

Blanca Acedo Angulo

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

Introducción

Parecerá extraño que Blanca Acedo sea considerada como una municipalista que construye a partir de los estudios jurídicos sin tener una formación académica en ese campo disciplinar, sin embargo, las líneas subsiguientes se encargarán de reafirmar dicho perfil y explicar por qué es considerada como una atenta estudiosa del municipio en el marco del constitucionalismo.

A manera de recreación del contexto en el que se inició y se ha desenvuelto, en el apartado *Perfil* se ha consignado la información biográfica de Blanca Acedo, específicamente aquella que fue trazando su sinuosa trayectoria. Más adelante, en *La obra de Blanca Acedo* el lector puede encontrar la reseña de sus trabajos más importantes que permite entender el proceso de construcción de su obra. Finalmente, en *El servicio al municipalismo*, se resalta el espíritu y conjunto de elementos que se consideran la aportación sustantiva de la autora al municipalismo contemporáneo.

Perfil

Oriunda de Culiacán, Sinaloa (18 de junio de 1957), Blanca Acedo estudió Sociología en la Universidad Autónoma Metropolitana, tiempo después, ingresó a la Universidad Nacional Autónoma de México, en donde cursaría la Maestría en Ciencia Política y de donde adquiriría una de sus principales referencias intelectuales; el trabajo profundo de Arnaldo Córdova. Su proclividad para mirar más allá de lo evidente e inmediato, la llevó a realizar estudios de Doctorado en Historia, también en la UNAM, con lo que reafirmó su vocación por buscar en pliegues y entretela el sentido de los acontecimientos.

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

Después de su primera formación universitaria fue atrapada por el feminismo como a muchas de sus contemporáneas, pero esa asignatura no constituyó el centro de su atención profesional, pues encontraría más tarde aquello que habría de ser su tema recurrente y motor de vida. Su pasión intelectual tomó cuerpo en la institución municipal, pero no en la gestión o en sus componentes instrumentales, tampoco en los estudios de caso o en sus componentes demográficos, no; fue enfocando el fenómeno en su dimensión histórica y constitucional, particularmente la orientó a desentrañar el significado de la libertad municipal en la trayectoria constitucional del Estado mexicano.

Su primera incursión en el municipalismo ocurrió, en 1991, con un trabajo de investigación, comparando el marco constitucional del municipio en varios países (Brasil, Chile, Estados Unidos, España, Francia, Japón y México), realizado para el Centro de Estudios para un Proyecto Nacional S. C. (CEPNA), bajo la conducción de Jorge Alcocer, organización en donde desarrollaría diversas tareas de indagación, muchas de ellas relativas al orden municipal.

Tiempo después, trabajó con Gilberto Rincón Gallardo, en el Centro de Estudios para la Reforma del Estado A. C., del cual fue representante para desarrollar tareas en el proyecto “La agenda de la reforma municipal en México” que, con la dirección de Tonatiuh Guillén, desarrollaron el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (IISUNAM); y el Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, AC (CESEM). La interlocución con los municipalistas de la época ya era un hecho.

La recurrencia para tratar con intelectuales cribados en los problemas sociales se confirmó al participar en el esfuerzo coordinado por Porfirio Muñoz Ledo, en las tareas del magno proyecto “Agenda para la Reforma del Estado”. Este episodio de su vida tiene un significado profundo, pues es en ese marco

Municipalistas y municipalismo en México

que se plantea el “faltante”; aquello que debería plasmarse en la Constitución sobre el municipio. A decir de ella, había trabajos brillantes sobre gestión municipal, pero su inquietud se orientó a cuestionarse qué había con la libertad municipal que se repetía constantemente y se tematizaba en la trayectoria constitucional. Se propuso ir al fondo.

Fue así como, con la asesoría de Arnaldo Córdova y postulado inicialmente para tesis de maestría, se produjo el libro *La libertad Municipal en México (1824-1928)*, cuya edición (2009) apoyarían El Colegio de la Frontera Norte, el Senado de la República, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la Fundación Konrad Adenauer y la Asociación de Municipios de México. Esta obra ha sido central en su trayectoria municipalista, un referente para los estudiosos del tema y la oportunidad para ensanchar el horizonte analítico del propio municipalismo, aunque, paradójicamente, ella considerara inicialmente que no era un enfoque “muy popular”.

