

llega por medio de reelecciones, y que la designación se haga por las autoridades políticas superiores, obrando de entero acuerdo con ellas y sancionando siempre su determinación los cuerpos electorales, sin que haya agitación ni lucha popular. Alguna vez que el Gobierno general se abstuvo de dirigir las elecciones municipales (1876), el ayuntamiento de México resultó de una composición tan heterogénea y de un personal tan notoriamente incompetente para la dirección de los negocios de la ciudad, que se hizo indispensable que fuera nulificada la elección. Este poder de designación de los funcionarios municipales, que de hecho ha concedido la República tanto al Gobierno Federal como á los locales de los Estados, ha probado ser muy superior al de la elección verdaderamente popular y ha contribuido en buena parte al progreso na-



México — Palacio Municipal. Escalera principal y vestíbulo

cional, permitiendo que en los ayuntamientos, de la misma manera que en los cuerpos verdaderamente políticos, tengan entrada hombres de probidad, inteligencia y dotes administrativas, aunque carezcan de popularidad entre las masas analfetas que forman la mayoría de las poblaciones.

Ciertamente que tal divorcio de la práctica y de la ley tiene que ser transitorio en este punto, como en todos los demás de las instituciones mexicanas, y que en un porvenir no remoto habrá de sancionarse por la ley algún sistema capaz de ser practicado sin comprometer los intereses sociales; mas en el último cuarto del siglo XIX el hecho ha sido el que dejamos señalado, como un caso especial del fenómeno característico de ese período de paz en que la Nación ha entrado francamente en el sendero de su organización social y política, depositando por tácito consenso, en manos de un jefe por todos acatado, un poder omnímodo y general para la dirección de los negocios públicos.

41. Al abrirse el siglo XX, los ayuntamientos se encuentran, lo mismo que las demás instituciones nacionales, en pleno período de desenvolvimiento y de rápida transformación: dotados de mayores elemen-

tos pecuniarios que nunca, pero ante la ingente necesidad de satisfacer exigencias crecientes, que pueden resumirse en una sola: la de convertir en poblaciones cómodas y salubres, para grupos numerosos y de vida activa, las que fundó el régimen colonial en una época de quietud y de vida reposada, y que el período revolucionario conservó pequeñas, estrechas, insalubres é incómodas. Adaptar las ciudades mexicanas al tipo moderno, para una vida amplia y activa, es la actual misión de los ayuntamientos, y de la manera de cumplirla dependerá en gran parte el porvenir de la Nación, pues aun para subsistir necesitan los pueblos seguir la marcha del progreso general de la humanidad.

De ahí tremendos problemas hacendarios y de organización municipal, que urge resolver con acierto, tanto más intrincados y difíciles cuanto más extensas é importantes sean las ciudades.

42. Bien diversa de las ciudades ha sido la historia de las poblaciones pequeñas, y especialmente la de los que llamamos *pueblos de indios*. En vano las leyes mexicanas se han empeñado en borrar la honda división de las razas que constituyen la población nacional y que en la legislación colonial española dió origen á dos leyes, una para el blanco, europeo ó criollo, y otra para el indio. La República borró de sus códigos toda diferencia y dió á su legislación, como base fundamental, la más completa igualdad civil y política de todos los mexicanos; pero desgraciadamente el esfuerzo ha sido en gran parte estéril, y el indio ha continuado y continuará aún por muchos años sentado á la puerta de su *jacal* ó cultivando y explotando por los procedimientos más primitivos sus tierras y montes, que conserva en común contra la ley, hasta que el alza del jornal y la instrucción, tanto alfabética como industrial, lo curen de sus enfermedades crónicas: la miseria y la ignorancia, que hoy lo tienen condenado á la apatía y á la triste inmovilidad de los ídolos sedentes de sus antepasados.

