



Roberto Moreno Espinosa

Es Doctor en Administración Pública por la FCPyS de la UNAM. Integrante del Consejo Asesor de la Sociedad Civil de la Representación en México del Banco Interamericano de Desarrollo, 2001-2008. Coordinador del Posgrado de Administración Pública de la UNAM, 1996-2008. Ha efectuado tres estancias posdoctorales. Le han sido conferidos dos doctorados honoris causa; ha sido profesor invitado por 20 universidades nacionales y ocho del extranjero. Es presidente de la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. Es profesor de carrera de la Universidad Autónoma del Estado de México, Campus Amecameca.

Descentralización y reforma municipal, factores estratégicos para el desarrollo integral

Decentralization and municipal reform, strategic factors for integral development

Roberto Moreno Espinosa
rmorenoespinosa@yahoo.com.mx

Fecha de recepción: 15 de julio de 2019

Fecha de aceptación: 05 de agosto de 2019

Resumen

En el presente se plantea que es indispensable impulsar la descentralización político-administrativa y económica en México, a fin de lograr un desarrollo más integral; se enfatiza la necesidad de promover una reforma del gobierno local que estimule la participación de la sociedad en su entorno, de manera que se desencadene lo que buena parte de ésta tiene reprimida y adormecida, que catalice las condiciones para abatir la apatía que aún se encuentra muy extendida en el país, lo cual es resultado de décadas de fomento a la centralización en todas sus formas y modalidades, del autoritarismo, el tutelaje y la contención de las iniciativas de una sociedad ávida de aportar y dar forma a su creatividad para atender necesidades, aspiraciones y requerimientos que le son propios y que han sido largamente reprimidos.

Palabras clave: centralización, descentralización, gobierno local, reforma municipal, gobernanza.

Abstract

The present proposes that it is essential to promote political-administrative and economic decentralization in Mexico, in order to achieve a more comprehensive development; the need to promote a reform of the local government that stimulates the participation of the society of its surroundings is emphasized, so that what a good part of it has repressed and numbed, that catalyzes the conditions to reduce the apathy that is still found widespread in the country, which is the result of decades of promotion of centralization in all its forms and modalities, of authoritarianism, guardianship and containment of the initiatives of a society eager to contribute and shape its creativity to meet needs, aspirations and requirements that are their own and that have long been repressed.

Keywords: centralization, decentralization, local government, municipal reform, governance.

Introducción

Los asuntos, problemas, procesos, demandas y necesidades vinculados al gobierno y a la sociedad local revisten una mayor importancia que la que se les ha brindado a lo largo del México independiente; es tiempo de voltear la mirada al municipio y revestirlo de las facultades y recursos necesarios, así como de la autonomía que requiere como tercer orden de gobierno y administración de forma tal que se promuevan las condiciones, reglamentación y formas de gestión orientadas a estimular la participación social y ciudadana que tendencialmente revierta la inercia centralizadora y haga de nuestro país uno más desconcentrado y descentralizado, toda vez que los antecedentes señalan que aún prevalece más bien una hipercentralización.

En la historia reciente se registra un conjunto de acciones, políticas y programas que han intentado promover tanto la desconcentración como la descentralización, tal es el caso de la desconcentración y federalización de los servicios educativos, de salud, de desarrollo rural, turismo, las reformas al artículo 115 constitucional, entre otras, lo que apunta a una descongestión del centro en beneficio de un desarrollo regional y local. Sin embargo en lo esencial han sido paliativos para lograr un desarrollo más integral, hacer del país uno realmente federal y lograr la autonomía municipal y el municipio libre y, fundamentalmente, consolidar la construcción de una ciudadanía altamente participativa y comprometida con sus necesidades, aspiraciones y metas. Lograrlo permitiría su inserción en una sociedad que disfrute de una democracia avanzada y en un escenario que coloque al país en el concierto mundial de naciones de un mundo globalizado e interdependiente en donde los nacionalismos también se encuentran presentes y con las condiciones necesarias para concretar las oportunidades que ofrece, en donde aplicar la alta tecnología se traduzca en la elevación de la calidad de vida y se concrete en un marco donde prevalezca el desarrollo sustentable o sostenible.

El artículo está organizado en varios apartados, en el primero de ellos se plantea una serie de supuestos en torno al municipio y la sociedad local. A continuación se analiza un conjunto de condiciones para catalizar el desarrollo socio-político y se destaca la descentralización como factor estratégico fundamental, en la cual una reforma municipal constituye, desde mi apreciación, un puntal para lograrla. Enseguida propongo una serie de ejes que me parecen imprescindibles para emprender una reforma municipal, los cuales he tenido oportunidad de presentar y debatir en diversos foros. Para concluir se apuntan las consideraciones finales y las fuentes de información empleadas.

