

LOS MALES DEL MUNICIPIO EN LA ARQUITECTURA DEL ESTADO MEXICANO Y SUS REMEDIOS

Alejandro Aguilar Miranda¹

Este trabajo cuestiona la estructura y funcionamiento del Estado mexicano como lugar idóneo para el desarrollo institucional de sus municipios. Sostiene que, en la configuración actual, los municipios se hallan flojamente acoplados con el resto de la trama institucional; y que, a pesar de dotarlo de abundantes funciones e instrumentos, no están coordinados en la atención de los asuntos públicos, con la totalidad institucional que comprende el Estado.

El objetivo es analizar el papel de los municipios en la estructura y funcionamiento del Estado mexicano, a través de la revisión histórica sobre su importancia institucional y el estudio de sus facultades y funcionamiento en la actualidad, con el propósito de identificar sus alcances y limitaciones en la atención de los asuntos públicos.

INTRODUCCIÓN

La resonancia del municipio en la vida nacional es intermitente y multifacética. En diferentes episodios históricos ha cobrado vigencia que luego languidece para esperar en la sombra por tiempos prolongados. También ha sido glorificado como esperanza de un arreglo político más democrático que el que hoy nos caracteriza, o bien, ha sido señalado como el lugar de los peores yerros de la Administración pública. En este ir y venir se han propuesto múltiples alternativas para mejorar su desempeño en la atención de los problemas de orden común con resultado variopinto. Así, le han acompañado reformas jurídicas, modas administrativas y diversas interpretaciones intelectuales, que no tocan el fondo de su insuficiencia y rezago.

Este trabajo atiende una de aquellas cuestiones de fondo respecto a la situación actual del municipio, se pregunta si el Estado, por su funcionamiento y estructura, es

¹ Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma del Estado de México; profesor investigador de tiempo completo de la Universidad Autónoma del Estado de México, plantel Texcoco.

armónico con su razón de ser. Hipotéticamente, la arquitectura del Estado mexicano no concuerda con la misión del municipio, a pesar de que la historia reciente refleja abundantes mecanismos de apoyo.

El propósito es analizar el lugar de los municipios en la estructura y funcionamiento del Estado mexicano; para ello, se ha recurrido a la revisión de la historia municipal en referencia a su trayectoria institucional. De esta manera podemos inferir la importancia que ha tenido en la construcción del propio Estado. También se ha revisado la inserción municipal en los diferentes nodos estatales, como de hecho sucede, con el propósito de identificar los límites de los propósitos federalistas renovadores.

El texto se organiza en seis partes. Primero, plantea el problema que detona el trabajo, cuestionándose sobre la habitabilidad del Estado mexicano para el municipio. La relevancia de este segmento consiste en privilegiar el estudio del Estado como vía para entender los problemas más acuciantes del municipio que, de ordinario, se buscan en fenómenos de menor escala. En segundo lugar describe la estrategia de análisis, destacando las categorías de régimen y sistema políticos para aproximarse a la comprensión del arreglo estatal contemporáneo. Este apartado se encuentra en íntima conexión con el primero, ya que en conjunto revelan el qué y el cómo del estudio. Se podrá observar que régimen y sistema se separan con el fin de comprender los componentes del método, pero la separación no se presenta de manera nítida en el curso del análisis. En tercer lugar se describe la evolución institucional del municipio frente a los episodios más significativos de la historia. La premisa es que no basta con el estudio del Estado en la actualidad, pues muchas de sus tendencias se han determinado históricamente. La línea de desarrollo histórico abarca la Colonia, el siglo XIX y la posrevolución. En extensión al apartado anterior, en el siguiente se describe la relación del municipio con otros poderes públicos, además de ponerse en perspectiva la importancia municipal por sus funciones social, económica y política.

En el penúltimo apartado se sugiere, como ruta de investigaciones posteriores, invertir la cuestión que descalifica a los municipios en la vida pública. De la pregunta ¿es el municipio un problema para el Estado? se transita a la cuestión siguiente ¿es el Estado un problema para el municipio? Este aparente juego de palabras abre una rica veta de discusión sobre estrategias estériles de transformación en la vida pública que no cursan por el estudio de la estructura mayor de organización política. Por último, se delinean algunos trazos de la agenda pública para la transformación real de los municipios. Las ideas de este apartado no pretenden

ser concluyentes, sino el detonador de proyectos de estudio y reconfiguración de alternativas de mayor alcance.

EL PROBLEMA

El título de este documento puede parecer fuera de lugar en un estudio sobre las instituciones políticas Estado y municipio, pero resultó sugerente usar como metáfora el término arquitectura; de él aprendemos que, a partir de las necesidades humanas, estudia y clasifica las actividades que el ser humano realiza para satisfacerlas, proponiendo el espacio ideal para desarrollarlas, además de fijar las cotas adecuadas en la idea de brindar confort y facilitar la vida (Plazola Cisneros y Plazola Anguiano, 1986). De manera semejante, nos planteamos que a partir de las necesidades de la vida en sociedad (orden, economía, convivencia) hemos desarrollado satisfactores institucionales que nos permiten la continuidad del sistema. Las instituciones cobran diferentes cotas, es decir, diferentes dimensiones y diferentes funciones, pero todas ellas son importantes e imprescindibles para alcanzar los objetivos de confort y realización social. El conjunto de instituciones conforma el espacio que denominamos Estado. Así, diseño y funcionamiento arquitectónico son contrarios a desorden, desproporción, disfunción.

En tal analogía nos cuestionamos sobre el papel del municipio en la arquitectura del Estado mexicano. ¿Es un espacio apto para la coexistencia (equitativa, paritaria) de los municipios con otras instituciones públicas? ¿La arquitectura estatal refleja la importancia sustantiva de los municipios en atención de los asuntos públicos? ¿Las funciones y tareas municipales se corresponden con el funcionamiento del Estado en la atención de los asuntos públicos? ¿El Estado, como totalidad institucional, ha provisto a los municipios de los instrumentos necesarios y suficientes para coadyuvar en la atención de los asuntos públicos?

A manera de hipótesis, podemos sostener que, en el orden estatal mexicano, los municipios se hallan flojamente acoplados con el resto de la trama institucional; con abundantes funciones e instrumentos, pero no alineados coordinadamente en la atención de los asuntos públicos, en la totalidad institucional que comprende el Estado.

