Programación.

Información y Estadística.

Contabilidad Pública.

Organización y Métodos.

Este último criterio se puede utilizar en forma independiente, o en forma mixta, interactuándolo con el enfoque sectorial, el cual corta transversalmente los fenómenos.

sigue

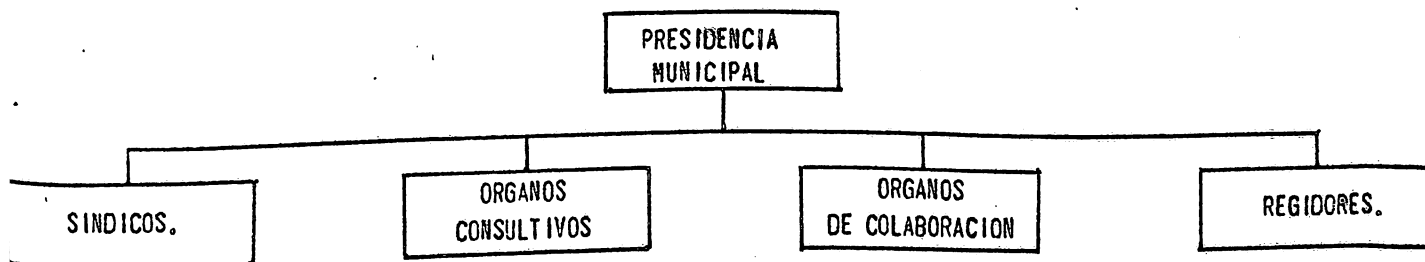
En dicho sentido se podría analizar el sector agropecuario que solo es una parte de la actividad Federal, Estatal, Municipal, - etc., relacionándolo con los sistemas jurídicos, de recursos humanos, de materiales, etc., los cuales intervienen en este sector y en todos los demás.

El resultado de todo este somero análisis nos permitió fijar ciertas constantes, relacionadas con los objetivos para de ahí -- partir, aunque poco solidamente, al establecimiento de los fines del modelo.

2. DEPARTAMENTALIZACION.

El criterio básico de departamentalización que priva en la organización municipal, es el de territorio, aunque como lo señala José Gamas (1) no obstante que el "Municipio mexicano fué concebido primordialmente como una entidad descentralizada, la realidad no ha cumplido en todos los casos dicho propósito".

Internamente los municipios analizados no presentaron una departamentalización homogénea y solo en términos generales podría observarse la siguiente estructura la cual adolece de fallas de tipo técnico:



(1) GAMAS TORRUCO, José. El Municipio Mexicano, p. 189

3. RESPONSABILIDADES.

Al existir una relación interna entre la delimitación de funciones y la asignación de responsabilidades, ésta sufre de la falta de claridad de las primeras, así como de otro factor muy importante relativo al personal que desarrollaría las actividades y como tal el responsable de su cumplimiento.

Como regla general, el municipio mexicano carece de personal preparado y su extracción es eminentemente electoral sin que el factor predominante sea la capacidad técnica.

Como ejemplo de lo anterior, podemos señalar el caso del Estado de México que es uno de los Estados que más atención ha concedido a la capacitación de los cuadros municipales y sin embargo el índice de profesionalidad en los principales puestos, es el siguiente, según la memoria del Primer Seminario de Información Municipal:

Presidentes Municipales con Profesión	15%
Síndicos con Profesión	7%
Jueces Menores municipales con Profesión	5%

Lo señalado aparentemente no es grave dado el bajo porcentaje de profesionales que existe en México, pero si consideramos que la proyección municipal es casi nula, el problema reviste serias consecuencias para esta "Unidad Básica de la Organización del Estado" como identifica al Municipio José Gamas Torruco (1),

(1) GAMAS TORRUCO, José. OP. Cit. p. 187.

- 15 -

ya que no ofrece perspectivas de mejoramiento en un plazo razonable.

4. RELACIONES.

Dado que no es común el establecimiento de relaciones formales entre diversos municipios de un Estado y menos entre municipios de diversos Estados, aunque en muchos casos es necesario, como en la Región Lagunera, en la Cuenca del Balsas, etc., las relaciones se reducen a situaciones intramunicipio.

El principal problema en lo tocante a relaciones internas es el relativo a la autoridad, ya que es costumbre la falta de delegación del mando, lo cual obedece además a una reacción natural en las personas de limitada capacidad técnica y a que el presidente municipal normalmente es el Jefe político, una persona de prestigio y reconocida por la comunidad, lo cual hace coincidente el liderazgo con la autoridad, que a pesar de sus ventajas, si son mal aprovechadas, redundan en una concentración de las decisiones que perjudica la agilidad en el desempeño administrativo.

La forma de gobierno municipal dentro de las clasificaciones usuales, podría ser del tipo alcaldía-comisión desde el punto de vista formal, dada la existencia de un ayuntamiento y de la figura del presidente municipal, pero la práctica nos dice que éste tiene la influencia suficiente como para nulificar la existencia del consejo (regidores y síndicos, además del presidente), generándose un gobierno de alcaldía con poca o nula delegación de autoridad.

sigue

IV. MODELO DE ORGANIZACION MUNICIPAL

1. FUNCIONES

Consideramos que los principios que nos señala la cosmogonía, referidos a que lo grande es igual a lo pequeño, es decir, - que la mecánica del universo es igual a la del átomo, pueden ser - aplicados a la problemática nacional y de esta forma, para el caso particular que nos ocupa, las funciones que realiza la federación podrían ser las mismas, que en principio, se asignarían al Municipio en sus correspondientes esferas.

Por otra parte, hemos afirmado que la organización tiene relación directa, dado que se circunscribe, con los objetivos que se pretenden alcanzar, por lo tanto, consideramos que el municipio tendría como objetivo básico desde un punto de vista administrativo. Además de proporcionar los servicios públicos, promover, dirigir y coordinar el desarrollo económico, político y social de la comunidad que le corresponde, explotando adecuada y racionalmente en su caso, los recursos naturales, financieros, industriales, comerciales, artesanales, turísticos, etc.

Para cumplir con dicho objetivo, las funciones a realizar podrían ser en lo general:

- Promover y controlar las actividades de carácter agropecuario;
- Promover y controlar el desarrollo forestal;
- Promover y controlar la pesca y derivados;
- Construir y mantener las carreteras y realizar obras

- 17 -

- de beneficio público.
- Promover y controlar el desarrollo industrial y comercial; y
- Procurar el bienestar y la seguridad social de la comunidad.

En apoyo a las funciones enunciadas, podrían desempeñarse los servicios siguientes:

- Jurídico.
- De Recursos Humanos.
- De Recursos Materiales.
- De Recursos Financieros.
- De Información y Estadística.

Quedaría un servicio de orientación municipal, el cual podría incluir dentro de sus objetivos la capacitación administrativa y que por sus características sería conveniente quedara ubicado a nivel estatal, dependiendo directamente del gobernador, o en su caso, a nivel regional dependiendo de la federación.

2. DEPARTAMENTALIZACION

Al funcionar de manera similar a la federación, el municipio estaría en condiciones de soportar sin detrimento de la eficiencia, una real descentralización administrativa y de promoción económica, lo cual fortalecería el criterio de departamentalización por territorio como determinante de la estructura municipal.

El municipio podría departamentalizarse eligiendo los

sigue

- 18 -

siguientes criterios principales:

Por función y materia para el caso de:

- Agricultura, ganadería y pesca.
- Obras Públicas y Comunicaciones.
- Salubridad.
- Tesorería.
- Industria y Comercio.
- Educación.
- Seguridad Social.

Por función para los casos de las unidades de apoyo que se encargarían de los aspectos referidos a:

- Servicio Jurídico.
- Recursos Humanos.
- Recursos Materiales.
- Recursos Financieros.
- Información y Estadística.

La representación gráfica de este modelo de organización sería: Ver Anexo.