Al reflexionar sobre la suerte del municipalismo, Blanca Acedo atribuye un comportamiento intermitente a su estudio; ora muerto, ora vivo. Reconoce que los años de la alternancia política (década de los noventa) fueron el *boom* en materia municipalista; su llama se manifestó en una gran diversidad de enfoques: en estudios electorales, de gestión, descentralización, reforma constitucional, entre otros. En comparación, los últimos tiempos son aciagos, de omisión.

Aún hoy, los días corrientes, en su apreciación, no son de bonanza municipalista, ni en la academia y menos en los hechos, la investigación al respecto está fragmentada, sin un programa que la respalte y guíe. Vale decir, el tema no goza de una presencia sólida en la agenda pública.

Blanca Acedo se identifica con sus contemporáneos municipalistas, muchos de ellos reunidos en torno a la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM). Actualmente trabaja para el Programa Interdisciplinario en

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

Rendición de Cuentas, con sede en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), programa coordinado por el Dr. Mauricio Merino Huerta. La autora considera que la temática que se deriva de los sistemas nacionales de transparencia y anticorrupción en el ámbito local es una oportunidad para revisar a fondo el diseño de los ayuntamientos. En lo particular, a ella le preocupa y apasiona un tema complementario a su línea de trabajo: la reforma del sistema de gobierno municipal”.

La obra de Blanca Acedo

Aunque el periodo que ha documentado Blanca Acedo inicie en 1811 y haya logrado llevarlo hasta 2014, el segmento 1824-1928 es el que privilegió para despuntar su obra central, materializada en *La libertad municipal en México* (2009). En este libro da cuenta de la construcción de la tesis de la libertad municipal en el federalismo mexicano. Lo hace a partir de reconstruir la arena ideológica que instituyó tal tesis en la Constitución del país, incluyendo los debates que lograron plasmarse en su texto y aquellos que no lo lograron, o peor aún, que no fueron objeto fáctico de debate parlamentario, pero que constituyen un filón intelectual que muestra las aspiraciones y argumentos, justamente, de la libertad municipal.

La autora de *La libertad municipal en México*, a través del estudio, principalmente, de las fuentes documentales derivadas de los constituyentes de las Cartas de 1824, 1857 y 1917, de sus Constituciones estatales y de las iniciativas, presentadas o no al debate parlamentario, muestra cómo la libertad municipal, emanación del concepto de soberanía popular y componente del ideario democrático y de justicia, no ha tenido una vida consistente y saludable en la trayectoria constitucional, aunque tampoco se esfuma irremediablemente, circunstancia que, acaso, se ha reflejado en la azarosa vida municipal.

Del siglo XIX destaca la peculiar concepción del federalismo mexicano, basado en la unión de los estados, circunstancia por la que los municipios fueron reducidos al régimen interior de

Municipalistas y municipalismo en México

éstos, sin albedrío para constituir el gobierno interior de los pueblos. Fue así como, en términos generales, las primeras constituciones de los estados subsumieron a los municipios e, incluso, los subordinaron a los gobernadores. Las partículas de la libertad municipal fueron casi invisibles e inexistentes.

1856-1857 son años generosos en la discusión sobre la libertad municipal. Blanca Acedo es puntual en adjudicar al constituyente José María Del Castillo Velasco la vinculación del municipio con el principio de la soberanía popular, y, consecuentemente, con el de libertad municipal. En efecto, Del Castillo entendía la conveniencia política de asumir que los municipios constituían la base del progreso de los estados, así como éstos lo eran para la Nación; expresado de otra manera, significaba que a partir de entender el contenido de la soberanía popular (y su derivación en libertad municipal), capilarmente se eslabonaba el esfuerzo y talento de los mexicanos.

La propuesta de Del Castillo, (como la de otros de sus contemporáneos) no logró penetrar en la Constitución de 1857, aunque su tesis fue fundacional en el debate sobre la libertad municipal, que sería recurrente en la historia de las ideas municipalistas. En esta nueva Constitución los municipios quedaron nuevamente subsumidos en los gobiernos estatales, a excepción, señalada por Blanca Acedo, de los estados de Tlaxcala e Hidalgo, que concibieron en sus constituciones a los municipios, como un poder político aparte.