El objetivo general consiste en analizar el papel de los municipios en la estructura y funcionamiento del Estado mexicano, a través de la revisión histórica sobre su importancia institucional y el estudio de sus facultades y funcionamiento en la

actualidad, con el propósito de identificar sus alcances y limitaciones en la atención de los asuntos públicos.

EL ESTADO MEXICANO. RÉGIMEN Y SISTEMA POLÍTICOS

Conviene para este estudio retomar la triada Estado, régimen y sistema, articulada por Luis Aguilar (1984), pues a partir de su desdoblamiento y reintegración se facilita el análisis del *Estado*, al hacer asequible la identificación de sus componentes empíricos, tan necesarios para dar cuenta de las características que ha cobrado esta institución en México y del lugar que le ha reservado al municipio. *Régimen político* refiere el conjunto de instituciones jurídicas que norman la distribución y ejercicio del poder en el Estado, así como las formas y procedimientos para alcanzarlo, mientras que *sistema político* refiere el conjunto de relaciones de poder, como de hecho se presentan en la sociedad, mismas que suelen determinar y ser determinadas por el régimen.

El régimen político recoge el proyecto histórico de sociedad e independientemente de la viabilidad y existencia real de éste, lo convierte en norma jurídica y orienta en alguna medida, por convicción o de manera coactiva, las relaciones de poder en la sociedad. La capacidad relativa de orientación no significa que pueda haber un nivel significativo de incoherencia entre la norma y el hecho social, sólo advierte que no hay una relación determinista y que el nivel de identidad depende del tiempo y del espacio de referencia.

El sistema político provee de sustancia a la norma y advierte sobre la vigencia o caducidad de ésta, para reafirmarla o provocar su transformación. La relación entre sistema político y norma es dinámica y de ajuste mutuo permanente, aunque suele haber inconsistencias entre ambas, producto de las relaciones de poder existentes en un momento de la historia o de un significativo déficit de racionalidad de la vida pública.

Régimen y sistema políticos se separan sólo para fines analíticos, pues su formulación estatal alude a una totalidad indisoluble, así: Estado es la suma, o mejor dicho, la conexión orgánica de régimen y sistema, del poder legalizado y del poder fáctico, de *poder y dominación*, en la medida en que hoy el Estado es simultáneamente la soberanía del poder social real y la legalización constitucional de esa realidad del poder social soberano (Aguilar, 205).

Identificar las coordenadas del municipio en el plano estatal es una tarea que demanda identificar simultáneamente el régimen y sistema político referidos, es decir, identificar el conjunto de instituciones jurídicas, así como sus relaciones que norman la estructura y funcionamiento estatal, averiguando en la producción jurídica, sea histórica o positiva, el lugar que las luchas históricas y actuantes han reservado para el municipio. Ello implica ubicar constitucionalmente al municipio, catalogando su relación con otros poderes públicos y escudriñar la estructura de poder que de ella se deriva.

Por otro lado, identificar el conjunto de relaciones de poder que animan la vida cotidiana de las instituciones municipales y que expresan las formas políticas que otros actores privilegian para indicar su importancia en la vida asociada. Ello implica estudiar las imágenes que del municipio existen y que revelan el nivel de relevancia en la vida pública.

LA CONSTRUCCIÓN DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

Aunque se busque en la época precolombina el origen del municipio mexicano, en realidad se encuentra en las instituciones políticas que los españoles fueron formando en ocasión de su prolongado periodo colonizador. Pese a que fueron producto de la adaptación continua a las adversidades políticas, han mantenido una respetable fortaleza que los ha hecho “una institución que ha sobrevivido... a la Conquista, a la Independencia, a la República y a la Federación” (Salazar, 2009: 25). Parece que ha sido el refugio reservado para la sociedad en los dramáticos y convulsivos episodios de la historia. Las siguientes líneas abordan justamente algunos de esos episodios cuyas vicisitudes han golpeado al municipio, ya por desinterés, ya por sometimiento, pero no lo han extinguido, acaso porque se encuentra en la naturaleza de la organización social.

El municipio colonial

El origen del municipio mexicano, a la llegada de los españoles, no se encuentra en un proyecto racional de organización política. De manera poco venturosa, la Villa Rica de la Vera Cruz se erigió como primer municipio en la trayectoria de escape de Hernán Cortés, él huía de la orden de aprehensión del gobernador de Cuba, Diego de Velázquez; las ambiciones de enriquecimiento del expedicionario aprovechándose

de su misión de exploración del nuevo mundo fueron las causas del enfrentamiento entre ellos (Lucena Salmoral, 1990).

En la tradición e institucionalidad española, el municipio tenía la capacidad de generar instituciones que investían de poder y autoridad específica a los funcionarios. Por eso, para lograr el cargo de Capitán del Ejército y Justicia Mayor y escapar de su inminente captura como proscrito (Díaz del Castillo, 1987), Cortés simuló condiciones sociales adecuadas para el primer municipio, y “satisfacer el requisito legal de tener apoyo político que represente la autoridad del soberano para poder actuar en su nombre y representación” (Robles, 2009: 66).

En efecto, “al no existir población española con anterioridad se simuló el caserío del pueblo, en medio de enramadas” (Robles, 2009: 67), para fundar el municipio en las costas del actual Golfo de México, ardid que marcó el inicio de sucesivos episodios en donde las instituciones municipales se originaban con fines utilitaristas y para “fortalecer las posiciones que se iban obteniendo al expandirse el dominio español” (Robles, 2009: 69), aunque paralelamente se fueron instalando en el espíritu novohispano que las dotarían de identidad propia y servirían de adhesivo social.

Las Ordenanzas de 1524 y 1525, emitidas por Cortés, constituyeron la base para organizar la “vida político-administrativa, con ellas trata de fortalecer los vínculos de vecindad, obligando a los vecinos del municipio a establecerse de forma permanente” (Robles, 2009: 70). El arraigo social era el complemento para que la maniobra del español no fracasara al iniciar con pura formalidad jurídica.