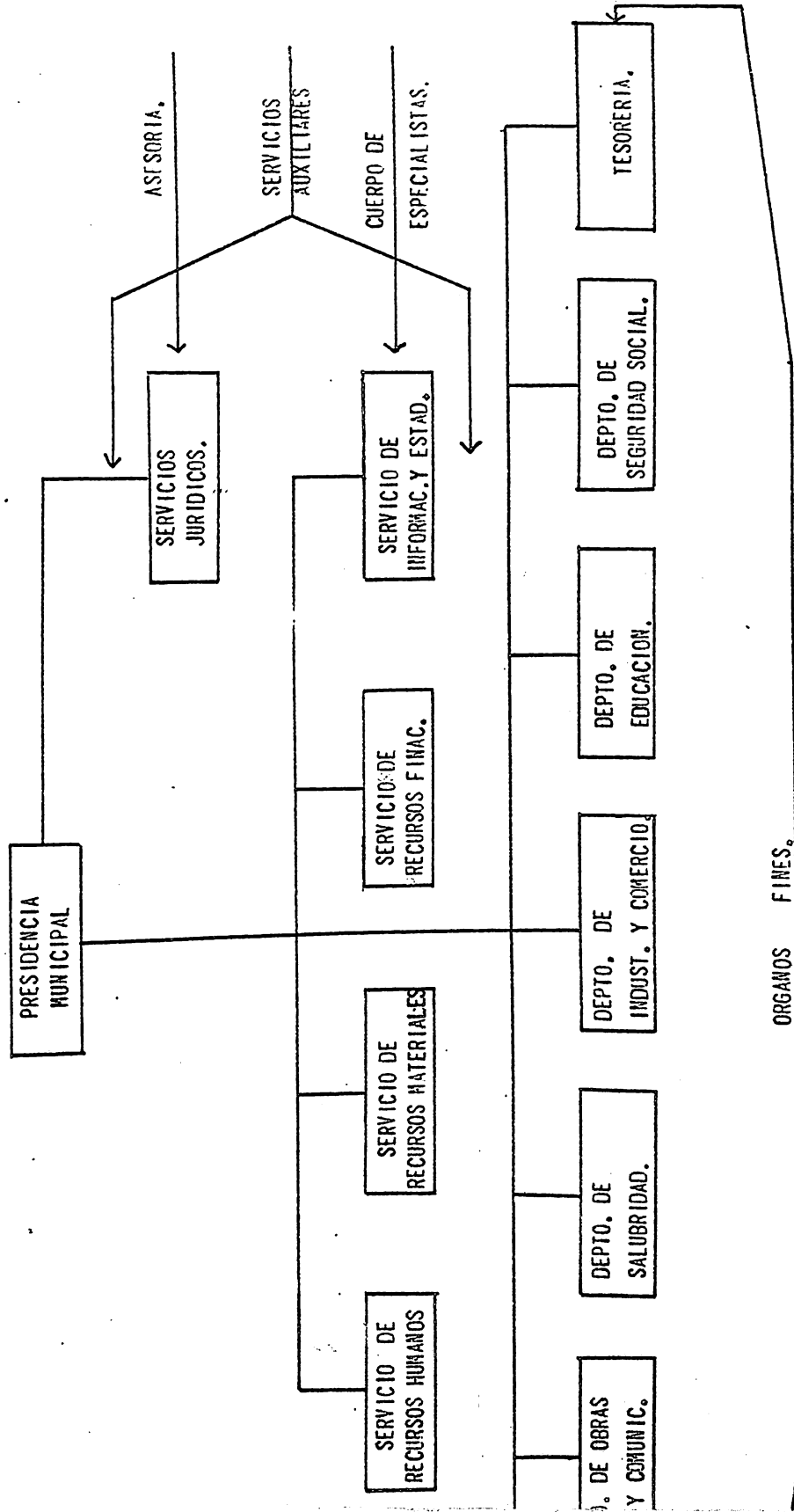
3. RESPONSABILIDAD

De acuerdo con los objetivos a realizar, la descripción funcional de los principales puestos que tendrían la responsabilidad de su cumplimiento serían:

Título del puesto: Presidente Municipal

Descripción genérica.- Planea, organiza, dirige y con-

sigue



- 19 -

trola en forma coordinadora, las actividades públicas del municipio.

Descripción específica.- Discute y, en su caso, aprueba, los programas de trabajo que presenten los órganos a su cargo, - coordina las tareas municipales con las que realiza el sector privado. Establece los contratos que le estén reservados por la legislación local y toma las decisiones necesarias al respecto, establece las medidas que se requieran para corregir o prevenir desviaciones. Lleva a cabo las relaciones públicas necesarias para el municipio.

Desempeña otras actividades que se relacionen con el órgano a su cargo.

Título del puesto: Jefe de Departamento.

Descripción genérica.- Planea, organiza, dirige y controla en forma coordinada, las actividades del órgano a su cargo.

Descripción específica.- Elabora y somete a consideración del presidente municipal el programa de trabajo de su departamento. Distribuye las labores entre el personal a su cargo, solicita a la unidad de servicios, los recursos que requiere. Supervisa el personal a su cargo y toma las decisiones tendientes a evitar o corregir desviaciones en los programas de trabajo, se coordina con los demás órganos del ayuntamiento para lograr mejores resultados en el desempeño de las actividades.

Desempeña otras actividades que se relacionen con el --

sigue

Órgano a su cargo.

Título del puesto: Jefe de Unidad de Servicios de Apoyo.

Descripción genérica.- Planea, organiza, dirige y controla en forma coordinada, las actividades del órgano a su cargo.

Descripción específica.- Elabora y somete a consideración del presidente municipal, el programa de trabajo de su unidad. Distribuye las labores entre el personal a su cargo. Proporciona y controla los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para el ayuntamiento. Proporciona el servicio de asesoría jurídica, recopila información sobre las distintas actividades del municipio y formula estadísticas. Proporciona servicio de información a los diversos órganos del ayuntamiento. Supervisa el personal a su cargo y toma las decisiones tendientes a evitar o corregir desviaciones en los programas de trabajo. Se coordina con los demás órganos del ayuntamiento para lograr mejores resultados en el desempeño de sus actividades.

Es conveniente insistir, que el modelo de organización municipal que nos permitimos presentar a ustedes, no pretende la posibilidad de poder implantarse en todos los casos, solamente trata de hacer prevalecer el criterio, de que hasta donde sea posible, el municipio mexicano atienda los servicios públicos y sociales a su cargo en forma más eficiente, más apegada a los lineamientos que la tecnología moderna pone a su disposición y que, dentro de las limitaciones propias y particulares, se adapte a ca-

- 21 -

sos concretos, para un mejor cumplimiento de sus responsabilidades.

Finalmente, consideramos pertinente hacer notar que esta serie de ideas expuestas son el resultado de una investigación superficial de algunos de los fenómenos que se consideran fundamentales, sin embargo, este trabajo no representa mas que la primera etapa de lo que consideramos una tarea muy importante a cargo de los Institutos de Investigación, como este de la Universidad Nacional Autónoma de México, en el cual estamos llevando a cabo este Seminario y que implica un esfuerzo sistemático para lograr la conformación de criterios más integrados y maduros.

V. CONCLUSIONES

- Es necesario que la organización municipal modifique los criterios que hasta ahora han servido de base para su integración administrativa.
- Las teorías y prácticas administrativas modernas para organizar o reorganizar las instituciones, ofrecen un caudal de experiencias muy valioso que debe ser aprovechado para mejorar los servicios públicos y de promoción económica a cargo del municipio.
- De acuerdo con su organización actual, los municipios mexicanos, generalmente no cubren un margen aceptable de eficiencia debido en gran parte a

sigue

- 22 -

la carencia de recursos, sin embargo, no será el único factor determinante en tanto no se adopten -- medidas concretas y claramente definidas para estar en posibilidades de aumentar la capacidad tecnológica-administrativa en su organización interna.

- Un paso firme para mejorar la eficiencia administrativa de los municipios, debe ser la capacitación actualizada de los funcionarios municipales, mediante la creación de centros municipales, estatales, regionales o federales de capacitación, que se dediquen a estos fines.

- Sin pretender sustraer a la organización del municipio, de sus tradicionales bases políticas, jurídicas, económicas y sociales, debe procurarse una acción inmediata para integrar a la misma lo que los estudiosos de la materia denominan : Consciencia Administrativa.

- Que hasta donde sea posible, se procure la implantación del modelo de organización municipal que se propone, adaptándolo a las limitaciones y necesidades en cada caso tratando que por lo menos el mínimo necesario de las funciones que ahí se indican, tengan la posibilidad de cumplirse.