La ley ha hecho, ó mejor dicho, ha querido hacer del pueblo de indios una población regida y administrada conforme á los mismos principios que las de blancos y mestizos, y aun ha confiado á sus ayuntamientos la misión de vigilar el reparto de los terrenos de comunidad, alma de los viejos pueblos y cuya desamortización fué decretada desde 1856; pero tales disposiciones han sido inútiles, y en vano al restablecerse la República (1868) se insistió en el reparto y reducción de las tierras comunes á propiedad individual. Esos ayuntamientos, faltos de toda iniciativa en cuanto á administración municipal, han continuado amparando y defendiendo con toda clase de ardid y subterfugios legales los bienes de comunidad, y ni siquiera han hecho desaparecer los viejos cacicazgos locales, pues los caciques han sido siempre los regidores y presidentes municipales, robusteciendo y legalizando así su poder sobre los indios.

CONCLUSIÓN

43. ¿Qué ha sido el Municipio en la historia mexicana? ¿Qué es hoy? ¿Cuál sea el porvenir que su pasado y su presente permiten conjeturar para él? Tales son las cuestiones que en breve síntesis trataré de resolver.

44. El Municipio ha sido la unidad administrativa elemental y la primera base de la división territorial. Lo mismo que las provincias é intendencias de la época colonial, y los departamentos durante las épocas de centralismo, los actuales Estados de la Federación y el Distrito y Territorios Federales están divididos en municipalidades, que forman, por la reunión de varias, una división administrativa superior bajo el nombre de partido, distrito, prefectura ó cantón, aunque Estado hay cuya división se hace directamente en municipios, sin el intermedio de distritos.

45. El Municipio ha constituido siempre una persona jurídica, capaz de derechos y obligaciones, que puede adquirir y poseer bienes, así como contratar, y forma hoy con la Unión y los Estados la trilogía de las personas morales de la administración pública, distinguiéndose por este carácter de los distritos ó prefecturas, y también del Distrito y de los Territorios Federales, que carecen de personalidad civil.

46. La función general del Municipio ha sido la de satisfacer en cada localidad las necesidades más directas y primordiales de la vida, tales como el abasto de agua potable, el desagüe, el alumbrado y la pavimentación de las calles y plazas, los parques públicos, la salubridad general y la policía. Necesidades más imperiosas é ingentes que cualesquiera otras, su satisfacción es más urgente y la manera de realizarla se hace más patente y sensible á todos, resultando por lo mismo de mayor importancia. Los habitantes de una ciudad tendrán siempre un interés más claro y perceptible en estar bien dotados de agua, en disponer de calles limpias, bien pavimentadas y alumbradas, y en contar con buenos mercados donde adquirir sus comestibles, que en la mayor parte de las materias sometidas á la legislación federal, pues por grande que sea la importancia de éstas, será ordinariamente indirecta.

Así, pues, la deficiencia de los servicios municipales ha sido prueba irrecusable de que la vida no ha llegado á elevarse á un grado superior de cultura y que el hombre no ha alcanzado, en la satisfacción de sus necesidades materiales é inferiores, una facilidad que le permita consagrar la mejor parte de sus actividades al desenvolvimiento de sus más altas facultades.

47. Aunque el poder municipal implica naturalmente la función legislativa en lo tocante á la organización de las ciudades, sus ordenanzas de policía y los impuestos locales, como se observa en varias naciones europeas, en México nunca los ayuntamientos han tenido tal función; considerados como agentes subalternos del poder ejecutivo y dependientes de él, ni han arreglado ellos las bases del gobierno de las ciudades, ni han dictado disposiciones sino de mera é ínfima policía, ni menos aún han decretado impuestos para cubrir sus presupuestos. Sujetos al Congreso Federal en el Distrito y en los Territorios, y á las Legislaturas en los Estados, como los otros poderes y todas las autoridades, no han dependido sin embargo del Poder Legislativo, como acontece con las corporaciones municipales norte-americanas, ni nunca han rendido sus cuentas á ese Poder ni le han sometido sus actos, para ser revisados ó aprobados, sino que, como queda dicho, en todo y para todo se han considerado como una rama y dependencia del Ejecutivo, lo cual ha contribuído de algún modo á substraerlos á las agitaciones políticas y á darles unidad.

