

Revista iapem

500 Años del municipio en América

**Five hundred years of
the municipality in America**

102

Enero-Abril, 2019

© **Revista IAPEM**

Instituto de Administración Pública
del Estado de México, A.C.

Director de la Revista:

Julián Salazar Medina

Comité Editorial de la Revista:

Hilda Aburto Muñoz (México), Ricardo Navarro Reyna (México),
Luis Humberto Fernández (México), Fernando Ortega (Perú),
Jordi Serra (España), José Juan Sánchez González (México),
Omar Guerrero Orozco (México), Alejandro Romero Gudiño (México),
Lucio Mauricio Henao Vélez (Colombia),
Guillermina Baena Paz (México),
Juan Miguel Morales y Gómez (México),
Leobardo Ruíz Alanís (México).

Av. Hidalgo Pte. núm. 503

Col. La Merced, Toluca, México

C.P. 50080. Tels.: (01722) 213 4672, (01722) 213 4673, (01722) 213 4674

Página web: www.iapem.mx

ISSN 1665-2088

Certificado de Licitud de Título Núm. 6714

Certificado de Licitud de Contenido Núm. 6995

Certificado de Reserva de Derechos al Uso

Exclusivo del Título: 04-2013-013012312200-102

Los trabajos que aparecen en esta revista son responsabilidad de los autores y no necesariamente expresan el punto de vista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Revista IAPEM es una publicación cuatrimestral especializada en Administración Pública. Está dirigida a funcionarios, administradores, investigadores, docentes, analistas y a todos aquellos interesados en la Administración Pública global, nacional y local.

Revista IAPEM aparece indexada en:
**Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas
en América Latina
(LATINDEX)**

500 Años del municipio en América

Five hundred years of the municipality in America

Presentación 7

ARTÍCULOS

Los gobiernos locales en el Estado de México: corrupción y valor público
The local governments in the State of Mexico: corruption and public value 11
Jaime Espejel Mena

El contexto imposible para la transparencia y la rendición de cuentas
municipal en el estado de Morelos. Una mirada Foulcaultiana
*The impossible context for the transparency and municipal accountability
in the state of Morelos. A Foulcanian miracle* 35
Miguel Guerrero Olvera

La importancia del municipio mexicano en la Cuarta Transformación
The importance of the mexican municipality in the Fourth Transformation 61
Roberto Moreno Espinosa

Retos actuales para el municipio en México
Current challenges for the municipality in Mexico 75
Gabriel M. Ezeta Moll

Modernización del municipio mexicano
Modernization of the mexican municipality 93
Ignacio Pichardo Pagaza

La importancia del municipio mexicano en la Cuarta Transformación

The importance of the Mexican municipality accountability in the Fourth Transformation

Roberto Moreno Espinosa*

Resumen

En el presente se realiza un análisis diacrónico del municipio mexicano que parte de la década de los sesenta del siglo pasado, con breves referencias a la fundación del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz. Se abordan factores de carácter económico y político-administrativo que han empantanado el desarrollo municipal. De manera central se plantea que el fortalecimiento municipal y de la sociedad local es requisito *sine qua non* para alcanzar un genuino éxito de la denominada Cuarta Transformación; sin embargo ello no se dará de manera automática como resultado de la llegada de un nuevo gobierno, sino que tiene que ser resultado de las iniciativas, organización, movilización y empuje de la sociedad local, no obstante la llegada de Morena puede catalizar dicho proceso.

Palabras clave

Municipio, antecedentes, descentralización, federalismo, profesionalización, transformación, desarrollo, gobierno, sociedad local.

Abstract

In the present a diachronic analysis of the Mexican municipality is carried out that starts in the decade of the sixties of the last century, with brief references to the founding of the Town Hall of the Villa Rica de la Vera Cruz. Economic and political-administrative factors that have bogged down municipal development are addressed. Centrally, it is argued that strengthening municipal and local society is a *sine qua non* requirement to achieve a genuine success of the so-called Fourth Transformation; However, this will not happen automatically as a result of the arrival of a new government, but it must be the result of the initiatives, organization, mobilization and push of the local society, however the arrival of Morena to power, can catalyze this process.

Keyword

Municipality, background, decentralization, federalism, professionalization, transformation, development, government, local society.

* Es doctor en Administración Pública por la UNAM, integrante del Consejo Asesor de la Sociedad Civil de la representación en México del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2001-2008; coordinador del posgrado de Administración Pública de la UNAM, 1996-2008; ha sido distinguido con dos doctorados honoris causa; es integrante del SNI, nivel II; ha efectuado una estancia posdoctoral en la Universidad de Nuevo México y dos en la de Alcalá; es presidente de la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, A.C., actualmente profesor de Carrera de la UAEMex, Campus Amecameca.