Sigue

BIBLIOGRAFIA

1. Galván Escobedo, José, "COMPENDIO DE ADMINISTRACION PUBLICA", Costa Rica, Escuela Superior de Administración Pública, América Central, 1965, p.p. 40
2. Gamas Torruco, José, "EL MUNICIPIO MEXICANO", Apuntes Monográficos, p.p. 200
3. Guzmán Valdivia, Isaac, "PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACION DE EMPRESAS", México-Limusa-Wiley, 1967, p.p.95
4. Jiménez Castro, Wilburg, "INTRODUCCION AL ESTUDIO DE LA TEORIA ADMINISTRATIVA", Ed. 11, México, F.C.E., 1965, p.p. 339
5. López Alvarez, Francisco, "LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA VIDA ECONOMICA DE MEXICO", Prol. Dr. Andrés -- Serra Rojas, Ed. 11, México, Porrúa, 1956, p.p. 220
6. Newman, William, "PROGRAMACION, ORGANIZACION Y -- CONTROL", España, Deusto, 1964, p.p. 543
7. Seckler Hudson, Mary, "PRINCIPALES PROCESOS DE ORGA NIZACION Y DIRECCION", Brasil, Escuela Brasileña de -- Administración Pública, 1960, p.p.30
8. "SEMINARIO DE INFORMACION MUNICIPAL", Dirección de Prensa y Relaciones Públicas, 1970, p.p. 76
9. González Navarro, Mario, TESIS PROFESIONAL --"LA OR GANIZACION TECNICO-ADMINISTRATIVA DE LOS MUNICI PIOS", Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, México, 1965.
 - Allen, H.K., Camps and their Modern Administra tion, ed. rev., 1938.
 - Barnes, I. R., Cases on Public Utility Regulation, Nueva York, 1938.
 - Bassett, Edward M., Zoning, Nueva York, 1940.
 - Berthélemy, H., Droit Administratif, Paris, 1930.
 - Evans, Harry K., y Kreml, Franklin M., Traffic Engineering and the Police, ed. rev., 1946
 - Hubbard, Henry T., The Elements of a Comprehen si ve Personal Program, Chicago, 1940

sigue

Guerrero del Castillo
Modelo de Organización

- 24 -

- James, H., Land Planning in the United States for the City, State and Nation, Nueva York, 1926.
- Lebenthal, Louis F., The a b c of Municipal Bonds, 1937.
- Macdonald, Austin F., Gobierno y Administración Municipal, F.C.E. México, 1959.
- Munro, W.B., The Government of American Cities, Nueva York, 1926.
- Munro, W.B., The Government of European Cities, Nueva York, 1927.
- Neff, Frank a., Municipal Finance, Wichita, Kan., 1940.
- Stone, Donald C., Management of Municipal Public Works, Chicago, 1939.
- Walker, Robert a., Planning Function in Urban Government, ed. rev., Chicago, 1950.

Fin.

CURRICULUM VITAE
DEL SEÑOR LIC. SERGIO RAMOS GALICIA

Licenciado en Ciencias Sociales de la U.N.A.M.

**Estudios de Post-Graduados en la Facultad Latinoamericana de Sociología de
Santiago de Chile .**

Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales .

**Investigador de Tiempo Completo del Instituto de Investigaciones Sociales de la
U.N.A.M.**

Obra en preparación: Urbanización y Servicios Públicos en México.

SEMINARIO SOBRE LOS MUNICIPIOS EN MEXICO

LOS SERVICIOS PUBLICOS DE LAS LOCALIDADES *

C. U. 8 de Septiembre de 1970.

I

INTRODUCCION

No esta por demás aclarar que el estudio de la presencia o ausencia de los servicios públicos de las localidades ha merecido poca atención de la investigación social en México. No existen hasta la fecha estudios más o menos completos -de lo que podría llamarse "equipo colectivo de servicios públicos"- que puedan sugerir nuevos caminos para su investigación. Lo único disponible es cierta información estadística dispersa en muchas dependencias oficiales que dista mucho de reflejar la situación real de las localidades en materia de servicios públicos. Lo que tienen o no tienen las localidades al respecto esta todavía por hacerse, de ahí que, en tanto esto no se logre, todos los intentos por profundizar en el estudio de los servicios públicos son obligadamente superficiales.

En principio, un estudio de los servicios públicos de las localidades puede ser enfocado desde muy diversos angulos y ninguno de ellos podría ser considerado como ilegítimo o aún incorrecto,

* Conferencia sustentada en el Seminario sobre los Municipios de México organizado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Dicha conferencia es un resumen de un libro de proxima aparición sobre Urbanización y Servicios Públicos en México del ponente.

- 2 -

aunque podría objetarse, en todo caso, que algunos puntos de vista podrían ser más adecuados que otros. Sin embargo, lo que determina su última instancia, que tal o cual punto de vista sea el más adecuado o no, son los objetivos teórico-prácticos de la investigación.

Cuando observamos las orientaciones de la política social en México, por ejemplo, "podemos constatar el predominio de los objetivos prácticos sobre los objetivos teóricos. Este predomi- nio se refleja a través de una infinita colección de recetas para enfrentarse a la solución de lo que ha dado en llamarse "proble- mas sociales": delincuencia, insalubridad, desocupación, educación, etc., son algunos ejemplos.

La solución de estos problemas sociales exige que las metas de orden social han de estar en relación con las metas de orden económico. Desde este punto de vista, la orientación real de la política económica consiste en la creencia de que el desarrollo económico es un "proceso continuo de sucesivas inversiones". Así, por medio del concepto "inversiones sociales", se han incorporado una multitud de problemas sociales dentro de los marcos de la planeación económica con el objeto de llevar a cabo un desarrollo económico equilibrado y cuyo supuesto es que, siendo el desarro- llo un proceso global, se plantea, en consecuencia, la realización de esfuerzos, al mismo tiempo que de planeación económica, de planeación social. El supuesto es que existen ciertas inversiones so- ciales que tienden a repercutir, más tarde o más temprano, en la

productividad de las llamadas inversiones básicas, lo cual satisface las exigencias que todo plan de desarrollo económico se fija, o sea, que tanto el desarrollo económico como el social deben ser satisfechos en determinada proporción.

Estos objetivos prácticos, ante la evolución de los problemas sociales del desarrollo económico, han conducido a la elaboración de modelos y tipologías para determinar su exacta dimensión.

A través de indicadores e índices cuantitativamente precisos, la preocupación principal de estos enfoques, es encontrar las correlaciones entre variables e indicadores que supuestamente existen entre los problemas sociales y el desarrollo económico. Así por ejemplo, se supone que ciertas variables educacionales están asociadas a ciertas variables económicas. Que ciertos indicadores de salud pública se encuentran relacionados a ciertos indicadores de crecimiento económico o que el conocimiento de los "problemas sociales" puede permitir la planeación de una política de desarrollo global.

Evidentemente, no puede uno negar la legitimidad de los planteamientos anteriores ante la urgencia de satisfacer y dar solución a los problemas sociales. Sin embargo, consideramos que tales orientaciones no son las únicas ni las más adecuadas ante las exigencias planteadas por los objetivos teóricos de la investigación.

Ante dichas exigencias, el estudio de los problemas sociales es afrontado de muy distinta manera. Ya no se trata de ver qué re-

- 4 -

laciones hay entre ciertas variables sino de encontrar sus conexiones causales. Ante estas exigencias se impone, antes que nada, explicar las relaciones y no describirlas. En otras palabras, el estudio de los problemas sociales deja de ser un análisis de aspectos aislados y fragmentados para orientarse más bien hacia el conocimiento de un proceso histórico más amplio del cual forma parte, en virtud de que se trata de explicar y resolver los problemas sociales y no de describir la situación para mitigarlos.

Por ello mismo, describir en qué consiste la situación concreta actual sin explicar cómo ha llegado a ser, es desvincular los objetivos prácticos de la investigación social de los objetivos teóricos impuestos por las exigencias del conocimiento de la sociedad.

II

Conclusiones de los estudios sobre servicios públicos.

Los pocos estudios realizados fuera del país han analizado los servicios públicos en relación al tamaño de la localidad y en relación a algunas características de la población.

Las conclusiones más relevantes a que se han llegado tomando en cuenta el tamaño de la localidad son las siguientes: 1) que existen ciertas exigencias mínimas en cuanto al tamaño de la localidad y la presencia de determinados servicios y 2) que la relación tamaño de la localidad-presencia de servicios se ve modificada por la cercanía a otras de mayor tamaño. La hipótesis que se desprende de la primera proposición es que cuanto mayor es el tamaño de

- 5 -

la localidad mayor es el número de servicios de que dispone. Esto, evidentemente, implica que el equipo colectivo de servicios públicos es más homogéneo entre las localidades mayores que entre las localidades de menor tamaño. De la segunda proposición se desprende que cuanto mayor es el grado de aislamiento geográfico de la localidad tanto menor es la presencia de servicios públicos.

Sin embargo, como las relaciones entre tamaño de la localidad y servicios públicos resultan demasiado superficiales, se ha pensado que lo que puede descubrir mejor el sentido de dichas relaciones, son algunas características de la población más que el tamaño de la localidad.