48. En rigor, tampoco han tenido funciones judiciales los ayuntamientos de este país, pues si en la época colonial ejercieron jurisdicción los alcaldes, ellos no se confundían con los Concejos, por más que fueran funcionarios municipales; sus decisiones eran ejecutadas con total independencia del cabildo y como emanadas de una facultad propia y personal.

49. En lo general, han sido y son los ayuntamientos cuerpos que administran por sí mismos y directamente, y cuyas resoluciones se ejecutan por comisiones de su seno, sometidas en todo caso á los acuerdos de la corporación, y por ende sin unidad ejecutiva, no obstante la existencia de presidentes municipales, pues las funciones propias de éstos se limitan legalmente á la dirección de las deliberaciones y á distribuir las labores, sin llegar á dictar providencias superiores y fundamentales ni á ejecutar los acuerdos de los ayuntamientos. A diferencia del *mayor* de las ciudades de los Estados Unidos, facultado para nombrar empleados, expedir ordenanzas y oponer el veto á las decisiones del cuerpo municipal, los presidentes municipales mexicanos son tan sólo los primeros regidores, encargados, lo mismo que, en defecto de ellos, los regidores segundos, terceros, etc., de la marcha material de los ayuntamientos, pero no de impedirles su dirección administrativa ni de trazarles sus planes generales de acción.

50. El sistema pudo subsistir sin graves inconvenientes durante la tranquilidad, ó más bien, el quietismo de la época colonial. Subsistió también en la época revolucionaria, porque precisamente el estado permanente de crisis impedía reorganizar la administración. Pero después, en la época de desenvolvimiento del país bajo la República, definitivamente constituida, ha entrado en un período de transformación radical, que mucho se aproxima á su disolución.

Compuestos de funcionarios sin remuneración ni responsabilidad, y caracterizados por su falta de previsión y por la incapacidad de satisfacer las crecientes necesidades de ciudades extensas y populosas, los ayuntamientos van dejando de cumplir su misión, y la creciente complicación de sus negocios pone de relieve la insuficiencia de su organización, insuficiencia que se trata de atenuar por la creación de juntas auxiliares, pero independientes. En vano el Gobierno Federal y los de los Estados, cada uno en los Mu-

nicipios que le corresponden, han tratado de poner remedio al mal, enviando á la administración municipal á los hombres de mejores dotes de gobierno, de más inteligencia y más probidad; muchos de ellos han sido llamados más tarde á funciones de jerarquía y responsabilidad superiores, y aun han desempeñado con habilidad Secretarías de Estado; pero á pesar de sus dotes personales, el Municipio continuó bajo su administración lo mismo que ha sido en todo tiempo, con sólo diferencias de grados: un cuerpo de eficiencia muy escasa y poco coherente.