La influencia de Del Castillo, en el pensamiento municipalista, se sintió en otras coyunturas históricas, como en la Revolución de Tuxtepec. En este episodio se planteó la necesidad de transformar al municipio para trascender su condición familiar que lo hacía instrumento de manipulación en manos de los poderes locales y del Gobierno Federal, al ser quien organizaba los procesos electorales. La tesis de la independencia municipal colisionó con la de soberanía de los estados, dilema que no pudo poner en claro que la libertad se desprendía del pueblo, de la soberanía popular, por lo que no había ni riesgo ni

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

contradicción. El defensor más convincente y lúcido de esta categoría, fue Prisciliano M. Díaz González quien afirmaba, “Cuando sostenemos la libertad y soberanía de los estados, defendemos la libertad y soberanía del pueblo de los estados, ese pueblo es el que tiene derecho de ser libre; los gobiernos no son ni pueden ser libres, sino siervos de la ley ... al sostener la libertad del municipio, sostenemos la libertad de los estados que se forman del pueblo, aunque lastimemos las rancias facultades de los gobernantes” (Díaz, 1877; citado en Acedo, 2009: 51).

El anhelo de la Revolución de Tuxtepec, respecto a la independencia municipal, no cristalizó, aun cuando la comisión legislativa (de la octava legislatura), que se formó *ex profeso*, perfiló las bases para una ley orgánica derivada de la Constitución, como medida encaminada a ese objetivo. El Porfiriato se encargó de navegar en sentido contrario. Los municipalistas de este periodo autoritario terminaron discutiendo sólo el establecimiento de reglas generales para organizar al municipio en lugar de la lucha por su independencia. Mientras, Porfirio Díaz seguiría generando descontento social y político con el fortalecimiento de las jefaturas políticas como instrumento de control y sometimiento, en contra de los municipios.

La libertad municipal en México (2009), advierte sobre la riqueza de propuestas que los opositores al gobierno de Porfirio Díaz formularon, enarbolando la idea de libertad municipal; el Partido Liberal mexicano, el Plan de San Luis, la Soberana Convención Revolucionaria, entre otros, pero destaca la contribución de Emiliano Zapata, expresión destacada de la Revolución que, además de su refinamiento en la propuesta, aportaban su experiencia en el autogobierno, obtenida en sus lugares de origen. También, destaca la materialización legislativa de la libertad municipal, encarnada en la iniciativa de Carranza para reformar la Constitución de 1857 y la zapatista Ley General sobre Libertades Municipales.

De la reforma carrancista se aprecia la concepción del municipio libre como base de la división territorial de los estados y como

Municipalistas y municipalismo en México

entidad gobernada por ayuntamientos de elección directa, así como la supresión de las autoridades intermedias entre municipios y gobiernos estatales. Coincidente en algunas reivindicaciones revolucionarias, la propuesta de Zapata contenía mayor alcance, sobre todo porque esclarecía que la libertad municipal se basaba en el derecho de los vecinos a hacerse cargo de su vida comunitaria y más aún, que, precaviendo nuevos episodios de despotismo, los propios vecinos tomarían en sus manos la posibilidad de destituir a sus autoridades si el caso lo requiriera.

El análisis de Blanca Acedo sobre el trabajo del Constituyente de 1916-1917, arroja resultados contundentes. Sostiene que “no logró precisar el alcance de la libertad municipal, ni aun con las adiciones que se incorporaron al proyecto inicial enviado por el primer jefe, lo que se tradujo en problemas de definición constitucional que se harían evidentes en el periodo posterior a la Revolución” (2009: 83). En efecto, al intentar asociar la libertad municipal con el principio de soberanía popular, fue recurrente encontrar objeciones, bajo el argumento de que los municipios no podían competir o sobreponerse a la soberanía reconocida a otras instancias del pacto político. Una vez más, se perdía la oportunidad de reconocer la libertad municipal como expresión de la soberanía, en su lugar, se conformó con la libertad administrativa.