Introducción

En este año 2019 estaremos celebrando el 500 aniversario de la fundación del primer ayuntamiento en México, el de la Villa Rica de la Vera Cruz. En el punto de partida, como es conocido, constituyó un factor de legitimación que empleó el conquistador ante el deslinde del dispositivo de control gubernamental establecido en la isla de Cuba, encabezado por Diego Velázquez y cuyo resultado le revistió a Hernán Cortés de una cierta formalidad, además de la legitimidad aludida para emprender una aventura llena de avatares y vicisitudes pero que a la postre le rindió jugosas ganancias, tanto a los conquistadores como, esencialmente a la corona española, además de constituir un hecho histórico que ha trascendido el tiempo y el espacio, se trataba del amanecer de una nueva era y época para la humanidad, los descubrimientos realizados por el genovés Cristóbal Colón del nuevo continente que a la postre fue denominado y conocido como América, estaban aún en una fase primigenia, todo lo cual transformaría y revolucionaría al mundo hasta entonces conocido.

En aquél momento la fundación del primer ayuntamiento debió haber parecido a los aventureros un hecho quizá poco trascendente, habida cuenta de las altas dosis de incertidumbre que los envolvían; sin embargo, esta iniciativa marcó un hecho histórico del cual hoy nos seguimos ocupando, fue el nacimiento de la forma de organización y gobierno local, génesis del municipio con lo cual se anticipa con mucho a los dispositivos de administración y gobierno regional y central novohispano, antecedentes de los órdenes de gobierno estatal y federal de la época del México independiente. El hecho además testimoniaba y trasladaba a las tierras recién conocidas la experiencia, instituciones y modelo prevaleciente en la Península, guardadas las proporciones. Sobre el particular Ricardo Uvalle, citando a José Luis Martínez destaca:

Una de las instituciones españolas que se incorporan al territorio conquistado es el municipio. Cuando en 1519 Hernán Cortés funda la Villa Rica de la Vera Cruz, integra el primer ayuntamiento con los siguientes funcionarios: “Hernán Cortés, en justicia mayor; Alonso Hernández Portocarrero y Francisco de Montejo, como alcaldes ordinarios; Pedro de Alvarado, capitán general para las entradas; Cristóbal de Olid, maestre de campo; Juan Gutiérrez de Escalante, alguacil mayor; Gonzalo Mejía, tesorero; Alonso de Ávila, contador; un fulano Corral, alférez; Ochoa, Vizcaíno, alguacil real y un Alonso Romero” (Uvalle Berrones, Ricardo, 1992, 21).

No cabe duda que la fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz y la organización del primer ayuntamiento constituyeron una base fundamental que aportó elementos para cohesionar y comprometer a los conquistadores,

además de representar uno de los ejercicios encomendados a estos y otros como los adelantados, relativo a la fundación de las ciudades, si bien la Villa Rica de la Vera Cruz era sólo una premisa de tal proceso, no deja de ser un precedente fundamental sobre tan necesario hecho encargado a tales contingentes.

No deja de ser altamente paradójico, que en 2019 estaremos conmemorando aquél acontecimiento ya distante, sin embargo, el municipio mexicano aún continúa padeciendo grandes carencias, es el orden de gobierno más rezagado, arrinconado y en buena medida olvidado; a la fecha dispone de escasas potestades fiscales y limitados recursos financieros, continúa resistiendo estoicamente una alta dependencia de los gobiernos federal y estatal; desde luego lo más lamentable consiste en que no es sólo el aparato o estructura de gobierno, administración y gestión, sino fundamentalmente, es la población, la ciudadanía, el pueblo en una palabra del entorno del gobierno municipal quien padece realmente el olvido y rezago a los que hago alusión.

La excesiva centralización político-administrativa y económica desarrollada y arraigada en el país virtualmente ha arrojado al gobierno municipal al subdesarrollo; asimismo, el tutelaje en que se ha mantenido al municipio además de la centralización aludida, provocó limitación en el desarrollo de ciudadanía, no es así casual que esta acuse aún altos grados de apatía y que a través de muchas décadas no haya sido capaz de reivindicar plenamente sus derechos y obligaciones; desde luego este escenario ha cambiado de manera paulatina, toda vez que múltiples acontecimientos, luchas, procesos y acciones, favorecen un desarrollo democrático, quizá lento por el cúmulo de obstáculos que se han interpuesto para hacerlo más ágil, efectivo, duradero y de calidad.

En el presente artículo se busca efectuar un conjunto de planteamientos de carácter histórico y prospectivo con base en las premisas que se han desarrollado a través del tiempo, en particular desde el movimiento del 68 que marcó un antecedente sólido e ineludible en la configuración del México de fin de siglo, al que se añadieron otros de capital relevancia, lo que de conjunto hizo explosión el 1º de julio de 2018, proyectando al país por los senderos de un nuevo régimen. ¿Qué ha pasado con el municipio mexicano y con la sociedad local de su entorno en este periodo de 50 años?