Para tal efecto, se han seleccionado algunas características de la población como nivel de ingresos, ocupaciones, edad, sexo, lugar de nacimiento, ingreso per cápita, tipo de especialización económica de la localidad, etc. para determinar el grado relativo de asociación de cada una de ellas con los servicios públicos disponibles en la localidad.

Las razones que justifican la selección de estas características, es que, los diferentes tipos de población viven de maneras diferentes y que la forma en que viven se refleja en los servicios de que disponen. Por consiguiente, parece más o menos razonable esperar que las diferencias de población esten más o menos directamente relacionadas con las diferencias en el "grado de equipamiento colectivo de servicios" en las localidades.

- 6 -

Las principales conclusiones a que se han llegado tomando en cuenta algunas de estas características de la población son: 1) que el número de servicios disponibles en las localidades es mayor para aquellas con ingresos per cápita altos que para las de ingresos bajos, aunque la diferencia disminuye con la proximidad a una localidad mayor a medida que aumenta el tamaño de la misma; 2) que las localidades con una sola industria tienen aproximadamente el mismo equipo de servicios que las localidades con más industrias, es decir, parece que el grado de equipamiento colectivo (número de servicios disponibles) no tiene ninguna relación con el grado de especialización industrial de la localidad. Lo anterior podía muy bien fundamentar otra hipótesis acerca de que la especialización económica de las localidades no se ve acompañada de la especialización del equipo colectivo de servicios; 3) que en las localidades en donde las ocupaciones manufactureras son pocas el equipo colectivo de servicios está más desarrollado que en aquellas en que dichas ocupaciones son más numerosas y, que esta diferencia se hace aún más pronunciada, a medida que aumenta el tamaño de la localidad; 4) que las localidades con población joven tienen un volumen de servicios menor que las localidades de población adulta; 5) que la relación entre el sexo de los habitantes y los servicios públicos es notable solamente con algunos de carácter comercial y 6) que la composición de la población por su lugar de nacimiento ejerce una influencia limitada sobre la presencia del equipo colectivo de servicios de las localidades.

- 7 -

Sin embargo, estas conclusiones no pueden generalizarse a contextos sociales diferentes del cual proceden. Además, describir una situación en términos de "relaciones de variables" no es explicarla ni decir nada acerca de cómo ha llegado a ser. Es quedarse únicamente en los aspectos superficiales y no profundizar en los aspectos esenciales de los hechos. O, en todo caso, es confundir lo superficial con lo esencial de los procesos.

Conviene aclarar, por otro lado, que estos estudios abarcan únicamente servicios de carácter comercial como: tiendas de comestibles, establecimientos para comer, comercios de artículos automotrices, tiendas de artículos para el hogar, tiendas de venta de madera, farmacias y otros comercios.

Por nuestra parte, al término "equipo colectivo de servicios" que utilizamos en este trabajo lo definimos enumerativamente como un conjunto de servicios que a su vez está constituido por nueve sub-conjuntos. En total se incluyen 45 servicios públicos que sirven para satisfacer las necesidades colectivas de la población. En este sentido, el concepto cubre ciertos aspectos ecológico-materiales dentro de la urbanización considerada ésta como un proceso de diferenciación del cual hablaremos más adelante.

III

Descripción del contexto para el estudio de los servicios públicos

Sabemos que gran parte de los problemas sociales son generados por la gran profusión y el considerable volumen de población

- 8 -

aglomerada en las grandes ciudades. La falta de viviendas junto con los problemas de higiene y salubridad se agudizan. Los servicios municipales de agua entubada, drenaje, luz, alcatrillado, transporte, etc. hacen difícil la situación. Los servicios médico-sanitarios son inadecuados e insuficientes. Los servicios escolares y culturales son escasos para hacer frente a una población en edad escolar que aumente considerablemente. Los servicios recreativos y deportivos escasean si no es que en la mayoría de los casos no existen.

Las autoridades públicas, al atender a las necesidades de estas aglomeraciones, que viven de ocupaciones improductivas económicamente o de baja productividad, requieren cuantiosos recursos que, de otro modo, podrían aprovecharse en una política de inversiones productivas. Solamente a largo plazo, las inversiones que por hoy no son complementarias cumplirán esta función.

Dentro de las inversiones directamente productivas se encuentran, además de la producción de bienes, la producción de energía, electricidad y gas; la construcción de caminos, puentes, carreteras y presas; la educación y la investigación también se consideran como actividades básicas para la producción.

Las inversiones en actividades complementarias son aquellas que se orientan hacia los servicios necesarios para movilizar y distribuir la producción y por las inversiones destinadas a prestar servicios a las personas directa o indirectamente ligadas con las

- 9 -

funciones productivas. En este grupo figuran servicios fundamentales de transporte y comunicaciones; los servicios municipales los servicios comerciales y financieros; los servicios culturales y escolares; los servicios recreativos y deportivos; los servicios médico-sanitarios, etc. La presencia de estos mismos servicios en la población marginal de los centros urbanos y entre la población rural e indígena, se consideran como inversiones no complementarias, pero necesarias. Por último, existen también las inversiones suntuarias o de lujo, tales como embellecimiento de parques y jardines, construcción de monumentos, etc. Al conjunto de estas inversiones se les denomina capital social básico.

Si consideramos que las inversiones destinadas a la formación del capital social básico reflejan el aspecto material de la sociedad, o de una localidad, podemos decir que las localidades tienen cierto "grado de equipamiento colectivo de servicios públicos". Por otra parte, el hecho de que las inversiones industriales y sociales sean de naturaleza esencialmente urbana y que las inversiones que se destinan al medio rural no esten orientadas directamente hacia la producción, demuestra que las localidades rurales o de menor tamaño, estan sub-equipadas respecto de un equipamiento mayor de las localidades urbanas o de mayor tamaño.

Como consecuencia del rápido proceso de cambio se ha hecho cada vez más agudo el problema de estas localidades sub-equipadas. La situación se torna más tensa por el hecho de que en la actualidad, el nivel de aspiraciones de los habitantes de estas localidades se orienta por los marcos fijados en los países llamados desarrollados. El problema se agrava por los conflictos ideológicos que

- 10 -

surgen entre los grupos respecto a la orientación y meta que debe imprimirse al desarrollo. Parece evidente, que un rápido proceso de urbanización esta relacionado con agudas tensiones políticas.

Este sub-equipamiento de las localidades se ha tratado de mejorar por medio de la aplicación de una serie de actividades gubernamentales dirigidas hacia el mejor aprovechamiento de los recursos naturales, humanos y técnicos. Asi por ejemplo, existen incentivos en materia de precios, que probablemente no resulten eficaces si no se proporcionan mejores servicios de almacenamiento. Del mismo modo, si ha sido un requisito para la adopción de mejores técnicas agrícolas la reforma agraria, ésta no tendrá ningun resultado benéfico para ejidatarios y pequeños propietarios, si no se proporcionan servicios de crédito y asistencia técnica oportunos, todo lo cual supone, para que sea llevado con éxito, cierto nivel de escolaridad entre la población rural.

Se han ensayado además, una gran variedad de incentivos materiales y financieros para promover el cambio y mejorar el equipo colectivo de servicios en las localidades. Para tal fin, se conceden subsidios para semillas, abonos y fertilizantes. Se perforan pozos para usos agrícolas y se construyen o reconstruyen periódicamente bordos y represas. Se introducen programas de divulgación agrícola y crédito supervisado. El fomento de las cooperativas agrícolas se considera también como necesario para aumentar la productividad agrícola.

- 11 -

Los medios indicados no bastan por sí solos cuando no se complementan con la apertura de nuevos caminos para superar el aislamiento geográfico. Si los servicios de transporte y comunicación favorecen la concentración industrial pueden también estimular la producción agrícola.

Todas estas tentativas gubernamentales de proporcionar servicios complementarios al desarrollo, sobre todo, agropecuario, en las actuales condiciones de pobreza de la población rural y de los cuantiosos recursos necesarios para ello, conducen a la adopción de ciertos tipos de medidas inútiles que casi no guardan relación con las necesidades reales. La aplicación de sistemas de promoción para el desarrollo, a menudo pierden de vista su meta principal. La creación de cuantiosos mecanismos administrativos obstruye muchas veces la fluidez de los programas. La falta de alguna clase de planeación local, basada en la evaluación de las necesidades y de los recursos locales, junto con la ausencia de integración de los diferentes niveles de la planeación, se oponen grandemente al éxito de tales proyectos.

Otro tanto sucede con los programas de mejoramiento nutricional que son necesarios solamente cuando permiten la adopción de nuevas prácticas agrícolas perfeccionadas. Los servicios médico-sanitarios en las zonas rurales normalmente se establecen para atender las necesidades sanitarias básicas sin reparar en los aspectos que constituyen un incentivo para la producción agrícola.