Dichas Ordenanzas, y sucesivas ediciones, articularon la vida municipal. Constituyeron un aparato de índole jurídica, política y administrativa, configurando vastas áreas de la vida asociada; religión, agricultura, comercio, residencia, rastro y estructura de gobierno fueron materias reguladas que permitieron una atención focalizada en la vida comunitaria. La tiranía colonial y su aparato operativo eran cuestiones lejanas, aunque sentidas por el saqueo y el sometimiento político e ideológico, pero la convivencia social, con sus estímulos y restricciones se resolvía en lo local, en lo municipal.

Abundando en la importancia del municipio colonial, es de interés particular para la Administración pública que las Ordenanzas atendieran cuestiones que aún hoy son materia de la agenda pública; como instrumento de protección social, por ejemplo, limitó el abuso de mercaderes al controlar el precio de los productos que tenían que ver con la subsistencia de la población; o bien, como administración del espacio público, detallaba la logística en los servicios públicos; o de manera sorprendente, como

procuración en la calidad de la función pública, al “atender los requisitos que debían de llenarse para poder ejercitar ciertas actividades... mediante examen, que el interesado estaba en posesión de los conocimientos necesarios, como medio para garantizar los intereses del público” (Robles, 2009: 77).

La vida de la Corona a expensas de los territorios colonizados terminó por costarle muy caro al ser expulsada del club de potencias europeas, mientras, a los territorios invadidos les permitió probar que la vida comunitaria podía generar instituciones locales que podían resolver la vida contingente. Los ayuntamientos se ocuparon, de

obras públicas, construcción, cuidado y mantenimiento de puentes y caminos; cuidar y organizar el disfrute de tierras, pastos y aguas comunales; la repartición de solares y traza de la ciudad; corte y plantación de árboles; la atención de los servicios públicos, como el de policía, agua potable, alumbrado; vigilancia de mercados, ventas y mesones; dar en concesión anual a través de remate los derechos para vender pan y carne y la organización de alhóndigas y pocitos *sic.* (Robles 2009: 76).

En la actualidad, cuesta trabajo imaginar que las instituciones municipales han acumulado vasta experiencia (centenaria) para resolver la vida comunitaria, acostumbrados como estamos a que lo importante es gestionado desde el centro; sin embargo, en estas líneas se aprecia la importancia que el municipio tuvo, aun cuando fue recurrentemente vulnerado políticamente por las instituciones de dominación colonial. Pese a ello, el ayuntamiento sigue siendo “la institución gubernamental de contacto más directo e inmediato con su comunidad” (Salazar, 2009: 49).

El siglo XIX

La importancia que el municipio colonial adquirió en la vida comunitaria debía haber servido de base para diseñar instituciones municipales fuertes, luego de la consumación de la Independencia, sin embargo, no fue así; el siglo XIX fue de florecimiento de las instituciones del nuevo Estado, pero los municipios no figuraron significativamente en los proyectos de nación. En realidad, quedaron al margen, a pesar de que fueron contribuyentes decisivos en la construcción del orden emergente.

De hecho, el fermento independentista se alojó en los municipios, particularmente, fue en el “Ayuntamiento donde por primera vez comenzaron a tomar parte en la vida

pública los criollos y fue en estos centros en donde se comenzó a hacer política” (Rolland, 1921, citado en Robles, 2009: 81). Es célebre el episodio de 1808, en el que Francisco Primo de Verdad, síndico del Ayuntamiento de la Ciudad de México, definiendo que la soberanía residía en la nación, propuso que se convocara a Cortes Generales para que, ante el vacío en la Corona, se formara un gobierno provisional, lo que lo condujo a ser acusado de rebelión.

En plena formación del Estado mexicano y en curso la lucha ideológica entre liberales y conservadores, el municipio no gozó de gran importancia; los primeros, aún con su propuesta de formar una república democrática y federal, soslayaron las instituciones locales, sin concederles envergadura nacional; los segundos, enfrascados en conservar un régimen de privilegios, con una figura monárquica al mando, menos se ocuparon de diseñar instituciones para dispersar el poder, como las municipales.

Ante la indiferencia de las facciones ideológicas, la Constitución de Cádiz logró influir de manera importante en el diseño institucional de los municipios. Una muestra de ello fue la relevancia del jefe político en el funcionamiento de las estructuras municipales. Éste y la estructura prefectural pervivieron sometiendo alcaldes, regidores, procuradores y síndicos (Salazar, 2009) al servicio de los factores reales de poder en las provincias y en el país.

Los principales instrumentos político-jurídicos del siglo XIX —a saber, Elementos Constitucionales de Rayón, Decreto de Apatzingán, Reglamento Provisional del Imperio Mexicano, Plan de la Constitución Política de 1824, Constitución Federal de 1824, Bases Constitucionales de 1835, Constitución de 1836, Proyectos de Constitución de 1842, Bases Orgánicas de 1843, Proyecto de Constitución de 1856 e, incluso, la Constitución de 1857— no fueron alojamiento de proyecto municipal alguno, dicho de otra manera, el naciente Estado se construyó sin considerar el significado social que había logrado el municipio en tantos años; a diferencia de la Constitución de 1917, se reservó al régimen interno provincial.

Recapitulando, a pesar de que, en el siglo XIX, las instituciones municipales fueron soslayadas por los grandes proyectos de la nación y de que fueron sometidos por otras estructuras gubernamentales despóticas, los municipios siguieron siendo lugar de reproducción de la vida comunitaria y germen de las luchas libertarias, sin embargo, “fueron perdiendo atribuciones y poderes paulatina, pero constantemente, mientras el Estado nacional iba ganando fuerza (...), podría decirse que el Estado nacional se gestó con la sangre y la vida de sus municipios” (Merino, 1998: 18).

El municipio del siglo xx

Los múltiples proyectos sociales y políticos que confluyeron en la Revolución mexicana fueron acogidos en la Constitución de 1917; uno de ellos, el del municipio libre, cobró forma en la confección del artículo 115. Se saldó así, parcialmente, la deuda política de siglos de sometimiento y descuido de los municipios, sin embargo, las circunstancias que se derivaron del movimiento armado recondujeron el destino de las localidades a un nuevo episodio del centralismo.