La estructura del artículo parte por un breve análisis retrospectivo de la trayectoria del municipio mexicano, a continuación se abordan aspectos fundamentales del contexto socio-político y económico que envuelve al municipio, enseguida se destacan algunos factores que han provocado el rezago del tercer orden de gobierno y administración. Parte fundamental del capítulo consiste en destacar la relevancia que reviste el fortalecimiento del municipio y la sociedad de su entorno como eje fundamental en el desarrollo y consolidación de la Cuarta

Transformación (4^oT). Finalmente incluyo un conjunto de consideraciones y aspectos prospectivos, así como las fuentes de información empleadas.

La persistente y azarosa trayectoria del municipio mexicano

500 años median de la fundación del ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz y el correr de los tiempos que nos toca vivir, un lapso temporal que no ha sido suficiente para afirmar que la institución de gobierno y administración local en México, finalmente se ha consolidado, toda vez que nuestro municipio continúa arrastrando un conjunto de carencias a cual más importantes para un genuino desarrollo local, por ello pareciera inaudito que cinco siglos no hayan bastado para hacer de la institución local un eje, un dispositivo y un factor básico para atender las necesidades y prioridades fundamentales de la sociedad, de la comunidad o del pueblo. De los cinco siglos mencionados, tres corresponden a la fase relativa a la dominación española y dos al México independiente, así que la responsabilidad del atraso del municipio no corresponde únicamente a los gobiernos de la segunda etapa; sin embargo, la primera pertenece a una fase meramente colonial, en la cual cabe destacar, no obstante que el dispositivo de gobierno local tuvo una importancia significativa para la Corona española.

Como ejemplo de lo anterior, es indispensable tener en cuenta que durante la fase primigenia e inclusive ya más avanzada de la conquista a nivel continental la fundación de ciudades representó un ejercicio necesario y estimulado desde la Península, de manera específica, vale la pena recordar que en el trazo de las mismas al definir la plaza principal –centro histórico– en un lenguaje más reciente, siempre se consideraron como piezas fundamentales el asentamiento de los poderes temporales y espirituales, por lo que más allá de ser únicamente simbólico, el edificio-residencia del cabildo tuvo un lugar privilegiado.

Durante la época colonial el municipio u organización local mantuvo una presencia constante, desde luego supeditado a las autoridades centrales novohispanas y centrales peninsulares, sin embargo, nunca fueron suprimidas, su papel era atender asuntos de carácter local y ser el vínculo en el ámbito territorial, a fin de alcanzar y afianzar los fines en la racionalidad colonial que la Corona promovía desde España. Inés Aragón destaca, respecto de aquella época:

La historia marcaba el tiempo propicio para el robustecimiento del poder real y eclipsaba por lo mismo, la posibilidad de otros niveles de libertad o autonomía. Los Borbones y los Habsburgo, las dos casas reinantes españolas en los trescientos años de la etapa que reseñamos, fueron verticales en el ejercicio del poder y, unos más que otros, pero todos, centralizaron en la voluntad políticas del rey la determinación del perfil del imperio español. (Aragón Salcido, 1995, 21)

En esta breve reseña de la etapa colonial es pertinente subrayar que además de la presencia, labor, pertinencia de la organización y dispositivo local de administración y gestión, el municipio empezó a dar muestras de autonomía, el caso más enfático fue el que se dio en los años previos al estallamiento del movimiento independentista de 1810 de parte del cabildo de la ciudad de México. Sobre el particular el municipalista Moisés Ochoa Campos destacó: “Los cabildos tuvieron una función señalada en los movimientos precursores de la independencia hispanoamericana. Tanto en México –entonces Nueva España– como en el resto de las colonias, el Ayuntamiento levantó la primera voz, para exponer la doctrina de la soberanía popular, al través de sus órganos inmediatos”

De esta manera hay que recordar que en agosto de 1808, en una Junta General presidida por el entonces virrey Iturrigaray con asistencia de representantes de grupos influyentes, de parte del vocero del Ayuntamiento de la ciudad de México, se expresó la afirmación de que en ausencia del gobierno legítimo, en este caso del Rey –recuérdese la invasión de Napoleón a España y la deposición del rey Fernando VII–, “el pueblo considerado como la fuente y origen de la soberanía, tomaba de nuevo ésta para depositarla en el gobierno provisional. Sobre este particular Ileana Mazarigos apunta: “los representantes de las fuerzas centralistas: alto clero, terratenientes, oidores, se percatan que, de prosperar tales iniciativas, la independencia era evidente. Disuelven, por tanto, el ayuntamiento, asesinan a sus cabezas, deponen al vacilante virrey mediante el golpe de Estado Yermo”. (Moreno Espinosa, *apud*, Ochoa Campos – Mazarigos Ileana, Óp. cit)