Los programas de obras públicas rurales pueden mejorar considerablemente la producción agrícola, si contribuyen también al

- 12 -

desarrollo de la infraestructura y de los servicios del equipo colectivo complementario. Ciertas mejoras en el sistema vial, en el equipo escolar, en el equipo médico-sanitario, en el equipo municipal, etc., pueden considerarse como condiciones previas para aumentar la productividad.

Estas medidas de desarrollo rural, se justifican en parte, si reducen la migración y elevan la calidad de los migrantes para una mayor adaptación al trabajo industrial.

En verdad, el estudio de los servicios gubernamentales que intervienen en el desarrollo agrícola, y que van desde la forma en que los cultivos responden a los abonos hasta los valores culturales de los agricultores, es materia de un estudio interdisciplinario.

Por otra parte, se supone que la educación es la respuesta a muchos obstáculos de estructura o actitud que se oponen al cambio social y a la modernización. Sin embargo, las formas concretas en que el proceso educativo facilita las innovaciones han sido poco estudiadas.

En la actualidad, la función del sistema escolar como factor de cambio se ve muy limitada, ya sea, por una rigidez derivada de sus antecedentes históricos o de la relación entre el sistema escolar y la estructura social existente. Puede ser, que los planes de estudio tengan poco valor práctico o que no tengan relación con los problemas y necesidades del momento. En las localidades pequeñas, la escuela suele ser la única institución orientada hacia el cambio, pero los maestros generalmente están muy mal equipados para orientar o para enseñar.

- 13 -

Se considera a la educación como un sector aislado de la unidad social, sin tener en cuenta que es parte integrante de toda la estructura. Un enfoque correcto sería considerar la organización docente no como causa o efecto del desarrollo insuficiente, sino como concomitante de la fase de desarrollo.

Por la importancia que la educación tiene para el desarrollo, creemos que ésta deba ser estudiada profundamente en sus aspectos cuantitativos y cualitativos. Algunos de estos aspectos serían, por ejemplo, los sistemas escolares, el personal docente, la población escolar, planes y programas de estudio, la administración escolar, financiamiento y costos de la educación, etc.

Las condiciones en el campo son tan duras que la educación se convierte en uno de los más poderosos motivos de la migración. En este sentido, las migraciones rurales hacia la ciudad son más graves en su aspecto cualitativo que cuantitativo.

Por otra parte, la persistencia de índices de analfabetismo que se extienden a la población rural e indígena obstaculizan de muchas maneras al desarrollo. Reducen la movilidad geográfica y disminuyen las posibilidades de empleo. Podemos suponer también, que el analfabetismo de la localidad condiciona la presencia de los servicios del equipo colectivo. La importancia del alfabetismo es tal que actualmente se considera importante incluir en los programas de alfabetización rural proyectos de desarrollo agrícola.

A parte del crecimiento urbano que favorece la aglomeración de las industrias y la formación del capital social básico o "equi-

- 14 -

po colectivo" existen otros factores que actúan en favor de la concentración, tales como el grado de aislamiento geográfico, el grado de participación económica y el grado de participación cultural de la población. La existencia de servicios complementarios, el grado de cercanía con la administración central, la existencia de medios de transporte y comunicación, buenos sistemas de distribución, etc. son factores que también contribuyen a tal situación.

Desarrollar el equipo colectivo de servicios puede ser esencial para una buena distribución de las industrias entre las ciudades de distinto tamaño y razonablemente dispersas. Sin embargo, es un requisito necesario, lograr antes una mayor participación económica de la población ya que si consideramos que los ingresos de los habitantes de la ciudad son superiores a los del campo, podemos deducir, que los gastos son más elevados, de lo cual resulta posible la existencia de más numerosos e importantes servicios colectivos. Lo anterior, en términos sencillos significa, que cuanto más rica la localidad tanto mayor número de servicios colectivos dispondrá. Cuando se dispone de un buen sistema vial y de transporte, se facilita la industrialización de nuevas zonas, pero cuando faltan, se opone un grave obstáculo no solo a la expansión industrial, sino al desarrollo del equipo colectivo. Los gastos que implican lograr una mayor participación cultural de la población es otro grave obstáculo a lo anterior.

Otras ocasiones, es frecuente que el "equipamiento colectivo de servicios" quede rezagado con respecto al proceso de indus-

- 15 -

trialización y constituya así, otra causa del hacinamiento en los grandes centros urbanos y del olvido en que quedan las ciudades más pequeñas.

Cabría señalar aquí, que el problema de la localización industrial, no puede separarse de la política general de desarrollo, aunque la concentración de las industrias en los grandes centros urbanos se convierte fácilmente en un proceso automático que gana fuerza a medida que crece la ciudad.

Este proceso automático de concentración industrial pone de manifiesto que, las inversiones en las actividades básicas del desarrollo, están orientadas por una actitud egocéntrica de parte de los inversionistas respecto a los bienes de producción ya que mientras las inversiones orientadas hacia la producción de bienes son fáciles de recuperar, las inversiones para el equipamiento colectivo, al difundir su rendimiento a través de la localidad, no son fáciles de que adopten la forma de ingreso para el inversionista.

El proceso, naturalmente, no favorece a las ciudades pequeñas y otras cuya situación geográfica, no obstante su escaso desarrollo, puede ser óptimo. Por tanto, habrá que desarrollar localidades pequeñas y medianas, lo cual exigirá, una ciudadosa planeación de los medios de transporte y sistema de energía, una adecuada descentralización del equipo colectivo y una buena política de las actividades complementarias que favorezcan el desarrollo agrícola en algunas zonas.

- 16 -

El tipo de descentralización industrial que tiene mayor aplicación es el establecimiento de fábricas de tamaño mediano y pequeño en localidades de regular dimensión para producir textiles, vestuario, calzado, alimentos, etc. La existencia de servicios de electricidad, de transportes públicos, de comunicaciones, servicios escolares, servicios médico-sanitarios, etc., actúan como incentivos de esta descentralización de las industrias. También son importantes las industrias bajo control gubernamental en zonas todavía sin urbanizar, ya que estos centros industriales serán cada vez más importantes como metas de migración.

La mayoría de los problemas provocados por estos factores, pueden interpretarse como consecuencia de los desajustes provocados por el carácter desigual del desarrollo. La nota esencial de este desarrollo es que no se produce de modo uniforme y paralelo, antes al contrario, de manera asincrónica.

Sucede que, en el mismo momento histórico, no sólo coexisten países en distintos grados de desarrollo, sino que dentro de un mismo país, existen zonas más desarrolladas que otras. Esto es válido, asimismo, para explicar las diferencias en el grado de equipamiento colectivo alcanzado por las localidades. Pues, tomando en cuenta que en la actualidad, cultura urbana y sociedad industrial pueden considerarse como sinónimos, existirán países, zonas dentro de un mismo país, ciudades y localidades de diversos tamaños, en diferentes fases de desarrollo urbano-industrial y, por consecuencia, en aquellas localidades en que los procesos coinciden en un alto nivel de desarrollo, dispondrán de un mayor y mejor equipo colectivo de

- 17 -

servicios. Es evidente, que el simple hecho de la coexistencia de los países en desigual desarrollo, ejerce sobre los rezagados una influencia determinante que modifica los elementos de la situación.

De todo lo anterior, únicamente nos proponemos analizar aquí la relación que existe entre la concentración de la población y la presencia del equipo colectivo de servicios como dos aspectos en que se manifiesta la urbanización considerada ésta como un proceso de diferenciación entre la ciudad y el campo.

Haciendo a un lado las discusiones teóricas que suscitaría el contenido que se le diera al concepto de urbanización, nosotros adelantamos aquí la siguiente definición del concepto: esencialmente, la urbanización es un proceso de diferenciación de la sociedad entre la ciudad y el campo que se manifiesta entre otros muchos rasgos superficiales por ser un proceso de concentración de la población y del equipo colectivo de servicios públicos en localidades de mayor tamaño. La hipótesis de trabajo que se desprende de lo anterior es que cuanto mayor es la concentración de la población y del equipo colectivo de servicios mayor es la desigualdad entre la ciudad y el campo.

Ahora bien, probar la hipótesis completa nos exigiría, por una parte, probar que la tendencia general del crecimiento de la población es hacia la concentración así como probar que la formación del equipo colectivo de servicios se concentra más en aquellas localidades de mayor concentración de población. Sin embargo, como se trata de una exposición de los servicios públicos de las localidades y no

- 18 -

de un análisis del proceso de urbanización procederemos, entonces, a un análisis de la distribución de los servicios públicos según el tamaño de la localidad para de ahí hacer generalizaciones acerca del proceso del cual estas manifestaciones son simplemente un reflejo.