Supuestos básicos en el ámbito municipal

A lo largo de varios años he efectuado un conjunto de planteamientos en forma de artículos, ponencias en foros y congresos nacionales e internacionales y libros. Funcionarios y académicos de diversas instituciones, me han invitado a debatir, analizar, explicar y estudiar aspectos que afectan, impactan, empantanar, limitan u obstaculizan el crecimiento y desarrollo de la sociedad y a la ciudadanía en los espacios locales conjuntamente con su forma de administración, gestión y gobierno municipal, el más cercano a sus intereses, necesidades y prioridades. Entre los trabajos que he desarrollado en este ámbito destacan:

- Elaboración del texto "Origen y Evolución del Municipio en el Estado de México. Obra conmemorativa del V Centenario del Encuentro de dos Mundos", editada por el Gobierno del Estado de México, 1992. Trabajo que formó parte de las actividades promovidas por este gobierno con vistas a la conmemoración del 500 aniversario del descubrimiento de América.
- Coordinación de tres Diplomados en Gobierno y Administración Municipal que se transmitieron en vivo por TV, canal 22 y por el canal 13 de la Red EDUSAT del ILCE entre 1996 y 1999. El primero de ellos a través de TV-UNAM y los dos siguientes por medio de la labor de la Coordinación de Universidad Abierta y Educación a

Distancia (CUAED) de la UNAM, lo que propició mantener una comunicación en aquella modalidad educativa con académicos, funcionarios y empleados de los gobiernos estatales y municipales en diversas latitudes del país.

- Presentación de 10 ponencias sobre diversos asuntos municipales en los Congresos Internacionales organizados por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en las sedes en países de Latinoamérica y del Caribe.
- Organización de ocho congresos internacionales con el título: “Gobierno, Gestión y Profesionalización en el Ámbito Local ante los Grandes Retos de Nuestro Tiempo”: Amecameca–Ayapango, Estado de México, 2010; Puebla, Pue., 2011; Hermosillo, Sonora, 2012; Belo Horizonte, Brasil, 2013; Albuquerque, Nuevo México, USA, 2014; Tlaxcala, Tlax., 2015; Amecameca, Estado de México, 2016; y Almoloya de Juárez, Estado de México, 2017; en los cuales ha sido posible extender el debate, así como considerar la problematización, el análisis y enriquecer un conjunto de propuestas en torno a asuntos locales y regionales por ponentes nacionales y del extranjero.
- Coordinación de la publicación de cuatro libros con temas, problemas y asuntos locales.
- Publicación de un conjunto de artículos en revistas arbitradas e indizadas y capítulos en libros sobre asuntos municipales.

A través de la labor mencionada se ha realizado un conjunto de planteamientos, propuestas a título individual y en forma compartida sobre asuntos nacionales, regionales y locales que impactan a nuestra forma de gobierno, administración y gestión local, entre las que sobresalen:

- El municipio en México constituye el orden de gobierno, administración y gestión cada vez más alejado de la ciudadanía, del pueblo y la comunidad.
- A través de la historia política del país desde que surgió como nación independiente y libre, el municipio no constituyó un orden de gobierno, sino sólo de administración y gestión, toda vez que fue hasta la reforma municipal de 1999

cuando finalmente se le dio ese carácter a nivel constitucional, por lo que a lo largo del presente cuando me refiera al orden municipal de gobierno, corresponde al periodo comprendido de ese año a la fecha, puesto que anteriormente no disponía de ese perfil.

- El orden local de gobierno y administración ha estado olvidado y arrinconado a lo largo de la historia, el constituyente del 17 lo supeditó fuertemente a los gobiernos estatales y al federal, así la autonomía del municipio quedó muy limitada y virtualmente borrada.
- La reforma al artículo 115 constitucional de 1983 fue únicamente un paliativo en cuanto a fortalecer al entonces sólo orden administrativo local y fomentar la descentralización de la vida nacional, como rezaba el eslogan de la época. La crisis que afectaba entonces al país catalizó tal reforma, además de entrar en el paquete para administrar la crisis, en este caso socializándola en el plano municipal.
- A nivel municipal se reproduce la centralización que prevalece a nivel nacional, puesto que se privilegia fundamentalmente la cabecera municipal en detrimento de las delegaciones y formas de organización territorial locales, las cuales han estado incluso más olvidadas que la referida cabecera.
- La organización municipal en su espacio territorial –delegaciones, estancias, subdelegaciones, etcétera– disponen de un limitado reconocimiento político–administrativo y sufren escasez de recursos que empantanar su crecimiento y desarrollo.
- La participación social y ciudadana en el ámbito municipal; ha estado inhibida, limitada y prácticamente contenida por el propio ayuntamiento, así como por el gobierno estatal y sus agentes. Si bien existen las leyes de participación ciudadana, éstas no tienen la aplicación suficiente y no son favorables para lograr una participación social y ciudadana que desencadene la energía social en beneficio de la comunidad;
- Debido a limitantes estructurales, políticas o a la incapacidad de gobierno y gestión de los ayuntamientos, la sociedad local tiende más a la apatía que a una participación dinámica, proactiva, que se revierta en su beneficio y en atención a sus necesidades prioritarias.