Particularmente, la confección del artículo 115 implicó confusiones desde el principio. La idea de fondo era acompañar la reciente libertad municipal de libertad económica. En ese tenor, la controversia giró en torno a tres cuestiones: si el municipio era el indicado para cobrar todos los impuestos; si el ejecutivo estatal debía intervenir la administración municipal para fiscalizarla; y si el árbitro en las controversias estados-municipios, en materia fiscal, debería ser la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El resultado fue subsumir nuevamente a los municipios en otro poder público. Ahora bien, pese a la talla histórica de los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina, intercesores conspicuos de los municipios, dice Acedo que no

sólo no lograron remontar la posición dominante en los debates, que les negaba la potestad tributaria, sino que “tampoco comprendieron qué era la libertad municipal, reduciéndola al ámbito hacendario” (2009: 94).

La afirmación de Blanca Acedo es fulminante: “Carranza concibió la libertad municipal como la eliminación de las autoridades intermedias; los constituyentes, como la libre disposición de la hacienda municipal; la libertad municipal entendida como la participación de los vecinos en los asuntos de su localidad, los planteamientos elaborados alrededor del zapatismo durante la lucha revolucionaria, simplemente no aparecieron en el recinto de Querétaro” (2009: 95).

Ya promulgada la Constitución de 1917, las legislaturas estatales replicaron el ejercicio. Así, se eliminaron los poderes intermedios, se dividió el territorio en municipios y se instituyó la elección popular y directa de los ayuntamientos, pero, lo más trascendental no sólo se olvidó; se tergiversó: la libertad municipal. Si los jefes o prefectos políticos se suprimieron, la conclusión más fácil fue que, en adelante, serían los gobernadores quienes ejercerían tal autoridad. Lo que siguió a Querétaro fue la subordinación de los municipios a los gobernadores, apoyada en las constituciones estatales, y la omisión de los ciudadanos como protagonistas de su destino.

Blanca Acedo documenta uno de los episodios de participación municipalista en manos de los propios municipios, encarnado en la Unión Nacional de Ayuntamientos (1920). Los participantes tenían claridad sobre la forma en que las constituciones estatales habían (mal) interpretado la libertad municipal. También, entendían que la garantía de la viabilidad municipal no se encontraba únicamente en la vertiente de la hacienda pública, antes pasaba por el cabal entendimiento de su estado político, de su inserción en la Constitución.

La Unión Nacional de Ayuntamientos se fijó como tareas, entre otras, velar por que los municipios fueran representados

Municipalistas y municipalismo en México

democráticamente, que sus autoridades fueran competentes, que tuvieran autonomía hacendaria, que la Unión abarcara a todos los municipios del país y que se atendiera solidariamente a los miembros para un mejor desempeño.

En ocasión de su segundo congreso (1922), la Unión enfocó nuevamente la necesidad de una reforma constitucional, pero, además de buscar la emancipación de los poderes de los estados, postuló la rendición de cuentas en el ámbito municipal, como una forma de cristalizar la libertad municipal. La iniciativa de reforma constitucional derivada del congreso planteaba la reforma de los artículos 40, 41 y 115. De los dos primeros, se recomponía el federalismo mexicano, puntualizando que la República se componía de municipios autónomos congregados en estados y que el pueblo ejercía su soberanía por los poderes de la Unión Federal, por los particulares de los estados y por los locales de los municipios. Nuevamente, se reivindicaba la libertad municipal como emanación de la soberanía popular, retrotrayendo el ideal de Del Castillo.

Respecto a la reforma del artículo 115 constitucional, hay mucho que decir. Destacan las propuestas sobre la separación de funciones (legislativas y ejecutivas); la constitución de tribunales populares; el nombramiento de un administrador de rentas municipales; la independencia de los órganos electorales; se incluía a la Unión como instancia para la resolución de controversias electorales; se desglosaban los rubros de la hacienda municipal y se garantizaba su autonomía al respecto; en fin, fue quizá uno de los documentos más ambiciosos en la reivindicación municipal.

La Unión Nacional de Ayuntamientos llegó a su tercer congreso retomando sustantivamente la propuesta del segundo, sin embargo, no trascendieron en el recinto legislativo. De hecho, la Unión se fue desvaneciendo en relación inversa al fortalecimiento del autoritarismo de aquellos años. El episodio que retomaría el impulso municipalista fue el proyecto de la XXXI legislatura, en 1925, de Ley Orgánica Federal del Municipio Libre, cuya

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

exposición de motivos reconocía la vulnerabilidad municipal a manos de los poderes estatales.