En el arranque de la fase del México independiente al municipio no se le brindó la importancia necesaria teniendo en mente un desarrollo local, lo cual es comprensible en virtud de la necesidad de consolidar, en primer término al Estado nacional, las condiciones así lo exigían, era indispensable a todas luces dar forma a un Estado y una Administración Pública que recién habían adquirido su independencia, no obstante el país se organizó con base en entidades federativas, una vez superada la fase correspondiente al primer imperio y los novísimos estados fueron, a su vez, organizados en municipalidades, se decía pueblos con ayuntamiento. A título de ejemplo destaco el caso del Estado de México, el cual estaba organizado ya desde la época de la Primera República Federal de México (1824–1835) en un orden distrital, subdistrital (partidos) y municipal-local de gobierno y, a partir de este esquema, proceder a la organización y conducción de su sociedad, la cual concordaba más con el esquema de una sociedad corporativa, coincidente con la sociedad colonial precedente que con una más moderna. (Moreno Espinosa, 1992)

De manera más específica, en la Ley Orgánica Provisional para el Arreglo del Gobierno Interior del Estado, del 16 de agosto de 1824 se divide al territorio del Estado en ocho distritos y 36 partidos; a la cabeza de los primeros se colocaron los

llamados prefectos y en los partidos subprefectos; los prefectos eran designados por el gobernador del estado y los segundos por los prefectos, con la aprobación del gobernador, como es de apreciarse, dicha organización recoge ingredientes y antecedentes del modelo francés y algunos de corte hispánico, además de evidenciar que existieron autoridades intermedias entre los ayuntamientos y el gobierno del estado. (*Ibid*, 107).

A lo largo del siglo XIX, el municipio dispuso de una importancia que vale la pena explicar, toda vez que desde un punto de vista geográfico y dada la extensión de México, muchas veces correspondió a los municipios ser la única representación del Estado en lo largo y ancho del país, desde luego, le precedieron las partidas militares; sin embargo, el municipio tuvo mayor cobertura de funciones todas ellas de carácter rudimentario, dadas las limitaciones de todo género pero que, a pesar de ello se llevaban adelante. No hay duda que la instancia municipal atendió necesidades básicas de la población, pero en la medida en que el Estado nacional se fue fortaleciendo hacia la segunda mitad del siglo XIX y sobre todo en el último cuarto, al municipio y su población más bien se le fue sometiendo y en ello jugaron un papel fundamental los jefes políticos, genuinas instancias intermedias entre los ayuntamientos y los gobiernos estatal y federal.

El contexto político-administrativo del municipio, centralización vs descentralización y federalismo

Un factor esencial de todo Estado moderno es la centralización político-administrativa que se labra de manera paulatina pero ascendente en el proceso de desarrollo y consolidación de aquél; no es poco frecuente que dicha centralización se lleve a cabo pasando por el debilitamiento e inclusive la destrucción de las formas de organización y autárquicas locales, frases como la de “El Estado contra el municipio” u otras acciones como la celeberrima Batalla de Villalar en la cual las comunidades sucumbieron ante las fuerzas realistas de Carlos I hacia el año de 1521, batalla que simboliza la pérdida de las autonomías y formas de organización que la sociedad hispana desarrolló en sus localidades, en este caso en el reino de Castilla, queda claro que la conformación del Estado nacional pasó, arrasó con las autarquías, con los estamentos, con los denominados, durante la fase precapitalista, los países de estado.

Es categórico que el proceso de formación de los estados modernos corre en paralelo con el fenómeno de la centralización, en el cual el poder regional y las autonomías locales ceden a favor del poder central. En este dilatado proceso el monarca se valió y apoyó en comisarios, adelantados y otras categorías, a través de las cuales se forjó el poder central, a la postre el Estado nacional.

En el caso mexicano, la organización y forma de Estado que ha prevalecido en los casi 200 años de vida independiente, ha sido la federal, con excepción de los breves periodos que ocuparon las repúblicas centralistas y los dos imperios; sin embargo, en lo fundamental, nuestro federalismo ha sido centralista, así lo manifiesta, entre otros, la debilidad congénita del municipio que ha sido una constante en la historia político-administrativa y económica del Estado mexicano, si bien durante el pasado siglo se dio una serie de reformas que pretendieron revestir al municipio de mayores facultades y recursos, más bien ha parecido como un ejercicio de simulación que como un objetivo real.

La trayectoria seguida por el Estado mexicano en pos de lograr la unidad civil de la nación, de alcanzar su madurez como estado nacional, así como promover un modelo económico acorde con sus condiciones y con la geopolítica que lo ha envuelto, ha sido por demás difícil, compleja y con grandes sacrificios de su sociedad, además se priorizó, como era de esperarse y como se ha efectuado en una gran mayoría de países, el fortalecimiento del poder central, en detrimento de los niveles y órdenes regional-estatal y local-municipal y no se diga comunal, sólo que en el caso mexicano se han cometido excesos que, a su vez, se traducen en privilegiar lo federal, en menor medida lo estatal y ya muy rezagado lo municipal. Así se llegó a una hipercentralización que ha hecho de la ciudad de México –hoy la 32ava entidad federativa–, un espacio que junto con buena parte del Estado de México han dado forma al Valle de México que actualmente concentra cerca de 22 millones de habitantes y continúa siendo el centro de toma de decisiones en diversos planos, quizá podríamos mencionar que, a pesar del centro, en las últimas dos o quizá tres décadas se ha empezado a apreciar un fortalecimiento de algunas regiones del país.