Éste, que había inhibido el desarrollo municipal, se institucionalizó plenamente con el presidencialismo del siglo xx; la necesidad de estabilizar al país, luego de la lucha de facciones durante la Revolución y de las aspiraciones políticas de caudillos en la segunda década (Medina Peña, 1994), cobijó la idea de que un régimen fuerte, encabezado también por un hombre fuerte, era la mejor manera de lograrlo, acaso por ello, los micro poderes instalados en municipios y regiones fueron anulándose al canalizarlos hacia las grandes estructuras políticas, perdiendo así vigencia y cediendo dirección.

El presidencialismo mexicano (Carpizo, 2003) coartó, una vez más, la posibilidad de que el municipio fuera un importante eslabón en la cadena institucional que forjó el México contemporáneo; la fórmula carrancista de 1914, que postuló el “aseguramiento de la libertad municipal como base de la división política de los estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas” (Salazar, 2009: 71), sucumbió, como lo hicieron el resto de las instituciones políticas, ante el fenómeno omnímodo que dominaría gran parte de la centuria.

La etapa temprana del Estado contemporáneo excluyó a los municipios, al menos como elementos importantes en las tareas del desarrollo. En su lugar, fue fortificando dos instituciones que le proveyeron de estabilidad, la figura del presidente de la República y el partido dominante (Cosío Villegas, 1976), con ellos logró dirección y mando, además de cierta prosperidad económica, pero simultáneamente se amputaron las extremidades municipales que después necesitaría para resolver, o al menos paliar, la crisis de fin de siglo.

En efecto, la crisis fiscal del Estado, iniciada en los años setenta y agudizada en los ochenta, inspiró las políticas de descentralización de la vida nacional, impulsadas por el presidente De la Madrid, una de ellas se instrumentó a través de la reforma al artículo 115 constitucional en 1983, la cual, por su contenido ha sido de gran trascendencia

al ampliar facultades y funciones municipales. El recurso de reforma constitucional de contenido municipal ha sido recurrente y con resultados diferenciados (Aguilar Miranda, 2015), pero insuficiente para operar un federalismo de base centralista como el nuestro.

EL MUNICIPIO EN EL ESTADO MEXICANO, HOY

La república federal

No es el objetivo describir el federalismo desde sus bases teóricas ni ideológicas, como tampoco lo es describir las peculiaridades de la versión mexicana, con sus desviaciones y gran vocación centralista. En este breve apartado es suficiente con señalar dos cuestiones que contextualizan la tragedia municipal respecto a esta forma de organización estatal. Por un lado, que el federalismo ha sido una invocación de emergencia en ocasión de crisis estatal, una terapia al agotamiento de las formas centralizadoras; por otro lado, que el federalismo renovado de los últimos años ha sido pensado como descentralización administrativa y no como pacto, como alianza, como relación dialógica.

La primera cuestión se entiende al revisar la dinámica del Estado desarrollista en el México posrevolucionario. La asunción del Estado como promotor del desarrollo lo llevó a absorber las más diversas tareas que en otras mentes pertenecían al perímetro de la sociedad, de los empresarios, de las entidades federativas o de los municipios. La compulsión por concentrar recursos, mando y dirección provocaron que el resto de los órdenes de gobierno se subsumieran en el gobierno federal (el gobierno del Estado), cancelando así, la organización federal de distribución de tareas y redistribución de poder territorial.

Al agotamiento del Estado desarrollista y ya en curso su crisis fiscal, de fines de los setenta y principios de los ochenta, una de las rutas de escape fue la redistribución de responsabilidades, por lo que inició un movimiento funcional centrífugo para aligerarle la carga al centro. Esta etapa fue vista como el refflorecimiento del federalismo, aunque los motivos no embonaran con un proyecto integral de transformación político-administrativa sustanciado socialmente.

La segunda cuestión se refiere a la insuficiencia de las medidas enfáticamente técnicas de la descentralización. Su proliferación a raíz de la crisis fiscal produjo cierto encanto y

esperanza sobre la resurrección del federalismo. Descentralización y federalismo fueron idénticos a los ojos inadvertidos. La insuficiencia de la descentralización radica en su limitación para transformar el interjuego de las instituciones, es decir, la transferencia de recursos del centro hacia la periferia en un ambiente de rigidez interinstitucional, de dominación y jerarquía entre los componentes que en el origen se suponen aliados, asociados. No produce organización federal.

Lo que se quiere destacar, entonces, es que las prácticas de apariencia federalista, especialmente la descentralización, poseen valor en sí mismas cuando mejoran los resultados en la producción de bienes y servicios públicos, pero representan, también, una venda en los ojos si el objetivo se extiende a la reconfiguración de la forma del Estado. Hoy habría que entender que el federalismo, como de hecho se presenta, ha sido insuficiente para mejorar las instituciones municipales, a pesar de la gran masa de transferencias financieras y programáticas.

El municipio y los gobiernos estatales

A diferencia de los Estados Unidos, en donde los municipios son materia de los estados; por ser sus criaturas, en México la Constitución ha preceptuado la vida municipal, arreglo constitucional que prevé ciertas garantías en contra de las tentaciones del centralismo. Hurgando en el origen y las reformas al artículo 115 se puede constatar que en diferentes episodios de la historia se ha tratado de blindar al municipio; ya sea para protegerlo de los decimonónicos jefes políticos, ya sea para declarar la exclusividad de algunas de sus funciones, o bien, para asegurarle el mínimo de subsistencia financiera. Dicho de otra manera, más que delinear al municipio como una institución del Estado, la Constitución ha tenido que mantenerlo al margen de la compulsión de dominio de otros poderes públicos (con éxito relativo), incluido el Ejecutivo estatal.

Refiere el artículo 115 que el municipio libre, para los estados de la federación, es la base de su división territorial y de su organización política y administrativa, cuestión perfectamente entendible, pues corresponde a las legislaturas estatales su origen jurídico y modificación; la libertad municipal no tiene identidad con la autonomía municipal, el municipio es libre para determinar su régimen interno (con arreglo a las constituciones, estatal y federal). Pero el problema no radica en esa eventual confusión; el problema real es el histórico desdén-sometimiento de los municipios a las estructuras estatales, particularmente al Ejecutivo estatal.

Ante el desdibujamiento del presidencialismo mexicano, producto de la alternancia política, se esperaba que floreciera la pluralidad política, al menos como tendencia sostenida; sin embargo, el reacomodo del poder político transfiguró el otrora poder del presidente en poder de los gobernadores, es decir, para el municipio sólo ocurrió un relevo en el mandante.

