

Introducción

Hemos recibido en esta casa del federalismo a un destacado grupo de mexicanos, que se ha distinguido por su participación en el análisis de la vida municipal en México, los cuales han sido auspiciados, en esta ocasión, por la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística y el Instituto Nacional de Administración Pública.

Si algún tema reviste un interés nacional porque forma parte de nuestro sistema democrático, federal y republicano, es el desarrollo y alcances de nuestra vida municipal.

El municipio está arraigado a los orígenes de nuestra propia historia. Es pieza fundamental de nuestro sistema político y en la época que nos ha tocado vivir somos testigos de un fortalecimiento de los municipios mexicanos.

Larga ha sido la trayectoria que ha tenido la evolución municipal desde la creación del primer ayuntamiento en 1519. Un proceso lento para llegar a su consumación vio transcurrir las etapas de la Colonia, la Independencia y la Reforma. Las viejas ataduras se resistían a darle al municipio una plena vigencia y menos aún una auténtica libertad.

En la época de la dictadura porfirista se sintió más el peso de una centralización del poder, que canceló todo intento de autonomía municipal. Los ayuntamientos eran demarcaciones administrativas bajo el nombre de partido, distrito, jefatura o cantón y los jefes políticos de ese entonces se negaban a permitir la más mínima independencia municipal.

En pleno ejercicio de la dictadura, el Partido Liberal Mexicano expidió, en 1906, su programa de reformas constitucionales. La demanda consistía en suprimir a los jefes políticos y reorganizar a los municipios para *robustecer* el poder municipal. De esta manera, se iniciaban los primeros intentos para darle una nueva dimensión a la vida municipal.

El término de *libertad municipal* lo registra la historia en las adiciones al Plan de Guadalupe, expedido por Venustiano Carranza en diciembre de 1914. Aquí, claramente se establece la libertad municipal como *institución constitucional*.

Días más tarde, al propio Carranza correspondió el mérito de firmar un decreto para reformar el artículo 109 de la Constitución Política de 1857 en estos términos: "Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del estado". En el mensaje que el primer jefe envió al Congreso Constituyente se refiere al "municipio independiente como una de las grandes conquistas de la revolución, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica". Aquí, encontramos los frutos de un proceso revolucionario que confirma el conjunto de ideas que originaron nuestro movimiento social.

Todos nosotros, analistas de la vida municipal mexicana, debemos tener presentes los históricos debates que se dieron en el seno del Constituyente, cuando se discutió el texto original del artículo 115 del proyecto constitucional. Un ilustre miembro de ese Congreso, el diputado Heriberto Jara, aportó una tesis visionaria que en la actualidad sigue teniendo plena vigencia: "Si damos por un lado la libertad política —sentenciaba—, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del Estado".

Los diputados constituyentes acertaron al concebir al municipio como la primera escuela de la democracia. Tuvieron conciencia de que el municipio es expresión política de la libertad individual y la base de nuestras instituciones sociales.

La Carta de 1917 ha alentado el desarrollo de la descentralización en la esfera administrativa, a través de organismos a los que se les otorgan funciones específicas que antes se encontraban diseminadas en diversos campos de la administración pública y, en lo político, al otorgar funciones de gobierno a los municipios.

Si bien es cierto que al entrar en vigencia la nueva Constitución, el país entró a una etapa en que se legitimaron las ideas y postulados que dieron origen a la revolución de 1910, la tesis de libertad política con independencia económica para los municipios no se logró a plenitud por la centralización de funciones, que en aras de consolidar los intereses de la nación hacían nugatoria la libertad municipal, tal como la habían concebido los constituyentes de Querétaro.

Esto se reflejó en las diferentes reformas que ha sufrido el artículo 115 en su fase constitucional, sin que se volviera a insistir en procurar que los municipios pudieran manejarse con plena autonomía, tanto política como económicamente. Lo más destacado que podemos señalar en este comentario fue la reforma de 1977, al establecerse por primera ocasión el principio de representación proporcional, para integrar con regidores de minoría aquellos municipios cuya población rebasara los 300,000 habitantes, con lo cual se creó la pluralidad política municipal.

Al ser postulado candidato de las fuerzas mayoritarias del país, el licenciado Miguel de la Madrid definió como una de sus tesis de campaña la descentralización de la vida nacional y fijó su atención en proporcionarle al municipio una auténtica vida política con independencia económica. "El municipio—señalaba el actual presidente de México— es escuela de democracia; el municipio permite mayor cercanía de la población con su gobierno; permite descentralizar los esfuerzos del desarrollo nacional; es en fin, tal como el constituyente lo señalaba, el peldaño básico de la democracia mexicana que queremos construir".