El proyecto partía de considerar al municipio como un componente del pacto federal. Se justificó la necesidad de que fuera en el seno del legislativo federal que se expediera una ley reglamentaria sobre el municipio libre al apuntar que la reforma municipal no podría provenir de los poderes estatales, pues justamente ellos constituían la fuente de opresión.

El proyecto de ley recogía lo mejor de las iniciativas antecedentes, formuladas por la Unión e introducía mecanismos democráticos para vida municipal. Blanca Acedo lo confirma cuando dice que,

Proponía el diseño de un municipio democrático –no sólo autónomo– en relación con los poderes estatales. Hacía suyo el planteamiento original de la libertad municipal... y lo traducía en los diversos capítulos de la ley en los que está presente la ciudadanía y la idea de autogobierno (2009: 121).

En *La Libertad Municipal* (2009), Acedo pone de relieve dos nombres que resonaron en la historia municipalista del país, en los primeros años de la posrevolución. Ambos, agregándole contenido a la tesis de libertad municipal, uno, Modesto Rolland, a través de incorporarle el carácter democrático y responsable como correlato, es decir, alejándose del romanticismo de victimizar a ultranza a los municipios y señalando la necesidad de que los gobiernos municipales rindieran cuentas de su desempeño. La importancia de este personaje ya se detalla en este mismo libro. El otro, José de Jesús Castorena, poniendo el dedo en la llaga, al señalar la subordinación de los municipios a los poderes locales, validada por las constituciones estatales y reproducida en la real correlación de poder intergubernamental.

Pero los años veinte del siglo XX, años de municipios vigorosos en torno a la Unión Nacional de Ayuntamientos discutiendo la tesis de la libertad municipal, no fueron correspondidos con transformaciones institucionales de hondo calado municipa-

Municipalistas y municipalismo en México

lista; en realidad, fue inversamente proporcional: es la década en que desaparece el régimen municipal en el Distrito Federal. La comparación de Acedo es breve, pero sustanciosa: “El régimen de la Revolución mexicana fue más allá de lo que se atrevieron a hacer los regímenes centrales e incluso Porfirio Díaz por debilitar a los ayuntamientos asentados en la zona más poblada del país” (2009: 129).

El servicio al municipalismo

Sin lugar a duda, el trabajo de Blanca Acedo es un ejemplo de tesonería respecto al esclarecimiento de su par conceptual *libertad municipal y soberanía popular*. Seguramente ha hecho misión de vida el revertir la tendencia que agudamente detectó su maestro, Arnaldo Córdova, sobre el federalismo en México: ha sido más emblema que dilema. Al efecto, en clave didáctica ha producido materiales de investigación que constituyen orientaciones para discutir a profundidad el estado de los municipios. Por ejemplo, ofrece una perspectiva comparada (Acedo, 2014) sobre la facultad de los municipios de darse su ley orgánica o carta en diferentes países del continente (incluido Bolivia, en mérito de su declaración como Estado Autonómico) que, a los ojos poco curiosos, puede parecer elementalmente similar, y sin embargo, provoca cuestiones esenciales ¿Nuestra carta política fundante, así como los instrumentos que se le derivan, guarda congruencia con el reconocimiento de la soberanía popular?

De muy reciente producción editorial, Blanca Acedo ha puesto a la luz de expertos e inadvertidos, *Soberanía y libertad municipal 1811-2014* (2015 a; 2015 b), una compilación de materiales legislativos que, además de mostrar su oficio, gusto y respeto por la historia, constituyen un filón documental para quienes, más allá de opiniones emotivas, prefieren formarse en la evidencia. El texto, dividido en dos volúmenes que hablan de su copioso contenido, es una golosina para los ávidos de información, con el valor agregado de explicar, a lo largo de ésta y de otras obras suyas, la trayectoria constitucional de la libertad municipal.

En *Soberanía y libertad municipal 1811-2014* (2015 a; 2015 b), Blanca Acedo formó las piezas del rompecabezas para entender cómo se configuró esa idea-fuerza del siglo XIX¹, expresada como libertad municipal, qué curso siguió durante la gesta revolucionaria hasta desembocar en la Constitución de 1917 y su amanecer², y qué rumbo ha cobrado hasta nuestros días³. También, y a manera de advertencia, la autora incluye materiales que, de suyo, han sido perniciosos para la vida política, libre y plena, del municipio mexicano.