Algunas mentes ya preveían cómo se colmaría el vacío del presidencialismo. Para Monsiváis (1994), la ruta de la democratización atravesaba la sociedad civil, no los emergentes gobiernos de la alternancia, tal vez porque veía en ellos la reedición del poder centralizado. El subcomandante Marcos, en su peculiar crítica al sistema dominante, denunció (Narvárez, 2007) que, ante el lánguido presidencialismo, los gobernadores habían escalado a virreyes, concentrando gran poder en sus demarcaciones, luego del relevo al PRI en la Presidencia de la República en el año 2000.

El poder de los gobernadores ni es nuevo ni es derivación de la alternancia política; forma parte de la construcción piramidal del poder político en México. El debilitamiento (que no desaparición) del presidencialismo ha prolijado gobernadores fuertes a la luz de las reformas administrativas y presupuestales (Hernández, 2006) del último cuarto del siglo pasado, lo que explica la condición subalterna de los municipios.

Para Hernández (2006: 104), una de las tareas de los gobernadores en México posrevolucionario fue la de estabilizar sus territorios, impidiendo el surgimiento de la oposición política, el riesgo de fallar en la encomienda consistía en ser removidos de su cargo; para ello contaban con las herramientas y tradición de reproducir el predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial; qué decir de los ayuntamientos, con menos guarnición que aquellos. A pesar del frenesí de la alternancia, se mantiene la tendencia de que desde las gubernaturas se brinde y retire apoyo (político, financiero) hacia los ayuntamientos, así como al resto de los poderes públicos estatales.

El municipio y los poderes públicos de la federación

Particularmente, la relación de algunos de los poderes públicos de la federación con los municipios es prácticamente nula. En el federalismo mexicano la división gubernamental vertical reconoce tres órdenes de gobierno: el federal, el estatal y el municipal, cada uno de ellos con su propia zona de exclusividad, por lo que no hay, formalmente, subordinación de uno a otro, sino coordinación para las materias concurrentes. Sin embargo, los vínculos, actuales y potenciales, muestran una distancia considerable entre ellos.

Años atrás, la naturaleza del presidencialismo hacía muy nítida la condición subalterna de todas las instituciones del Estado; nada se movía sin la complacencia y aprobación presidencial. Hoy, cuando la fuerza del predominio del Ejecutivo ha disminuido, podría esperarse un esquema de relaciones interinstitucionales con mayor racionalidad, específicamente, podría esperarse que se hubieran renovado las instituciones en la atención del rezago municipal, pero no es así.

El Senado de la República, después de sus tareas legislativas y de vigilancia, ostenta la representación territorial en la federación, de tal manera que los estados miembros se reconocen en este órgano legislativo. Cada senador se distingue de otro por la representación de su entidad federativa, por lo que cada una de ellas es representada de forma equitativa, sin importar su peso electoral. Es el Senado la institución más cercana al municipio, de acuerdo con su extracción territorial.

El Senado, llamado a cobijar a su entidad federativa y a sus municipios, dispersa su atención entre sus múltiples sujetos/objetos de representación: el partido político postulante, los electores y la propia república. En este gran abanico de representación, el municipio no ha sacado la mejor parte; la agenda senatorial no ha sido de gran contenido municipalista.

Abundando, si las entidades federativas tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio y el Senado representa territorialmente a las primeras, debería esperarse una interacción positiva a favor de los municipios, pero sus funciones más importantes son de otra naturaleza. En consecuencia, no hay vínculos significativos ni agendas sincronizadas entre el Senado y los municipios; el eslabonamiento entre el senado, las entidades federativas y los municipios es inexistente.

Entre el gobierno federal y los municipios media un conjunto de vínculos hacendarios; el primero realiza una serie de transferencias económicas a los segundos (de manera indirecta, pues primero llegan a cada gobierno estatal) para apoyar el gasto público de los segundos. Dichos recursos (participaciones y aportaciones) son producto de la coordinación fiscal, impulsada para establecer la participación en sus haciendas en los ingresos federales, fijar reglas de colaboración administrativa y organizar en general el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Los instrumentos más importantes son el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la Ley de Coordinación Fiscal y el Presupuesto de Egresos de la Federación; sin embargo, a pesar de que los municipios se nutren de manera importante de los recursos,

no revisten mayor importancia en la definición de los mecanismos de coordinación y en la toma de decisiones. El vínculo más cercano se establece a partir de la invitación a las reuniones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, al presidente de la Conferencia Nacional de Municipios de México, quien acude, por supuesto, con restricciones en las decisiones fundamentales.

Las participaciones y aportaciones tienen el propósito de, por un lado, reducir la brecha entre los ingresos propios y las necesidades de gasto de un determinado gobierno y, por otro, reducir la brecha entre la capacidad de gasto/inversión entre los gobiernos de un mismo orden. Al despuntar el presente sexenio, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, el gasto federalizado (para estados y municipios) ascendía a 28% del gasto neto total, mientras que para 2014 alcanzó casi la tercera parte del presupuesto total.

Aunque las transferencias del Presupuesto de Egresos de la Federación hacia los municipios han sido crecientes en los últimos años, no ha sido la mejor manera de vincularse si se considera que éstos resienten aún las décadas de atrofia a sus capacidades por efecto del centralismo. La cuestión es de una escala no sólo económica, sino de solidaridades institucionales para atender cuestiones colaterales que, igual que la carencia de recursos financieros, lastiman el desempeño local.

En materia de planeación, los municipios debieran de coordinarse con los gobiernos estatales y a través de éstos con el Federal, ya que, de acuerdo con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, es la manera en que las partes se suman a las políticas nacionales. En efecto, los Coplademun (Comités de planeación para el desarrollo municipal) debieran de transmitir diagnósticos y propuestas para constituir la agenda de asuntos públicos por efecto capilar, a través de los Coplades (Comités de planeación para el desarrollo estatal) al gobierno federal. Pero el sistema no aporta evidencias de que la demanda agregada de los municipios se convierta efectivamente en políticas. La imagen que prevalece respecto a la planeación así concebida es de ritualismo puro, más que de coordinación y apoyo.