IV

Análisis de los resultados de una encuesta sobre servicios públicos de las localidades.

Hemos dicho que el análisis de la relación tamaño de la localidad-equipo colectivo de servicios públicos supone la hipótesis de que cuanto mayor es el tamaño de la localidad tanto mayor es la concentración del equipo colectivo.

También hemos afirmado, que no es objeto de la investigación social, probar lo que es evidente, sino de descubrir, a partir de lo superficial, lo que es esencial. Es decir, la concentración de los servicios públicos en las localidades de mayor tamaño no refleja más que, entre otras cosas, la diferenciación campo-ciudad, diferenciación que se va haciendo más desigual, en favor de las ciudades, a medida que la concentración aumenta.

Por otro lado, hablar de concentración es hablar de equipamiento. O sea, que las localidades de mayor concentración son, al mismo tiempo, las localidades mejor equipadas. Como con el grado de equipamiento colectivo no sabemos cuales servicios existen en las localidades sino cuántos se encuentran presentes en ellas, es posible deducir, entonces, que debe existir una relación entre los ser-

- 19 -

vicios que, asociada al tamaño, nos permita apoyar el supuesto de que en las localidades mejor equipadas, la presencia de determinados servicios supone la presencia de otros. Todo lo anterior se explica si tomamos en cuenta que siendo desigual el grado de expansión del equipo colectivo entre las localidades, éste será más reducido cuanto mayor sea el tamaño de la localidad. Además, tanto el grado de expansión de los servicios como el grado de equipamiento colectivo son manifestaciones concretas de la expansión urbana. Es decir, la relación desigual urbano-rural se manifiesta a través de la difusión de un modo de vida urbano de carácter material, por medio del cual, la relación se hace aún más desigual, lo cual significa, más concretamente, que las relaciones de explotación de la ciudad sobre el campo se hacen más agudas.

Antes de presentar a ustedes los resultados de esta investigación, es necesario aclarar que el número de localidades estudiadas esta basado en una muestra elaborada por este Instituto que sirvió para realizar una encuesta nacional, durante los años 1966-1967, que tenía como finalidad estudiar algunos aspectos del desarrollo económico y social en el país. Las 183 localidades de que consta nuestra muestra corresponden, entonces, a la segunda etapa de la muestra nacional antes mencionada. Como dicha muestra es de la población ciudadana y no es una muestra de localidades, consideramos que este análisis de los servicios públicos es de una amplitud restringida. Es decir, nuestras generalizaciones no son válidas al resto del universo de localidades en el país, aunque son formuladas en términos

-20 -

hipotéticos para la construcción de una teoría más sistemática de la urbanización en su aspecto ecológico-material y demográfico.

Como hemos anticipado, el análisis consta de 45 servicios públicos agrupados estos en nueve sub-grupos, ellos son: servicios municipales, servicios de transportes públicos, servicios de comunicación social, servicios médico-sanitarios, servicios escolares, servicios comercial-financieros, servicios recreativo-deportivos y servicios culturales. A su vez, cada uno de estos "equipos de servicios" se subdividen en otros servicios particulares.

Para mejor entendernos en esta parte de la exposición, dividiremos el análisis de los servicios en dos aspectos: 1) el grado de expansión, entendiendo por esto, el número de localidades que abarca cada uno de los servicios y, en 2) hablaremos, en seguida, del grado de expansión, pero considerando el tamaño de la localidad. Este grado de expansión ha sido dividido en cuatro niveles tomando en cuenta el porcentaje de localidades con cada uno de los servicios: el primer nivel corresponde a los servicios de expansión reducida, o sea, se trata de aquellos servicios que se encuentran hasta en el 25% de las localidades; el segundo corresponde a los servicios de expansión media y se refiere a aquellos servicios que se encuentran del 26% al 75% de las localidades; el tercer nivel se refiere a los servicios de expansión mayor, o sea, servicios que abarcan del 76% al 99% y, en el cuarto nivel, agrupamos a aquellos servicios que se encontraron en el 100% de las localidades estudiadas como servicios de expansión total. Conviene anticipar que no se encontraron servicios de expansión total en el conjunto de localidades estudiadas.

- 21 -

Por lo que se refiere al tamaño de la localidad, han sido considerados tres tipos según el número de habitantes: 1) localidades menores: aquellas que tienen hasta 2 499 habitantes; 2) localidades medianas: aquellas que tienen de 2 500 a 49 999 habitantes y 3) localidades mayores: aquellas que tienen de 50 000 y más habitantes.

Un dato adicional al respecto es que, en 1900, había en el país un total de 52 814 localidades con un total de 13 099 658 habitantes aproximadamente. De este total, el 98.93% correspondía a las localidades menores, o sea, más o menos 52 252 localidades con una población de 9 404 223, es decir, aproximadamente el 72.0% del total. Las localidades medianas que eran, en números absolutos, 556, representaban el 1.05% del total con 2 969 437 habitantes que representaban el 23.0% de la población total. El resto de las localidades y de los habitantes correspondía a las de mayor tamaño, es decir, 6 localidades mayores que representan en ese año el 0.02% del total, concentran apenas 725 998 habitantes aproximadamente, o sea, el 5.0% del total.

La situación para 1969 era la siguiente: aproximadamente había un total de 90 448 localidades con una población diseminada de 48 933 457 habitantes más o menos. Como vemos, el número de localidades casi se ha duplicado en 69 años mientras que el número de habitantes ha crecido casi 4 veces en ese lapso.

Por otro lado, el número de localidades menores ha aumentado a 88 982 y sigue representando el 98.38% del total. La pobla-

- 22 -

ción diseminada en ellas era de 20 222 229 habitantes, aproximadamente, que representaban el 41.33% del total. Respecto a las localidades medianas su número había ascendido a 1425 que representaban el 1.57% del total. Su población diseminada era de 12 927 834 habitantes que representaban el 26.47% del total. Finalmente, el número de localidades mayores es de 44 que representan ahora el 0.04% del total y cuya población asciende a 15 783 394, o sea, el 32.26% del total de habitantes, aproximadamente.

Como podemos ver, la desigualdad entre la ciudad y el campo es obvia ya desde 1900 y es aún más desigual en 1969 a medida que aumenta la concentración de la población en las localidades mayores.

1. Equipo municipal:

Dentro del equipo municipal, son servicios de expansión reducida el drenaje, el cuerpo de bomberos, el servicio de limpia y el sistema de semáforos. El agua entubada, la electricidad, el pavimento y el cuerpo de policía son servicios de expansión media. Tomando en cuenta el tamaño de la localidad, todos los servicios municipales, excepto el cuerpo de bomberos y el sistema de semáforos tienen un grado de expansión reducido.

El servicio de limpia, el pavimento, el drenaje y el agua entubada tienen un grado de expansión media, mientras que, el cuerpo de policía y la electricidad tienen un grado de expansión mayor entre estas localidades medianas. Entre las localidades menores, el servicio de limpia, el cuerpo de policía, el pavimento, el drenaje y el agua entubada su presencia es reducida. Por otra parte

- 23 -

el único servicio que tiene un grado de expansión mayor entre las localidades menores es la electricidad. También, como es claro, el cuerpo de bomberos y el sistema de semáforos se encuentran ausentes en este tipo de localidades.

2. Equipo de Transportes públicos:

Solamente el autobús foráneo tiene un grado de expansión media entre las localidades estudiadas, mientras que la estación de ferrocarril, el autobús local y el transporte aéreo abarca a un reducido número de localidades. Tomando en cuenta el tamaño de la localidad encontramos que en la totalidad de las localidades mayores se dispone siempre de servicios de autobús foráneo, autobús local y transporte aéreo, mientras que la estación de ferrocarril tiene un grado de expansión mayor entre este tipo de localidades. Entre las localidades medianas el grado de expansión del transporte aéreo es reducido; el servicio de autobús local y la estación de ferrocarril tienen un grado de expansión medio, mientras que, el autobús foráneo es un servicio de expansión mayor. Respecto al grado de expansión del equipo de transportes públicos entre las localidades menores se encontró que estos servicios son reducidos.

3. Equipo de comunicación personal:

Dentro de este equipo de servicios, el teléfono con red interna abarca a un número reducido de localidades, mientras que el teléfono con red externa, la oficina de telégrafos y de correos son servicios de expansión media. Por otra parte, siempre es posible encontrar entre las localidades mayores todos los servicios de co-

- 24 -

municación personal. Entre las localidades medianas el teléfono con red interna tiene un grado de expansión medio mientras que la oficina de correos, de telégrafos y el servicio de teléfono con red externa son servicios de expansión mayor.