Si la oferta de documentos históricos no fuera suficiente para quienes buscan entender la naturaleza política del municipio mexicano, Blanca Acedo, en ocasión del primer centenario de la inclusión de la idea de municipio libre en la Constitución, publicó su ensayo *A cien años del municipio libre como institución constitucional, 1914-2014*, bajo el sello del Instituto Belisario Domínguez, cuyo título es plenamente descriptivo de su contenido: las propuestas para asegurar la libertad política y económica de los municipios mexicanos (2015c).

A cien años del municipio libre como institución constitucional, 1914-2014, se divide en cinco periodos que, en descripción de su autora, comprende, primero,

el periodo preconstitucional y la nueva Carta Magna (1914-1917); el segundo aborda los reclamos ante la indefensión del municipio libre en el periodo de 1918 a 1945; el tercero se centra en los partidos políticos

¹ Por mencionar algunos autores/temas: Miguel Ramos Arizpe, José María del Castillo Velasco, Prisciliano Díaz, Rafael Ruiz.

² Venustiano Carranza, Emiliano Zapata, Comisión Nacional Agraria, Modesto Rolland, Unión Nacional de Ayuntamientos, entre muchos otros.

³ La lista incluye propuestas presidenciales y de los partidos políticos que han escrito las principales páginas de la vida política del país en los últimos años (PRI, PAN, PRD)

Municipalistas y municipalismo en México

y el desastre municipal en el lapso de 1946-1976; el cuarto periodo comprende la alternancia política en los municipios de 1977 a 1996, y el quinto y último periodo tiene como horizonte la reforma del Estado (1997-2014) (2015c: 7-8).

Sobre el primero, inicia con la preceptuación constitucional del municipio libre (como reacción a la secular presencia de los jefes políticos), impulsada por Carranza con la reforma de 1914 a la Constitución de 1857, y luego en la de 1917. Acedo, como ya lo había documentado en obras anteriores, lamenta la ausencia de consideraciones profundas, como la de Zapata, para anclar la libertad municipal a la democratización basada en el derecho pristino de la comunidad para vigilar a sus autoridades. Y lamenta el predominio de propuestas que reducían el concepto de libertad a la dotación de recursos económicos. En su percepción, “predominó la posición que entendía la independencia municipal en la parte administrativa, no en la política” (Acedo, 2015c: 13).

Amén de las iniciativas aprobadas entre 1918 y 1945 (1928, 1933, 1934 y 1940; eliminación del régimen municipal en el D. F. –hoy, Ciudad de México– no reelección consecutiva de miembros de ayuntamiento; competencia municipal concurrente en materia educativa; y restitución de los municipios en los territorios, respectivamente), el ambiente en la época se impregnó de posiciones que entendían que la sola inclusión constitucional del precepto de libertad municipal no sería suficiente para la transformación institucional. La insatisfacción prohijó en los años veinte, narra Acedo, una peculiar participación de los propios ayuntamientos organizados, aunque sin éxito legislativo. Al contrario, las legislaturas estatales, en algunos casos, establecieron el sometimiento de los ayuntamientos a los poderes estatales.

Blanca Acedo ubica en este periodo un conjunto de propuestas que discutieron la pertinencia y viabilidad para que, en continuidad a la constitucionalización de la libertad municipal,

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

se reglamentara el artículo 115, como forma de garantizarla. En el fondo, el debate se orientó a esclarecer la naturaleza del municipio: o era un poder político (meritorio de soberanía), o era una instancia descentralizada (subordinada). El resultado no produjo la reglamentación esperada, se impuso una visión limitada y altamente conservadora que impidió que el Congreso de la Unión se hiciera cargo de ello.

El periodo 1946-1976 fue de gran predominio del PRI, aunque con cierta presencia de partidos diferentes en la Cámara de Diputados, lo que permitió un aceptable flujo de ideas de aspiración municipalista. Dos iniciativas prosperaron, una, que permitió el voto de la mujer en las elecciones municipales (1947), y otra, que amplió facultades municipales en materia urbana (1976). Otras iniciativas fueron menos venturosa, pero no por ello menos ricas en contenido político.