La función social del municipio

Independientemente de la forma del Estado, unitario o federal, el municipio, bajo la denominación que adquiera, tiene naturaleza comunitaria, es decir, más allá de su carácter de institución jurídica es un constructo social. La nota es importante

al considerar que la formación de los grandes estados nacionales respondió a la necesidad de construir instituciones complejas capaces de enfrentar problemas complejos relativos a la soberanía, defensa, juridificación de la vida asociada, entre otros, sin cuestionarse sobre la necesidad e inevitabilidad de la vida comunitaria.

El hecho es que los municipios son por antonomasia reproductores de la vida asociada. Uno de los fines en los regímenes federales es que el poder federal se responsabilice de los asuntos que las localidades, por sí solas, difícilmente podrían atender; en contrapartida, los miembros de la federación y sus localidades se responsabilizan de aquellas cuestiones que el poder federal difícilmente podría atender o atendería mal. El cultivo de las relaciones identitarias, así como el de la cohesión social son cuestiones que escapan al perímetro de las instituciones de dimensiones mayúsculas.

Ahora bien, no es conveniente pensar en la función social del municipio en clave chauvinista, como de mera defensa heroica y anarquista en contra del centro. Es importante considerar que muchos de los problemas complejos encuentran resolutivos de base comunitaria. Un ejemplo es la gestión del agua (recurso escaso) de uso público urbano; por más que se esfuercen las instituciones nacionales, no son ellas las que pueden conseguir un uso más racional del líquido, considerando que el problema central de la escasez no se encuentra en el suministro sino en el consumo. Así, las estrategias racionalizadoras atraviesan por el cuidado de la propia comunidad, por la inserción del problema en la agenda social.

La prestación de los servicios públicos municipales constituye una actividad técnica, claro, pero tienen la peculiaridad de dar o impedir confort a la población, razón por la cual el tejido social se robustece o se debilita de acuerdo con la calidad del desempeño del gobierno municipal en esta materia. Esta es una de las actividades importantes, cotidianas y significativas en los municipios, con capacidad para evaluar el desarrollo comunitario, así sea parcialmente.

La función económica del municipio

Antes de la reforma de 1999, el artículo 115 constitucional establecía que el municipio sería administrado por un ayuntamiento, después de ella, precisó que sería gobernado y no administrado. El cambio no es baladí si consideramos que por administración se entendía sólo distribuir recursos, a la manera de un encomendero, mientras que gobierno significa guiar, dirigir. Efectivamente, el ayuntamiento debe gobernar

a su comunidad para conducirla a mejores estándares de vida, lo que incluye una administración sana.

Una de las formas de mejorar la vida de las comunidades es impulsando la economía local, a través de encontrar o construir los medios idóneos para crecer económicamente. Las principales herramientas de los gobiernos municipales de índole económica se refieren a su papel en la zonificación y elaboración de planes de desarrollo urbano, su inserción en los planes de desarrollo regional su intervención en la regularización de la tenencia de la tierra y en el ordenamiento del transporte. El uso intensivo de sus herramientas de gobierno proporciona certidumbre a los actores económicos y crea ambientes de idoneidad para la inversión y dinámica económica.

Además de crear las condiciones para los actores económicos, el gobierno municipal implica interpretar la vocación económica de la comunidad municipal para detonar las capacidades actuantes y potenciales y, en el caso menos favorable, de crear tales condiciones. De esa manera los ayuntamientos guían a sus comunidades a destinos más afortunados y se desvanece la idea de que sólo los gobiernos nacionales son promotores económicos.

Por último, quizá la herramienta más potente de los gobiernos municipales en materia económica sea la gestión. Las cotas de facultades y obligaciones municipales pueden parecer claras en la letra de la legislación; sin embargo, la proactividad de autoridades y funcionarios a favor de la promoción económica ante los diferentes sectores del conjunto social es prácticamente ilimitada. La gestión, entendida como el proceso en el que convergen una serie de actividades, competencias, formas de organización, de organismos de gobierno y no gubernamentales, recursos e instrumentos de política y sistemas de participación en donde se persiguen uno o más objetivos relativos a la promoción económica, es, entonces, un área privilegiada en los gobiernos municipales.

La función política del municipio

Pese a que el municipio ha tenido un papel marginal en la distribución del poder político, su importancia política es mayúscula si atendemos diferentes episodios de la historia; descartando aquellos tan lejanos en el tiempo, como los primeros aires conspiradores orientados a la Independencia, como el que escenificó Francisco Primo de Verdad, encontramos verdaderos parteaguas en la conformación del Estado mexicano.

El municipio ha sido iniciador en los cambios políticos trascendentes; en 1947 instituyó el voto de la mujer, siete años antes que en las elecciones federales; en 1977 introdujo el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos; y de múltiples maneras abrió la etapa reciente de las políticas descentralizadoras, al ser uno de los objetivos principales en la descentralización de la vida nacional de Miguel de la Madrid. Más aún, se podrían señalar dos cuestiones contemporáneas que indican la relevancia política de los municipios: la alternancia política y la emergencia de la participación ciudadana.

La decadencia del presidencialismo mexicano entró por los municipios ante el triunfo de fuerzas políticas diferentes al PRI; el escenario sucesivo fue de creciente incertidumbre electoral, es decir, la reestructuración del poder político permitió que cualquier fuerza política tuviera la oportunidad de conquistar el poder a través de los procesos electorales legales, sin la intervención del gobierno o su partido, fenómeno conocido como alternancia política.

La historia registra el triunfo del PAN en las elecciones de ayuntamiento de Chihuahua en 1983, con un presidente municipal combativo, de recurrente protesta en contra de los gobiernos estatal y federal. A este parteaguas le sucedieron otros episodios de la misma naturaleza en el norte mexicano. Tal recurrencia derivó, en 1989, con el triunfo panista en la disputa electoral por la gubernatura de Baja California, hasta lograr la presidencia de la república en 2000. En medio de esta cadena de triunfos panistas, diferentes partidos fueron obteniendo triunfos en diferentes municipios del país.

Respecto a la participación ciudadana, Nuria Cunill (1991) identifica su inserción en la vida pública de los regímenes capitalistas desarrollados, a raíz de la crisis de representación de los años sesenta y, contemporáneamente, por la crisis de eficacia del Estado, señalamiento perfectamente entendible como macro fenómeno de las grandes estructuras estatales. Sin embargo, en el orden municipal, de proximidad con la sociedad, ha sido moneda de curso común, aún ante ciudadanías débiles y tolerantes al intervencionismo estatal.