4. Equipo de comunicación social:

Hemos incluido como servicios de este equipo: las salas cinematográficas, la venta de periódicos, estaciones radiodifusoras y editoriales periodísticas. Los dos últimos servicios mencionados tienen un grado de expansión reducido, mientras que los dos primeros tienen un grado de expansión medio. Considerando el tamaño de la localidad en donde estos servicios se encuentran pudimos observar que todos los servicios del equipo de comunicación social tienen un grado de expansión total entre las localidades mayores. Entre las localidades medianas la estación radiodifusora y la editorial periodística tienen un grado de expansión reducido, la venta de periódicos es de un grado medio y la sala cinematográfica es de un grado mayor. Entre las localidades menores solamente la sala cinematográfica y la venta de periódicos se encuentran presentes aunque en reducida proporción, ya que, la estación radiodifusora y la editorial periodística, como es obvio, no existen entre estas localidades.

5. Equipo escolar:

Dentro de este equipo pudimos constatar que la escuela primaria incompleta y de servicio completo, así como la secundaria, son servicios que tienen un grado de expansión medio, mientras que,

- 25 -

la escuela preparatoria, sub-profesional y profesional tienen un grado de expansión reducido. Ahora bien, los servicios del equipo escolar tienen un grado de expansión total entre las localidades mayores, excepto las escuelas profesionales que son de expansión media. Entre las localidades medianas solamente la primaria completa tiene un grado de expansión total; la escuela primaria incompleta tiene un grado de expansión mayor, la escuela secundaria es de grado medio y la preparatoria, la escuela sub-profesional y profesional son servicios de reducida expansión. Entre las localidades menores, los tres últimos servicios escolares mencionados no existen, mientras que la secundaria y la escuela primaria completa tienen un grado de expansión reducido, no así la escuela primaria incompleta que es de grado medio.

6. Equipo médico-sanitario:

Bajo esta denominación se han agrupado a los médicos, dentistas, dispensarios, clínicas y hospitales. El primero de ellos tiene un grado de expansión medio y los restantes son de expansión reducida. Tomando en cuenta el tamaño de la localidad encontramos que entre las localidades mayores el equipo médico-sanitario tiene un grado de expansión total, entre las localidades medianas tiene un grado de expansión medio y entre las localidades menores estos servicios son de expansión reducida.

7. Equipo comercial-financiero:

El grado de expansión de los servicios que hemos agrupado en este equipo es reducido para las tiendas de mayoreo, para el mer

- 26 -

cado semanal, para los super-mercados y para los bancos; es medio para el mercado municipal y es mayor para las tiendas de menudeo. Por su parte, el grado de expansión según el tamaño de la localidad es total entre las localidades mayores, excepto para el mercado semanal. Entre las localidades medianas es reducido para los super-mercados, de grado medio para las tiendas de mayoreo, para el mercado semanal, para el mercado municipal y para los bancos. Solamente las tiendas de menudeo tienen un grado de expansión mayor entre las localidades medianas. Entre las localidades menores encontramos que las tiendas de menudeo tienen un grado de expansión medio, no existen super-mercados y el resto de los servicios del equipo comercial-financiero tienen un grado de expansión reducido.

8. Equipo recreativo-deportivo:

El equipo recreativo-deportivo incluye a jardines y locales deportivos con un grado de expansión reducido entre las localidades estudiadas. También se incluyen a parques y campos deportivos con un grado de expansión medio. Todos ellos, excepto los locales deportivos, tienen un grado de expansión total entre las localidades mayores. Entre las localidades medianas los parques y locales deportivos son servicios de expansión reducida, los jardines de expansión media y los campos deportivos de expansión mayor. Entre las localidades menores todos los servicios son de expansión reducida, excepto los campos deportivos que son de expansión media.

9. Equipo cultural:

Finalmente, bibliotecas, museos, librerías y teatros constituyen los servicios del equipo cultural. Todos ellos tienen un gra

- 27 -

do de expansión reducido entre las localidades estudiadas. Tomando en cuenta el tamaño de la localidad, las bibliotecas y las librerías tienen un grado de expansión total entre las localidades mayores, los museos tienen un grado de expansión medio y los teatros son de expansión mayor entre estas localidades. Entre las localidades medianas. Las bibliotecas son de expansión media mientras que los otros servicios son de expansión reducida. Entre las localidades menores, los servicios del equipo cultural son de expansión reducida, excepto las librerías pues, como es natural, estas localidades carecen de este servicio.

En resumen, sin considerar el tamaño de la localidad, tenemos 27 servicios de expansión reducida, 17 de expansión media y sólo 1 de expansión mayor. Considerando el tamaño de la localidad, tenemos entre las localidades mayores a 38 servicios con un grado de expansión total. El cuerpo de bomberos, la estación de ferrocarril, las escuelas profesionales, museos, teatros, mercados semanales y locales deportivos, tienen un grado de expansión mayor entre las localidades mayores. Entre las localidades medianas, el servicio de mayor expansión es la escuela primaria completa, ya que ésta abarca al 100% de las localidades estudiadas de este tamaño. Los otros servicios, como hemos visto, tienen un grado de expansión bastante desigual, siendo los servicios que en menor proporción se encuentran entre las localidades medianas los siguientes: cuerpo de bomberos, sistema de semáforos, transporte aéreo, escuelas de enseñanza superior, servicios del equipo cultural, mercados en cadena, estaciones radiodifusoras, editoriales periodísticas y locales deportivos. Entre las localidades menores, el rasgo característico es que la pre

- 28 -

sencia de los servicios públicos sea reducida o que se carezca completamente de ellos.

Algunos datos complementarios al respecto, nos indican, por ejemplo, que en lo que se refiere al servicio eléctrico, no obstante con ser uno de los servicios de expansión total entre las localidades medianas y mayores, el problema en estos momentos consiste en llevar electricidad a 22 914 localidades menores aproximadamente, ya que, han sido electrificadas, de una u otra forma, el 75%, o sea, 65 235, de un total de 88 149 localidades. Respecto al servicio de agua entubada disponible en las localidades, según calculamos nosotros, éste abarca al 42% de las localidades, es decir, únicamente disponen de este servicio 38 073 localidades de un total de 90 448 que para 1969 habíamos calculado que existen en el país.

Algunos datos, respecto al servicio de correos, nos muestran que desde 1900 a 1960 la evolución de este servicio ha sido muy lento en comparación con el crecimiento del número de localidades. Por ejemplo, en 1900, el porcentaje de localidades con servicio de correo era del 2.9%, en 1930 del 2.7%, en 1940 de 3.4% y, para 1960, de un total de 89 613 localidades el porcentaje correspondiente era apenas del 5.2%.

Por lo que se refiere al sistema escolar primario la expansión de dicho servicio, o sea, el número de localidades con escuela ha sido el siguiente: en 1877 el porcentaje de localidades con escuela apenas ascendía al 18.5%, en 1900 descendió al 17.7%, en 1930 disminuyó hasta el 16.3%. A partir de 1950 la tendencia se había recuperado logrando abarcar al 25.5% de las localidades en el país.

- 29 -

En 1960 al 36.7% y en 1968% llegaba al 46.0% del total de localidades. Es probable que para 1970 el porcentaje de localidades con escuela haya ascendido al 50.0%, de lo cual resultaría que han sido necesarios 91 años para que los esfuerzos de la política escolar hayan alcanzado a satisfacer las necesidades de escuela primaria apenas a la mitad de las localidades en el país. La situación actual, tomando en cuenta el tamaño de la localidad es la siguiente: el 100% de las localidades mayores tienen este servicio, entre las localidades medianas solamente lo disponen el 55.2% y entre las localidades menores solamente el 28.8%. En términos absolutos esto significa que más o menos 600 localidades medianas y 63 000 localidades menores carecen de escuela primaria actualmente.

Respecto al servicio médico, solamente 4 538 localidades en 1960 tenían médico, es decir, el 5.0% de un total de 89 613. Por otra parte, del total de médicos que había en el país en 1960, aproximadamente 20 590, o sea, el 89.0% se concentraba en las localidades mayores, mientras que el 11.0% restante, más o menos 2.269 médicos tenían que atender a la población de 89 572 localidades de menor tamaño.

Por el momento, podemos llegar a la conclusión de que existe una política desigual en materia de servicios públicos que afecta a las localidades menores y medianas en favor de las localidades mayores. Obviamente, las diferencias de expansión de los servicios se encuentran relacionadas a factores de diversa índole que las explican. El tamaño de la localidad se muestra aquí como un factor influyente, ya que, expandir los servicios para abarcar a un número mayor de localidades, sobre todo, de localidades menores, no es

- 30 -

posible sin un mínimo de población concentrada que favorezca la inversión y la capitalización que de los servicios públicos se requiere.