Las propuestas del Partido Acción Nacional (PAN), en diferentes episodios, se orientaron a reivindicar los principios esenciales del municipio libre; el Partido Revolucionario Institucional (PRI) propuso fortalecer la hacienda municipal, y (a contracorriente de algunos de sus miembros) fortalecer su vida democrática y libertad política, como forma para recuperar el municipio libre; el Partido Popular Socialista (PPS) propuso, también, redimensionar la importancia política del municipio como estrategia para transformar políticamente al país.

La presencia de los partidos políticos en la lucha municipalista no fue coronada con una reforma política en los municipios, en contrario, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en 1966, resolvía un amparo en revisión, puntualizando que los municipios eran órganos descentralizados, con competencias administrativas, posición y decisión que cancelaban cualquier idea de autonomía municipal. Pero, el país se encontraba en una dramática transformación que pondría, poco después, a la institución municipal en la palestra nacional.

Entre 1977 y 1996 se aprobaron iniciativas de trascendencia en materia municipal. En 1977, la inclusión de miembros de

Municipalistas y municipalismo en México

ayuntamiento de representación proporcional y la participación de los partidos nacionales en las justas locales; en 1983, la ampliación y precisión de facultades municipales; y la de 1994, por la que los municipios podían interponer controversias constitucionales.

Este periodo es etiquetado con justicia, por Acedo, como de alternancia en los municipios. Sin lugar a duda, fue esta institución la puerta de entrada a la pluralidad política. Con esa fortaleza, el PAN, el Partido Demócrata Mexicano (PDM), el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) el PPS y el PRI formularon diversas propuestas⁴ que cuestionaban la condición política de los municipios, reconociendo que no se había logrado lo suficiente para garantizar su libertad.

Ha sido, quizá, la reforma al 115 constitucional, la de mayor trascendencia, dado su volumen de nuevas atribuciones. Esta reforma es insuficiente, en tanto que se enfocó, sustantivamente, en la descentralización administrativa y no en la democratización municipal. Blanca Acedo invoca la crítica formulada por Moisés Ochoa Campos al espíritu de la reforma “Según este autor, era un error medular plantear la reforma municipal en el artículo 115 sobre la base de la concepción descentralizada, propia de un Estado unitario y no sobre la tesis de la autonomía municipal, propia de un Estado federal” (2015c: 52).

A contrapelo de la tesis de Ruiz Massieu, que consideraba fundamentada una reforma municipal basada en la descentralización administrativa, el Partido Socialista Unificado de México presentaba su concepción del municipio como la institución política fundadora de la soberanía y de la democracia.

La reforma constitucional a varios de sus artículos, ocurrida en 1994, destacó por su alcance democrático, al reconocer la facultad municipal de presentar controversias constitucionales. Al menos, en esta materia, ya era visible.

⁴ El Partido de la Revolución Democrática, fundado hasta 1989, incorporó en su lucha la tradición del municipio libre y las diversas asignaturas que se le asocian.

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

La turbulencia política ha tenido especial énfasis municipal entre 1997 y 2014, no sólo por la consolidación de la alternancia política, experimentada en todos los órganos de elección popular del Estado mexicano, sino por el creciente número de iniciativas de reforma constitucional, alrededor de 300, de acuerdo con Acedo. Además, por efecto de la propia alternancia, los gobiernos municipales se organizaron en asociaciones de municipios, respondiendo en principio a su extracción política.

Así, entre 1994 y 2001, surgieron, la Asociación de Municipios de México (AMMAC), la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM) y la Asociación de Autoridades Locales de México A. C. (AALMAC), de extracción panista, priista y perredista, respectivamente. En 2001 se creó la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM), asociación con pretensiones de agrupar a todos los municipios sin distinción de partido.

En este ambiente de mayor debate municipalista se gestó la iniciativa para reformar el artículo 115 constitucional, que sería aprobada en 1999. En el contenido se aprecian propuestas prometedoras, aunque no garantizadas, de reivindicación libertaria. Resaltan cuestiones como el reconocimiento al municipio como orden de gobierno y ya no como instancia administrativa; la declaratoria de exclusividad en las competencias municipales; la asociación, con menos limitaciones, entre municipios; y diversas competencias en materia hacendaria.

La resonancia de la reforma de 1999, respecto a sustituir la palabra “gobernar” por “administrar”, no coincidía con el escepticismo mostrado por Raúl Olmedo y Manuel González, municipalistas que cuestionaban su alcance real, pues de no modificar la sustancia municipal, reconociéndole atributos propios de un poder político, se diluía el propósito.