El gran perdedor del planteamiento anterior, ha sido, sin duda, el municipio y su población, con sus honrosas excepciones, no olvidar que una de las reivindicaciones de los revolucionarios de 1910 fue el lema del “Municipio Libre”, pero libre de autoridades despóticas que colgadas del gobierno central sembraban virtualmente el terror en los municipios más que ayudarlos o apoyarlos. El Constituyente del 17 finalmente legisló en materia municipal, lo que quedó plasmado en el artículo 115 y, en efecto eliminó las autoridades intermedias y asentó que entre el ayuntamiento y el gobierno del estado no habría autoridades de ese género, pero, desde luego hizo de los gobernadores los jefes natos de los ayuntamientos y el despotismo, quizá un poco disminuido, ahora se trasladó a los gobernadores de las entidades federativas, cuestión que atravesó la mayor parte del siglo XX y lo que va del XXI; es muy conocido como los municipios son maniatados, atados, fiscalizados y hechos cómplices de no pocas corruptelas de los gobiernos estatales y desde luego, fundamentalmente de los presidentes municipales que se prestan con relativa facilidad al desvío de recursos.

Así, en lo fundamental, un genuino federalismo está por construirse y con ello finalmente la comunidad, la ciudadanía o el pueblo verá y tendrá en sus autoridades y servidores públicos municipales, verdaderos representantes y gestores de sus necesidades básicas, prioritarias, innovadoras y se desencadenará la energía social muchas veces contenida en la mayor parte de los 2,450 municipios que existen en el país. Existen varias condicionantes y determinante para arribar a este escenario: a) un mayor impulso desde la base, desde la periferia, desde los rincones más apartados del país, toda vez que un sólido federalismo y descentralización partirá de la citada periferia y de ahí al centro, es decir, un movimiento y proceso de abajo hacia arriba; b) voluntad política, la cual era prácticamente nula en la fase neoliberal que cubrió 36 años, con el cambio de régimen las condiciones pueden ser diferentes, no se darán en automático, es menester que el pueblo se manifieste, se exprese e inclusive se movilice para hacer escuchar su voz y empujar a un federalismo real; c) la participación social y ciudadana es un requisito *sine qua non* para catalizar el proceso mencionado, es el momento de plantear iniciativas creativas, corresponsables; d) se requiere además promover una remunicipalización, habida cuenta de que el número actual de municipios en el país expresa, a todas luces una suborganización del mismo y un ordenamiento territorial-municipal que no propicia ni favorece la participación; se requieren municipios de una dimensión que permita, propicie y catalice la participación, el compromiso, el deseo de participar, etcétera.

Las carencias de la sociedad local y sus formas de organización

Las carencias de la sociedad son muchas y son además añejas, puesto que el régimen político que se prolongó desde el México posrevolucionario hasta finales del 2018, como lo destaca; el presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) estaba volcado al saqueo, a los negocios de pocos, a la desnacionalización acelerada de recursos naturales, de actividades económicas fundamentales como la banca, los energéticos, las telecomunicaciones, etcétera y, desde luego se debatía en niveles de corrupción que como país nos ubicaban en lugares verdaderamente vergonzantes; en materia de impunidad casi se alcanzaba el 100%, se ha brindado el dato que llegó al 99% así que solo un ínfimo 1% era la diferencia. La moral, la autoestima y la dignidad de la mayor parte de la nación estaban por los suelos. Adicionalmente el propio presidente ha afirmado que la Administración Pública estaba ensimismada, trabajando para sí en vez de hacerlo para la sociedad a la que se debía.

En este panorama la vista y las acciones favorables al orden municipal de gobierno, administración y gestión están muy lejanas para atender lo local, buscar

su desarrollo conjuntamente con la ciudadanía y el multicitado pueblo. Así, el municipio ha sido más bien un apéndice, arrastra de tiempo atrás como los otros órdenes de gobierno padecimientos como el compadrazgo, el nepotismo, el clientelismo, la improvisación y el amateurismo. En materia de organización retomo lo planteado en el subapartado anterior, es fundamental promover e impulsar una remunicipalización, es ya inadmisibles que exista más de una decena de municipios con una población que sobrepasa la de varias entidades federativas, a título de ejemplo baste señalar que en 2015, el estado de Tlaxcala contaba con 1, 273,000 habitantes, en tanto que el municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México acumulaba 1, 677,678 habitantes. El estado de Tlaxcala cuenta con 60 municipios, otros tantos ayuntamientos y 400 presidentes municipales de comunidad, el contraste es más que manifiesto, es decir que en el ámbito municipal en esa entidad federativa, el conjunto de ayuntamientos sumados a los 400 presidentes municipales de comunidad gobiernan a 1,273,000 habitantes, en tanto que en Ecatepec de Morelos un sólo ayuntamiento gobierna a 1,677,678 habitantes, seguramente es un grupo de magos o quizá charlatanes para pensar y afirmar que el municipio es un modelo de gobierno.