La participación ciudadana ha sido asumida de dos maneras posibles, una, como la posibilidad legalizada de que los individuos de un Estado se involucren en algunos tramos de la vida política: derecho a ser votado, derecho al voto, derecho a la información, entre otros momentos, la otra, que los ciudadanos se corresponsabilicen de la prosperidad de sus comunidades a través de las diferentes formas participativas.

Esta segunda posibilidad encuentra como su lugar natural justamente al municipio. La participación ciudadana en el desarrollo nacional es una abstracción; la concreción del fenómeno tiene lugar en los espacios comunitarios.

EL MUNICIPIO COMO PROBLEMA DEL ESTADO O EL ESTADO COMO PROBLEMA DEL MUNICIPIO

La arquitectura del Estado mexicano es inhabitable para las instituciones municipales, así como de hecho se presenta. Persiste la imagen de que el municipio no es una institución que contribuya significativamente en los asuntos públicos, por lo que aún y con la creciente transferencia de recursos es objeto de atención marginal (cuando no de desdén), pese a que ha demostrado su carácter imprescindible y su hospitalidad en diversos episodios de la vida nacional. Para algunos actores de la vida pública/estatal el municipio es una institución menor, no sólo por el tamaño, sino por la relevancia que les merece; entre las instituciones municipales y la trama estatal no hay firme acoplamiento.

Ante diferentes instancias del Estado, como se ha narrado líneas arriba, el municipio es una institución marginal, que más que coadyuvar en el quehacer público es un *problema* más. Hay una serie de ejemplos que documentan esta tendencia; en ellos se percibe un diagnóstico de fracaso municipal, cuya terapia es (re)centralizar la función. En dicho diagnóstico implícito no se alude a las explicaciones históricas que han atrofiado o impedido el desarrollo de las capacidades municipales (sometimiento, indiferencia); en cambio, resalta la gravedad del problema como justificación de la intervención.

En 2009, el senador Silvano Aureoles presentó la iniciativa para la Ley de agua y alcantarillado con el propósito de regular ese servicio público reservado para los municipios. Entre otros puntos, el proyecto contemplaba la creación de instancias nacionales para regular esta actividad ante la ineficiencia de los gobiernos locales. El señalamiento central fue que los municipios carecían de recursos para atender el ramo, por lo que debería atenderse con la intervención de otras instancias.

La estela de intervenciones del senador Aureoles se vistió de datos respecto a la gravedad del problema; el descomunal consumo de agua embotellada por los mexicanos, el nivel de enfermedades relacionadas con un abasto insuficiente de agua potable y saneamiento, el desperdicio por fugas en las redes hidráulicas, entre otros. Notable fue la ausencia de datos respecto al rezago histórico de los municipios por efecto del centralismo y la indiferencia de otros poderes públicos. De manera sintética, desde el Senado se propuso hacer a un lado a los

municipios para resolver un problema de orden público, postergando otro: las capacidades municipales.

En otro rubro, los presidentes de la República, Felipe Calderón y Enrique Peña, impulsaron la idea de que las corporaciones policiacas respondan a un mando único con la finalidad de mejorar la respuesta en materia de seguridad pública. En efecto, los índices de seguridad pública en lo que va del milenio son alarmantes, y si a ello se le suman los diversos episodios de criminalidad, corrupción e ineficiencia de las policías municipales, se entiende el tono de urgencia. La firma de convenios entre entidades federativas y sus municipios es creciente; parece que ha sido convincente la idea de retirar la facultad a las municipalidades.

La terapia ha sido la misma; si las corporaciones policiacas de los municipios no son coadyuvantes con sus pares estatales y federales, debido a su pobre desempeño y peor capacitación, se retirarán para no entorpecer el desempeño general del sistema de seguridad pública. Es claro que es una medida inmedatista (tal vez justificada, también en lo inmediato) que desdeña la colaboración municipal, pero también la posibilidad de aprendizaje organizacional solidario. Es también un eslabón en la cadena de la recentralización.

Los convenios de colaboración administrativa entre los estados y sus municipios son herramientas previstas constitucionalmente en los casos en que los segundos sean insuficientes en alguna de sus tareas, es decir, ordinariamente los ayuntamientos deben asumir la responsabilidad asignada por la ley suprema y, sólo en casos extraordinarios, hacer uso de la colaboración. Se convierte en un problema para el cultivo de las capacidades municipales que un evento extraordinario se convierta en ordinario. Es el caso de la recaudación fiscal en los municipios.

En el Estado de México se han celebrado, en los últimos años, convenios de colaboración administrativa en materia hacendaria para la recaudación y fiscalización del impuesto predial, signados entre el Ejecutivo estatal y algunos ayuntamientos. Es cierto, el impuesto predial es el gravamen más importante en el orden municipal, como también es cierto que la recaudación es deficiente en la mayoría de los municipios del país, pero, como en los rubros anteriores, la medida significa la retracción en las responsabilidades municipales. A este paso, no tardaría mucho en desmantelar al municipio de todas aquellas tareas en que sus capacidades se han mermado o no han sido fortalecidas.

Pero, ¿es, entonces, el municipio un problema para el Estado mexicano? O repensando el planteamiento ¿Es el Estado, con su estructura y funcionamiento actuales, un problema para los municipios?

Las líneas desarrolladas en este trabajo indican que la arquitectura del Estado mexicano no ha sido desarrollada para la inclusión de los municipios. En razón de ello, es convincente la idea de que la transformación de los municipios requiere simultáneamente la transformación del Estado. Cambios en el régimen y el sistema políticos; cambios en las instituciones (jurídico-políticas) y cambio en el sistema de relaciones factuales entre los pobladores de la comunidad estatal.

EL REMEDIO POSIBLE

La reforma del Estado, paradójicamente, ha sido una expresión igualmente confeccionada en clave centralista; se ha entendido que ella ocurre por la transformación de las grandes instituciones, así como las macro tendencias. Para Carlos Salinas implicaba reformar el andamiaje jurídico e institucional para dismantelar al Estado interventor; programáticamente auspició el libre mercado. En el sexenio siguiente se le dedicó especial atención a la liberalización política como antesala de la alternancia, además de insistir en la reconversión de la Administración pública federal en administración de base gerencialista. Los sexenios de la alternancia afinaron su impulso al libre mercado y los días corrientes son de *reformas estructurales*.