A decir de Blanca Acedo, en este periodo se hizo evidente la heterogeneidad municipal; los municipios indígenas cobraron presencia como nunca ante el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Este evento colocó el indige-

Municipalistas y municipalismo en México

nismo en la agenda pública y logró penetrar en la reforma constitucional en el año 2000, por la cual “se reconoce el derecho de autodeterminación de las comunidades indígenas y de ejercer la autonomía, lo que se traducirá (traduciría) a su vez en las Constituciones y leyes de las entidades federativas” (Acedo, 2015c: 65).

El periodo 1997-2014, de exuberancia legislativa (no necesariamente exitoso en términos municipalistas), ha aportado iniciativas que revelan la insistencia de lograr municipios políticamente libres, pero también documenta la falta de voluntad política para llevar a cabo una reforma municipal de raíz inscrita en la reforma del Estado.

De manera documentada, Blanca Acedo da cuenta de la oportunidad que tuvo el municipio de alcanzar definiciones sustantivas sobre su libertad política en el marco de los acontecimientos que rodearon a la Ley para la Reforma del Estado, expedida en 2007. Con una amplia participación de actores políticos y municipalistas, se alcanzó consenso en los temas referentes a:

1. El municipio como orden de gobierno; 2. Integración del municipio en la estructura del Estado federal;
3. Diversidad municipal y autonomía del municipio;
4. Asociación de municipios; 5. Servicio de carrera municipal; 6. Desarrollo metropolitano; 7. Participación de los ayuntamientos en el proceso de reformas a las constituciones locales; 8. Democracia participativa en el municipio; 9. Facultad de las entidades federativas y de los municipios para celebrar convenios internacionales, y 10. No prohibición al asociacionismo inter-gubernamental (Acedo, 2015c: 69).

Por diferentes razones no logró trascender en todas sus partes, además de que se produjeron diferendos entre quienes habían discutido el contenido, circunstancia que revela “que no hay consenso –aunque las ideas están ahí– sobre qué constituye el

municipio libre en el régimen federal mexicano actual” (Acedo, 2015c: 70).

Quienes tengan la oportunidad de leer el trabajo de Blanca Acedo encontrarán en él una de las mayores oportunidades para recabar elementos que permitan justipreciar el esfuerzo de sujetos individuales y colectivos en busca de la libertad municipal, así como información sobre aquellos que, de buena fe o malentendidos, dejaron pasar múltiples oportunidades para obsequiarle a este país un arreglo estatal basado en municipios libres, con albedrío para sumarse al desarrollo nacional. Seguramente, el conjunto de sus trabajos será insumo para una discusión más amplia sobre la reforma del Estado en este siglo XXI, una vez que haya naufragado el reflujo centralista que se asoma aquí y allá en este federalismo recurrentemente azotado.

Referencias consultadas

- Acedo, Blanca (2015a), Soberanía y libertad municipal 1811-2014, Compilación de materiales legislativos, Volumen I, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República y Colegio de la Frontera Norte, México, 334 pp. [Primera edición en formato impreso, 2015]. Disponible también la Primera edición en formato digital, 2017 (ISBN/ISSN:978-607-479-201-0).
- (2015b), Soberanía y libertad municipal 1811-2014, Compilación de materiales legislativos, Volumen II, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República y Colegio de la Frontera Norte, México, 387 pp. [Primera edición en formato impreso, 2015]. Disponible también la Primera edición en formato digital, 2017 (ISBN/ISSN:978-607-479-201-0).
- (2015c), A cien años del municipio libre como institución constitucional 1914-2014, Cuaderno de Investigación, Temas estratégicos, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, México, 75 pp. Disponible en <http://bibliodigitalbd.senado.gob.mx/handle/123456789/1889>

Municipalistas y municipalismo en México

- (2014), “*La autonomía municipal: perspectiva comparada*”, en Temas estratégicos, Reporte Quincenal, Núm. 8, segunda quincena de mayo, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, México, pp. 1-8. Disponible en <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos.php>, consultado el 3 de febrero de 2017.
- (2009), La libertad municipal en México (1824-1928), El Colegio de la Frontera Norte, Senado de la República, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Fundación Konrad Adenauer y Asociación de Municipios de México, 137 pp.