Al enviar la iniciativa de reformas al artículo 115 constitucional, el presidente De la Madrid advertía: "La centralización ha arrebatado al municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional; indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos una nueva institución; tenemos la del municipio".

La reforma propuesta fue aprobada por las Cámaras que integran el Congreso de la Unión y las Legislaturas locales de las entidades federativas, con lo cual el presidente De la Madrid cumplía con el compromiso contraído durante su campaña política.

Lo que destaca de estas reformas es el de asegurar al municipio libertad política, económica, administrativa y de gobierno.

Se establece que las Legislaturas locales podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros en los casos que la ley local lo prevenga. Asimismo, se les confieren facultades para designar a los Consejeros Municipales que concluirán los períodos respectivos.

La reforma determinó que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y podrán celebrar convenios con el estado, a fin de que éste asuma algunas de las funciones relacionadas con la administración de sus contribuciones.

Otra disposición es la de que los ayuntamientos poseerán facultades para expedir los bandos de policía y buen gobierno, así como disposiciones administrativas de observancia general.

Al mismo tiempo, los municipios intervendrán con el concurso de los estados en la prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.

Por otra parte, los municipios tendrán derecho a percibir contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, participaciones federales e ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

En lo que respecta a la representación proporcional, todos los partidos políticos de minoría tendrán derecho a participar en todos los ayuntamientos, sin excepción alguna, conforme lo determinen las leyes electorales locales.

Esto es, a nuestro juicio, el mejor avance que se ha dado en la historia municipal de los últimos tiempos.

Para el Senado de la República, que conoció como Cámara de origen el proyecto de reformas del titular del poder ejecutivo, resulta altamente satisfactorio haber participado en la discusión y aprobación del mismo, respaldando la voluntad política de diseñar una nueva fisonomía en la vida municipal, considerándola como la célula básica de nuestro proceso democrático.

Las comisiones de trabajo que tuvieron a su cargo el análisis de la iniciativa en esta Cámara, reconocieron la importancia de la vida municipal y consideraron que al fortalecer su actividad política también resultan beneficios para nuestra democracia. Esta debe entenderse como participación del pueblo en las tareas que incumben a la comunidad, cuyo núcleo indudablemente es el municipio. Aquí se desarrollan los individuos, adquieren sus conocimientos y entran en contacto con las autoridades. Una vida municipal conciente es lección permanente de educación cívica y la mejor aula de la democracia. Fortalecer la democracia de los municipios es fortalecer la democracia nacional. Democratización integral y descentralización de la vida nacional son imperativos que debemos atender para satisfacer los anhelos de nuestra Constitución y las exigencias de nuestra sociedad, planteadas hoy en día como exigencia popular ineludible.

En la sesión en que se aprobó por unanimidad esta histórica reforma, el Senado mexicano cumplió, de esta manera, como representante del pacto federal y con la convicción nacionalista de todos y cada uno de sus miembros.

A nombre de ellos, me permito felicitar a los participantes por el interés manifiesto que les ha motivado el analizar la vida municipal, encontrando nuevas opciones que contribuyan a enriquecer la vida cotidiana de los ayuntamientos mexicanos.

Nosotros estamos concientes que lo que se ha logrado en esta evolución histórica es un patrimonio invaluable que no debemos abandonar. Nos corresponde velar porque se cumplan estos postulados y seguir combatiendo las resistencias de quienes no quieren aceptar el avance descentralizador del municipio.

Los ideales de Carranza, de Medina, de Jara y de tantos visionarios de la libertad municipal no deben cancelarse. Esto es lo que hoy les pedimos a todos los estudiosos de la materia al reconocer el esfuerzo que vienen realizando.

Será el mejor legado que aportemos a la historia de nuestros días. Ella, algún día, señalará que un grupo de mexicanos como los que en esta ocasión participaron para darle forma a esta obra, se interesaron en analizar y proyectar la imagen del municipio. También registrará en nuestra historia federalista, que el actual Senado de la República estuvo a la altura de sus responsabilidades.

Ella, la historia de México, grabará en sus anales que Miguel de la Madrid inscribió su nombre y su voluntad para luchar por la libertad del municipio mexicano.

MANUEL RAMOS GURRION
SENADOR DE LA REPUBLICA