La cuestión municipal ha sido, erróneamente, una cuestión menor, acaso por ser vista a través del prisma de lo local, de lo comunitario, de lo territorialmente pequeño, pero basta con revisar los factores comunes de alrededor de 2 400 municipios; capacidades insuficientes de índole financiera, jurídica, técnica, administrativa, política, entre otras. Es decir, la repetibilidad de los problemas municipales indica que el fenómeno es estructural; como también indica que es un problema del Estado que los municipios, dejados a sí mismos, difícilmente enfrentarán con éxito.

La postura menos audaz indica que el régimen y el sistema políticos deben ser transformados en la búsqueda de un Estado más amigable con su huésped municipal. ¿Cuál es la agenda mínima?

Una idea seductora de reconcepción del federalismo descansa en el concepto de subsidiariedad. Señala Mendoza (2010) que: Positivamente, debe existir una

procuración para que los individuos y las comunidades menores ejerciten las responsabilidades propias. Negativamente, se hace necesaria la exigencia hacia las sociedades para que no priven a los individuos y a las comunidades menores de su derecho a ejercer su autorresponsabilidad.

Bajo esta interpretación, el autor deja entrever que, amén de las transferencias pecuniarias, las estructuras mayores (piénsese en los gobiernos federal y estatal) deben colaborar en la formación de capacidades para revertir el débil desempeño de las estructuras menores (piénsese en los municipios). La nitidez de esta premisa indica que la operación del sistema requiere del concurso de las partes, es decir, que los municipios no son organizaciones autárquicas y requieren el apoyo del bagaje de otras instancias con más fortuna en el desarrollo institucional. Así, los municipios requieren del apoyo subsidiario de otras instancias de la trama estatal.

Acaso la pregunta más candente es ¿pueden los gobiernos federal y estatal ser subsidiarios de los municipios a partir de su tradición y compulsión centralista? ¿Pueden los poderes públicos que han soslayado al municipio reconfigurar su agenda y escala de preferencias en beneficio de la reforma municipal? ¿Qué otras alternativas institucionales, bajo el principio de subsidiariedad, caben en la arquitectura del Estado?

La respuesta no es fácil, pero se pueden aventurar algunas ideas aplicadas en circunstancias similares. En ocasión de problemas trascendentes, como la falta de credibilidad en los procesos electorales (antes de 1994) o de la crisis de respeto a los derechos humanos, la alternativa no se enfocó en las instituciones gubernamentales. ¿Cómo hacerlo si la patología de estos fenómenos se les adjudicaba precisamente a ellas? La alternativa fue la creación de instituciones autónomas, lejos de la inducción gubernamental.

El rediseño de la arquitectura del Estado mexicano permite pensar en instituciones diferentes a las que hoy existen; para el municipio mexicano es posible una institución nacional y autónoma, con capacidad para enfrentar subsidiariamente sus recurrentes problemas y aprovechar de mejor manera las oportunidades que el entorno les ofrece. A nivel de régimen político, la atención normativa y programática, a nivel de sistema político, la procuración de relaciones dialógicas con sus interlocutores actuales y potenciales.

Además de la renovación institucional, se debe agregar el papel fundamental de los medios informativos y de los intelectuales. De los primeros, la recurrencia discursiva para reivindicar al municipio mexicano y reencarrilarlo en los proyectos de desarrollo, de los segundos, para generar conocimiento de la institución municipal, tan próxima a nuestra cotidianidad, pero tan poco entendida.

FUENTES DE CONSULTA

- Aguilar Miranda Alejandro, Alejo Pompilio (2015), “La reforma municipal. Obstáculos y retos”, en Moreno Roberto (coord.), *El desarrollo municipal, factor estratégico en el posicionamiento de México en los escenarios políticos y sociales del siglo XXI*, México, Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. (AICPAEF) o International Academy of Political & Administrative Sciences and Future Studies (IAPAS-FS) por su denominación y siglas en inglés.
- Aguilar Villanueva, Luis Fernando (1984), “Estado, régimen y sistema político (notas para una discusión sobre la crisis del *Welfare State*)”, en Vega Juan, *Teoría y política en América Latina*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Carpizo, Jorge (2003), *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI.
- Cosío Villegas, Daniel (1972), *El sistema político mexicano*, México, ERA.
- Cunill, Nuria (1991), *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, Venezuela.
- Díaz del Castillo, Bernal (1987), *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, tomo III, México, Océano.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (2006), “La disputa por el presupuesto federal. Presidencialismo y gobiernos estatales en México”, en Foro Internacional, enero/marzo, volumen XLVI, número 001, México, El Colegio de México.
- Lucena Salmoral, Manuel (1990), *Hernán Cortés. La espada de Quetzalcóatl*, México, Biblioteca Iberoamericana, Red Editorial Iberoamericana.
- Medina Peña, Luis (1994), *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-2000*, México, FCE.
- Mendoza Ruiz, Joel (2010), “Federalismo subsidiario: Los gobiernos estatales en la función de integrar las políticas de carácter distributivo, redistributivo y urbano-regulatorias”, *Revista Xihmmai*, enero-julio.
- Merino Huerta, Mauricio (1998), *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*, México, El Colegio de México.
- Monsiváis Carlos (1994), “En la agonía del presidencialismo”, en *Nexos en línea*, 1 de agosto de 1994. Recuperado de: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=447577>, consultado el 10 de julio de 2012.
- Narvárez Robles, Jesús (2007), “Los gobernadores actúan como virreyes ante el fin del presidencialismo: Marcos”, *La jornada*, miércoles 30 de mayo. Recuperado de: <http://>

www.jornada.unam.mx/2007/05/30/index.php?section=politica&article=016n1pol,
Consultado el 10 de julio de 2012.

Plazola Cisneros y Plazola Anguiano (1986), *Arquitectura habitacional*, volumen II, México, Limusa.

Robles Martínez, Reynaldo (2009), *El municipio*, 1987, México, Porrúa.

Salazar Medina, Julián (2009), *Elementos básicos de la Administración municipal*, Universidad Autónoma del Estado de México, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.