Es indispensable también la reorganización en el espacio de los municipios, de tal manera que se les brinde a la totalidad de los pueblos, localidades y colonias las posibilidades de contar con una autoridad auxiliar inmediata que aglutine, en primera instancia demandas e iniciativas de la población y dé cauce a una participación proactiva. Si el municipio está rezagado, las partes que lo conforman territorialmente lo están aún más, tal es el caso de las delegaciones, comisarías, juntas auxiliares, tenencias, etcétera, no existe una uniformidad en torno al nombre de dichas autoridades, lo fundamental es que también merecen y es imperioso que se les atienda, con el propósito de que participen de manera conjunta y expresen sus prioridades para darles salida y atenderlas de la mejor manera.

Las necesidades en el ámbito local son muchas y van desde aspectos básicos como agua, alcantarillado, iluminación, pavimentación, caminos vecinales, seguridad pública, conectividad, primeros auxilios, transporte y movilidad, seguridad civil, empleo para la juventud y en general población en edad de trabajar, guarderías en poblaciones con mayor número de habitantes, educación de calidad y profesorado que atienda a las escuelas unitarias o multigrado, alimentación, ornato urbano y rural, espacios de recreación para niños y adultos, instalaciones deportivas y otras. En todo ello la corresponsabilidad, la participación social, ciudadana y la colaboración pueden darse y desencadenarse en tanto existan las condiciones de organización, estímulo, gestión de la participación ciudadana y tecnologías como la gerencia social para lograr un compromiso social con base participativa, voluntad política y eficiencia en la gestión de recursos.

El fortalecimiento del municipio mexicano en puerta

La llegada de Morena al poder ha despertado un sinnúmero de expectativas en núcleos y sectores grandes de la población, y no es para menos, la sociedad estaba cansada de los gobiernos prianistas (PRI más PAN) que gobernaron al país por casi 90 años y de manera más señalada desde el sexenio encabezado por Carlos Salinas hasta 2018, conocido como el periodo neoliberal. Se llegó a un momento en que la sociedad mexicana se hartó y dijo ya, en este sentido, la fecha considerada como el parteaguas y punto de inflexión fue el 1º de julio de 2018, lo que fue posible como resultado o síntesis de múltiples luchas que hundieron sus raíces, al menos a la década de los sesentas del siglo pasado en que se dieron los movimientos médico, ferrocarrilero, magisterial y estudiantil, y a continuación diversas formas de acción de todo género, incluida la militancia partidaria clandestina, la de izquierda, asesinato de líderes, guerra sucia, fraude y mega fraude electoral, intentos para desaforar al hoy presidente de la República, etcétera. Así las expectativas ante cambios estructurales, forma de gobernar, políticas sociales, políticas públicas, descentralización, son amplias y existen grandes sectores dispuestos a participar en el cambio. En este sentido es pertinente destacar el planteamiento de Pablo González Casanova, autor del conocido libro *La democracia en México*, publicado en 1965 por la Editorial Era, en su serie popular. Actualmente aludiendo al triunfo de Morena en la fecha citada señala:

A la euforia causada por semejante triunfo electoral se ha añadido otra, con el entusiasmo que ha despertado la firme tesis del elegido de que en su gobierno va a emprender la Cuarta Transformación de México, siendo que las tres primeras fueron la Independencia de México, encabezada por el cura Hidalgo; la Reforma, que con Juárez creó el Estado laico y republicano, y la Revolución Mexicana, que culminó con el gobierno agrarista, obrerista y popular que nacionalizó el petróleo y repartió el mayor número de tierras entre los campesinos beneficiados como comuneros, ejidatarios y pequeños propietarios. (González Casanova, 2019)

Una de las grandes expectativas que se viene acariciando desde, al menos, el siglo pasado, es el rediseño, fortalecimiento, autonomía y alta profesionalización del gobierno local o municipal, el gobierno con base en políticas públicas altamente participativas y, desde luego, la dotación de recursos para su propia subsistencia y desarrollo, lo cual es una demanda iterativa y reiterativa, lo que no ha sido atendido más que de manera limitada y periférica. Con la nueva fase y época que se abre y vislumbra para la sociedad mexicana, pareciera haber indicios que en efecto, se transitará a un nuevo escenario en el cual la sociedad local podrá desplegar todas sus potencialidades, adormecidas, mediatizadas, reprimidas y silenciadas

durante muchas décadas. Todo se consumía en el centro por el gobierno federal, la mayor parte se canalizaba para fortalecer una ciudad y un valle que se tornó en un hoyo negro que todo lo atraía hacia sí y como *el ausente*, no consentía nada, nada que saliera de su control, todo ello fue en detrimento de la periferia, la que permaneció desatendida y subdesarrollada, e hizo del país uno con profundas diferencias, al igual que su propia sociedad.