Por otra parte, la expansión desigual de los servicios muestra que la ciudad o ciertas localidades mayores se constituyen como los principales centros de los cuales emerge y a través de los cuales se difunde el equipo colectivo de servicios. En otras palabras, el campo o las localidades menores no pueden equiparse materialmente para satisfacer ciertas necesidades colectivas mientras la ciudad o las localidades mayores no lo haya conseguido primeramente. Por otro lado, la ciudad se equipa más rápidamente a medida que aumenta de tamaño, con lo cual, obviamente, las desigualdades materiales entre el campo y la ciudad se hacen cada vez mayores.

V CONCLUSION FINAL

Ahora bien, si hemos detallado someramente la importancia que el tamaño de la localidad tiene en relación con la presencia o ausencia del equipo colectivo, no era con el objeto de probar la obviedad de la hipótesis, sino por el contrario, descubrir a través de lo obvio, lo que es esencial del fenómeno y sus implicaciones con otros fenómenos.

En este caso, la situación descrita no refleja más que una desigualdad material entre la ciudad y el campo que a su vez es producto de las orientaciones de la política económica en el país. Así, la urbanización, considerada está como un proceso de diferenciación cada vez más desigual entre la ciudad y el campo, vendría

siendo un producto o reflejo de una actividad político-económica cada vez más irracional. De este modo, desigualdad e irracionalidad vienen siendo términos intercambiables para designar el rasgo esencial del proceso histórico actual.

Sin embargo, demostrar que la desigualdad material entre la ciudad y el campo no refleja más que la irracionalidad de la política económica sería motivo para nosotros de una investigación posterior, por lo que, en esta última parte de la exposición, nos limitaremos a destacar algunos rasgos generales de la orientación de la política económica vista a través de las inversiones públicas.

Es común, en la mayoría de los estudios sobre el desarrollo económico y social del país, encontrar afirmaciones acerca de que "en forma paralela al avance económico se ha progresado en el aspecto social", lo cual indica, por otra parte, " la capacidad del sistema político para hacer participar de los beneficios de un aparato productivo más desarrollado a los sectores populares".

Las implicaciones de estas afirmaciones son variadas. Se pueden interpretar como que en las regiones o ciudades de elevado ingreso también se aprecia la tendencia a disfrutar de un mayor número de servicios o que la expansión de la política de seguridad social es un reflejo de la expansión económica del país. Sin embargo, cualesquiera que sean las interpretaciones que se hagan a partir de estas afirmaciones se desprenden del supuesto de que concomitantemente al incremento de las inversiones básicas ha habido un incremento de las inversiones sociales. De este modo, la expansión del equipo colectivo de servicios, vendría siendo simplemente

- 32 -

un reflejo de esta política económica.

Analizando algunos datos acerca del volumen de inversiones federales, estatales y municipales en administración y obras públicas y fomento en México durante el período 1940-1967 podemos hacer algunas observaciones que nos permiten apreciar hasta qué punto el problema de los servicios públicos asume un carácter político.

En primer lugar, se puede notar que el mayor volumen de las inversiones en obras públicas y fomento ha correspondido siempre al gobierno federal a lo largo de todo el período. En segundo lugar, parece ser que la tendencia de los gastos en administración de los gobiernos de los estados tiende a aumentar mientras que los de los municipios son ya de por sí bastante altos. Con lo que se puede afirmar que, los estados y los municipios tienden a gastar cada vez menos en obras públicas y fomento. Las anteriores observaciones ponen al descubierto que la única fuente importante de financiamiento para el desarrollo de las inversiones sociales -entre ellas algunos de los servicios públicos- y de fomento es el gobierno federal.

¿Qué factores pueden explicar que los gobiernos de los estados y de los municipios gasten cada vez menos en obras públicas y de fomento mientras que los gastos en administración absorben cada vez más una proporción mayor del total de gastos? ¿Qué aspectos de la realidad se encubren con estos datos que muestran que poco a poco los gobiernos de los estados y de los municipios han sido casi eliminados de las decisiones político-económicas dentro de sus respectivos ámbitos?. En fin, estas y otras muchas preguntas podría uno plantearse de los hechos anteriores. Sin embargo, lo que sí es evidente, es que, estando la política económica del país totalmente

- 33 -

centralizada, esto implica, dentro del funcionamiento del sistema político, que el gobierno federal tiene en sus manos un poderoso instrumento de control sobre los estados y los municipios.

La anterior afirmación se apoya en el hecho de que existe una orientación desigual entre las regiones respecto a las inversiones básicas según los años. Así, por ejemplo, durante el período 1959-1962 las inversiones para el fomento industrial (electricidad, siderurgia, minería y otras industrias) se concentraron en mayor proporción en los estados del Norte en 1959, en 1960 se desplazaron hacia los estados del Golfo, en 1961 se concentraron en los estados del Centro y en 1962 nuevamente en el Golfo. Respecto a la política para el fomento agropecuario, podemos observar en esos mismos años, cómo la orientación va del Pacífico Norte, al Norte y al Centro del país. La política de comunicaciones y transportes prácticamente se concentró durante ese período en los estados del Norte y del Centro únicamente. De todo esto, podría suponerse que a la política económica de inversiones básicas correspondería una política complementaria o de apoyo de las inversiones sociales. Sin embargo, la situación respecto a este último tipo de inversiones resulta contradictoria, ya que éstas se concentraron en mayor proporción en los estados del Centro del país. Es decir, mientras la orientación de la política en materia de inversiones básicas es desigual entre las regiones, según el renglón y según el año, la política de inversiones sociales se concentra preferentemente en una sola región.

Ahora bien, esta desigualdad en la orientación de las inversiones públicas federales implica, por lo menos, las siguientes ge

- 34 -

neralizaciones hipotéticas: 1) que no existe una política complementaria entre la orientación de las inversiones básicas y la de las inversiones sociales. Esta observación podría explicar entonces la hipótesis de que el grado de especialización económica de las localidades, estados o regiones, es independiente del grado de especialización del equipo colectivo de servicios; 2) que siendo desigual la orientación de las inversiones básicas y la de las inversiones sociales, esto tiene que ver más con los fines del sistema político que con los del sistema económico. En otras palabras, la política económica que aparentemente es irracional para el sistema económico es totalmente racional para la sobrevivencia del sistema político, si consideramos el supuesto de que el gobierno federal invierte más en aquellas regiones de mayores demandas.

Por otra parte, resulta que desde 1925 hasta 1969, el gobierno federal ha puesto mayor atención a las inversiones básicas que a las de beneficio social, aunque la tendencia de ésta última es aumentar ligeramente a medida que la otra disminuye. Por ejemplo, en el período 1925-1928, del volumen total de inversiones públicas federales el 94.21% correspondió a las obras básicas y el resto a las de beneficio social, mientras que, en el período 1965-1969, dichos porcentajes fueron del 74.80% y del 22.93% respectivamente. Es evidente, que las inversiones complementarias o sociales han experimentado un incremento relativo del 17.14% aunque para ello haya sido necesario esperar 44 años.

Lo anterior significa que, más que un avance paralelo, existe una orientación desigual en el destino de las inversiones públi-

- 35 -

cas federales que, de una u otra forma, tienden a retrasar el progreso social respecto del avance económico. Esta desigualdad puede ser explicada en virtud de que, el mayor volumen de las inversiones públicas federales concentradas en aquellas regiones de mayores demandas convierte a éstas en áreas de mayor desarrollo, las que a su vez atraen mayores volúmenes de la inversión privada convirtiéndose en metas de migración y en centros de mayores recursos productivos en detrimento de muchas localidades que quedan desatendidas.

Finalmente, si hemos concluido que existe una desigualdad en la expansión del equipo colectivo de servicios que favorece siempre a las localidades mayores, podemos plantear que esta desigualdad es un reflejo de la orientación desigual de la política económica que al dar mayor atención a las inversiones básicas concentradas en ciertas ciudades o regiones, atraen lo poco que se dedica a servicios públicos. De este modo, la desigualdad de un proceso es simplemente la irracionalidad del otro.

UNAM
FECHA DE DEVOLUCION

El lector se obliga a devolver este libro
antes del vencimiento de préstamo seña-
lado por el último sello.

--	--	--	--

HT127
.M4
M48

UNAM



28463

INST. INV. SOCIALES

HT127
M4M48

Ds. [REDACTED]

28463

HT127
M4M48