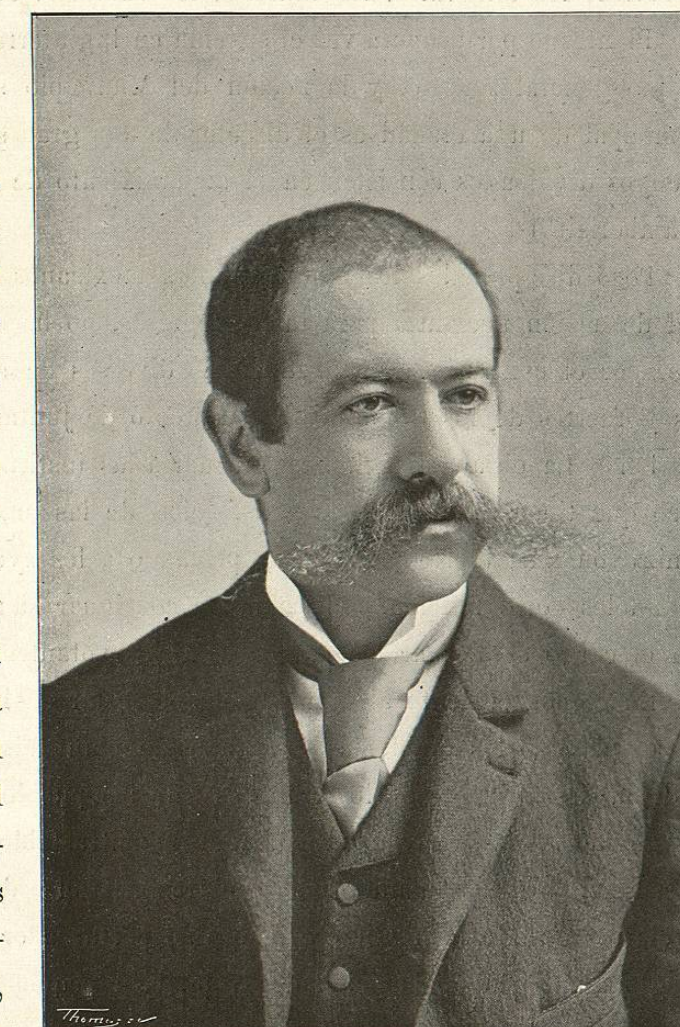
De ahí que, aun sin conciencia precisa del hecho, cada vez que se ha querido mejorar notablemente un ramo ó han aparecido necesidades más imperiosas que las ordinarias, se haya reducido la esfera de las atribuciones municipales y los Gobiernos superiores hayan ido absorbiendo gradualmente las funciones de los ayuntamientos.

51. No parece, pues, aventurado prever que tal absorción continuará su curso y que en porvenir poco distante los ayuntamientos habrán desaparecido de las grandes poblaciones, ó que al menos se transformará radicalmente su organización, perdiendo su carácter de administradores, y sólo quedarán en los pueblos de segundo ó inferior orden, para desempeñar en ellos las funciones de última ramificación del poder administrativo, á semejanza de los vasos capilares en el sistema de la circulación en el organismo animal.

Por cuanto á los ayuntamientos del Distrito y Territorios Federales, puestos por la Constitución bajo la dependencia inmediata de los Poderes de la Unión, y sobre todo, en lo tocante al de la capital de la República, residencia de esos Poderes y del Cuerpo diplomático, á las razones propias del gobierno de una gran ciudad se unen consideraciones de orden político que exigen que los altos funcionarios de la Nación no estén, ni aun indirectamente, bajo la jurisdicción de autoridades que no sean exclusivamente federales.

52. La creencia de que la elección de los funcionarios municipales y la rotación de esos cargos entre los vecinos constituye una escuela de democracia y es necesaria preparación para la vida política nacional, hase ido abandonando con tanta mayor rapidez, cuanto que la experiencia de un cuarto de siglo de paz y de progreso ha demostrado al pueblo mexicano que no son precisamente los principios jacobinos de una democracia absoluta los que pueden curar de sus males á la Nación y hacerla perdurar en la senda de la civilización y del engrandecimiento. Los principios de la política abstracta é ideal han sido substituídos más y más por las enseñanzas de la sociología positiva. Y aunque el actual estado político del país no deba ser considerado sino como transitorio, preparación de otro mejor y más elevado, las inducciones basadas sobre el pasado y el presente hacen creer que la organización definitiva de las instituciones políticas de esta tierra se hará sobre bases totalmente diversas que las que trataron de establecer los constituyentes de hace medio siglo.

53. Los últimos treinta años han abierto al gobierno de las ciudades nuevos y amplios horizontes, y en algunos países la administración municipal fué radicalmente transformada, después de profundos estudios y largas discusiones. En la mayor parte de las naciones se abrió paso la convicción de que los regímenes establecidos eran deficientes é ineficaces para satisfacer las necesidades de los habitantes, y más ó menos,



Ingeniero D. Roberto Gayol,
autor del proyecto de saneamiento de la ciudad de México
y director de las obras