Revertir el proceso brevemente planteado pasa necesariamente por el fortalecimiento del municipio y empoderamiento de la sociedad de su entorno, no bastarán las medidas desconcentradoras y descentralizadoras por parte del gobierno federal si no se incluye al municipio que es, en principio, la sociedad, el pueblo, la comunidad conocedora real de sus carencias, necesidades, demandas, potencialidades, prioridades que puede atender de manera corresponsable con la instancia gubernamental con la que se identifique y tenga confianza para lograr un desarrollo más integral, congruente con la cultura y pluralidad local, esto, el gobierno federal lo puede interpretar y apoyar, pero nunca sustituir, se puede tratar, valga la metáfora, del sol más brillante que alumbra la totalidad, pero la iluminación de los rincones sólo se puede hacer con la lámpara de mano del gobierno y de la sociedad local.

En suma el fortalecimiento municipal no se dará en automático, es indispensable una participación continua y hasta donde sea posible articulada para tender a una reforma municipal de fondo que ratifique lo que desde 1824 se asentó y definió por parte de los constituyentes de aquel entonces en el artículo 4º “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal” (Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824), ya basta de simulación de casi dos siglos.

La 4ª T favorecedora de la descentralización, incluido el municipio

En principio considero que el novísimo gobierno atenderá las grandes necesidades sociales, culturales económicas y político-administrativas del país, y sobre asuntos como el municipal y su sociedad local quizá lo haga en un segundo momento, si bien los apoyos llegarán a la población de la tercera edad, a discapacitados, estudiantes y escolares que encajen en el perfil definido, a familias con escasos recursos, entre otros. Reactivar, fortalecer, transformar, vitalizar, rediseñar y relanzar al municipio quizá se dejen para un futuro mediano, si esto es así, deberá ser la sociedad local como lo ha sido hasta el momento, la que empuje, se organice y dé la pauta para proceder a la transformación de sus instancias locales de gobierno, administración y gestión, en estricto sentido así será, toda vez que un federalismo y una descentralización sólida, duradera y productiva se impulsará desde abajo, desde los rincones más apartados del país, las rancherías, los pueblos,

las comunidades, cada área y cada municipio deberá encontrar la mejor manera de organizarse para proceder a reivindicar y lograr concretar sus demandas y prioridades.

Las condiciones para que lo anterior se logre están dadas, el régimen surgido de la revolución político–electoral pacífica que la sociedad mexicana hace realidad a partir del 1° de julio de 2018, es proclive, a todas luces a que la sociedad se organice, que planteé sus demandas, que presente iniciativas, que promueva una contraloría social efectiva, a fin de no permitir que las autoridades municipales incurran en corrupción en perjuicio de la población y que cumplan con eficacia, eficiencia, economía, calidad y transparencia los planes municipales elaborados en conjunto para arribar a nuevos escenarios que valga la pena construir y a los cuales acceder con mayores probabilidades de éxito.

Cabe destacar que hasta el momento, no se ha hecho alusión al fortalecimiento del municipio de parte de las autoridades federales recién llegadas a la presidencia de la República, en cambio se ha enfatizado y reiterado el respeto por las autonomías estatales y municipales; sin embargo, me parece que ello es un requisito indispensable pero no suficiente para asegurar que la sociedad local conjuntamente con sus autoridades labrarán y construirán su propio destino, es menester que exista un compromiso real para afirmar que finalmente no sólo se dieron las condiciones, sino que también se encontró el camino y la sociedad fue capaz de organizarse para dar forma al municipio que requerimos para transitar y navegar a través de los senderos, confines y coordenadas del segundo cuarto del siglo XXI, ello es posible, necesario e impostergable, la sociedad mexicana se lo merece.

Consideraciones finales

A 500 años de fundado el primer ayuntamiento en lo que sería México, el municipio continúa adoleciendo de múltiples carencias, se le ha condenado a arrastrar vicios, inercias, lastres de todo género: improvisación, compadrazgo, amiguismo, falta de un verdadero profesionalismo de sus cuadros de política, gobierno y administración, abandono de las partes o secciones más allá de las cabeceras municipales, clientelismo, nepotismo; a la sociedad local se le ha mantenido tutelada, controlada, inhibida, reprimida y se le ha truncado y limitado la capacidad de iniciativa. En lo general México ha recorrido su historia como país independiente y desde que se legisló en materia municipal en 1917 y hasta la reforma municipal de 1999, se mantuvo al municipio únicamente como administrador de su espacio territorial, fue hasta esa fecha en que se le dio finalmente el carácter de gobierno.

Las reformas constitucionales de que ha sido objeto el municipio han precisado los servicios públicos que están facultados a prestar, otorgadas facultades como el uso del suelo, se le refrendó la potestad fiscal del cobro del impuesto predial, aunque los gobiernos estatales se han encargado de retenerlas o inclusive cuando buen número de municipios ejercían dicha facultad, dichos gobiernos cabildaron para volver a retirárselas a los municipios arguyendo que era más conveniente hacerlo así y descalificando en los hechos a los gobiernos municipales; tales son algunas reformas; sin embargo no han sido suficientes para hacer del municipio un orden de gobierno cercano al pueblo y conjuntamente con él arribar a escenarios de un desarrollo sólido y más integral.

Con la llegada de Morena al poder surgen expectativas fundamentales en materia de desconcentración y descentralización político-administrativa y económica en el país y de manera congruente de fortalecimiento del municipio; sin embargo, este último no se dará de manera automática, será necesario la articulación, movilización, argumentación y debate de múltiples públicos y actores para empujar a una reforma constitucional que relance al municipio, que sienta las bases para una remunicipalización racional y acorde con las condiciones que impone el siglo XXI. Imagino un municipio altamente identificado con su sociedad, una cooperación y asociacionismo municipal, una organización infra y supramunicipal necesaria. En suma aprovechemos el 500 aniversario del primer ayuntamiento, el de la Villa Rica de la Vera Cruz, para intensificar el debate y generar las propuestas que permitan llegar a consensos para darnos un gobierno municipal acorde con una genuina Cuarta Transformación.

Fuentes de información

Aragón Salcido, María Inés. (1995) *El Municipio en México, ¿Bases Normativas o Reglamentos Autónomos?* Hermosillo, Sonora. Instituto Sonorense de Administración Pública, A.C., Centro Nacional de Desarrollo Municipal.

Beneyto, Juan. (1985) *Historia de la Administración Española e Hispanoamericana*. Madrid, Editorial Aguilar.

Cabrero Mendoza, Enrique. (2005) *Acción Pública y Desarrollo Local*. México, FCE.

Cerrillo i Martínez, Agustí. (2005) *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

Colín, Mario. (1978) *El Municipio Libre*. Toluca, Gobierno del Estado de México. Colección Divulgación Histórica.

Costeloe, Michel P. (1975) *La Primera República Federal de México*, México, FCE.

González Casanova, Pablo. (1965) *La Democracia en México*. México, Editorial ERA.

_____, (2019) “A Dónde va México”, en: Diario *La Jornada*, 07-04-19.

Martínez Cabañas, Gustavo. (1985) *La Administración Estatal y Municipal en México*, México, INAP-CONACYT.

Martínez Martínez, Marcelo, (2018) “Políticas Públicas de Recaudación Tributaria Municipal: Cómo Revertir su Crisis Difusa”, en *Revista IAPEM*, núm. 101, Septiembre-Diciembre, 2018.

Montes de Oca Malvárez, Juan (2018) “Ética y Profesionalización para Combatir la Corrupción”, en *Revista IAPEM*, núm. 100, Mayo-Agosto, 2018.

Moreno Espinosa, Roberto, et al. (1992) *Origen y Evolución del Municipio en el Estado de México. Obra Conmemorativa del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos*. Toluca, Gobierno del Estado de México.

Moreno Espinosa, Roberto (1995) *La Administración Territorial en México, Antecedentes Históricos*. Toluca, Estado de México, IAPEM-UAEM.

_____, Coordinador. (2015) *El desarrollo municipal, factor estratégico en el posicionamiento de México en los escenarios políticos y sociales del siglo XXI*. México, IAPAS.

Moreno Espinosa, Roberto, Jorge Olvera García y Julio César Olvera García, Coordinadores. (2015) *El Municipio Mexicano ante los Grandes Retos del Siglo XXI*. México. Miguel Ángel Porrúa-UAEM.

Olvera García, Julio César, Roberto Moreno Espinosa y Jorge Olvera García, Coordinadores. (2017). *El Municipio Mexicano ante Nuevos Retos y Procesos*. México. Miguel Ángel Porrúa-UAEM.

Moreno Espinosa, Roberto, Julio César Olvera García y Jorge César Olvera García, Coordinadores. (2017) *Innovación, Cambio y Nuevos Retos en el Gobierno y la Gestión Estatal y Municipal*. México. Miguel Ángel Porrúa-UAEM.

Ochoa Campos, Moisés. (1968) *La Reforma Municipal*. México, Editorial Porrúa, S.A.

Rosas Ferrusca, Francisco Javier. *Gobernanza territorial: modelo alternativo para el desarrollo urbano metropolitano*. Ciudad de México, INAP, tesis doctoral, abril, 2014.

Salazar Medina, Julián. (1987) *Elementos Básicos de la Administración Municipal*. UAEM, Toluca, Estado de México.

Secretaría de Gobernación y Gobierno del Estado de México. (1988) *Los Municipios del Estado de México*, Enciclopedia de los Municipios de México.