- Más que una coordinación y apoyo a los municipios, los gobiernos estatales ejercen –en sus respectivas entidades– un autoritarismo que inhibe el desarrollo y la autonomía municipal y fomenta la corrupción.
- La sociedad mexicana está sub-organizada, si tomamos en consideración que para una población que rebasa ya a los 125 millones de habitantes, sólo existen 2,445 municipios, si a estos restásemos los 570 municipios del estado de Oaxaca, quedarían 1,880 distribuidos en 30 entidades federativas. Por ello en una visión meramente cuantitativa, se antoja que es indispensable una remunicipalización como parte de una reforma municipal integral.
- El desarrollo de una gobernanza multinivel que involucre a los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) requiere de un mayor estímulo en el ámbito local para desplegarse en una mayor magnitud.
- En contraste a la vida municipal, el orden federal de gobierno privilegió la centralización político-administrativa, económica, científica y cultural que se concretó y materializó básicamente en la ciudad capital.
- Producto de la centralización, la hoy Ciudad de México arrastra múltiples problemas: la movilidad, la contaminación atmosférica, la inseguridad, así como la elevación del costo de vivir en la misma. Las múltiples oportunidades que ofrece la entidad federativa número 32 se tienen que pagar a un costo alto que crece día a día.
- El dinamismo y el cambio de época que se vive han derivado de necesidades inéditas, por lo que la sociedad es cada vez más demandante, lo que desborda la capacidad de gobierno, administración y gestión de los ayuntamientos y sus administraciones, esto hace indispensable la incorporación creciente de nuevos actores políticos y sociales a las tareas de dichos quehaceres.

Condicionantes de desarrollo socio-político y la descentralización

No tengo la menor duda que a la llegada del siglo XXI en nuestro país ha surgido la necesidad de

una serie de cambios y transformaciones, entre las que hay que destacar al menos el incremento de la calidad de la educación en los diversos niveles y modalidades que conforman el sistema educativo nacional, es decir, desde la educación inicial hasta la superior y de posgrado, además de ampliar su cobertura, lo que implica –por tanto– calidad y cantidad, todo un reto el cual no es eludible desde ningún punto de vista, los rezagos y desatenciones en que se ha incurrido históricamente así lo plantean pero –insisto– es indispensable poner manos a la obra.

De manera muy cercana y afín al reto educativo, se encuentra el relativo a la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI). Sobre el particular quiero hacer referencia a una conferencia magistral dictada por el científico mexicano Ruy Pérez Tamayo en el Centro Universitario UAEM Amecameca en marzo de 2011, en la que de manera categórica afirmaba que, si México mantenía la misma inversión en CTI, sin incrementarla o disminuirla, hacia el año 2050 estaríamos como ya lo estaba Chile al momento de la conferencia mencionada.

En 2013 se llevó a cabo la firma del denominado *Pacto por México*. Como resultado de la convocatoria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se reunieron el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) con funcionarios del gobierno mexicano, legisladores y otros invitados para brindar su apoyo al país a fin de hacer una realidad los puntos contenidos en dicho Pacto y con ello impulsar el desarrollo de México, lo cual había sido viable con base en la conjunción de las fuerzas políticas fundamentales de entonces, cuyos alcances después de cinco años arrojaron más bien un dejo de frustración. En esa ocasión el presidente del BID, Luis Alberto Moreno destacaba en torno a la CTI que sumando lo que invertían Latinoamérica y el Caribe, apenas llegaban al 80% de lo que invertía un sólo país: Corea del Sur. Se evidencia así lo limitado de la inversión que hace México respecto a su Producto Interno Bruto (PIB) en tan fundamental rubro.

Por su parte, a todas luces la seguridad pública requiere ser atendida, mejorada y fortalecida, toda vez que los costos que generan los índices de inseguridad son, por decir lo menos, excesivos y se han transformado en un genuino lastre para el crecimiento y desarrollo del país, así por ejemplo, la ONG *Para la Economía y Paz*, destacó que en 2017 el costo llegó al 21% del PIB (El Universal, 10 de abril de 2018), es decir, que las pérdidas derivadas de la inseguridad prevaleciente rebasan la capacidad de recaudación del Estado mexicano que andaba por el orden del 17% del PIB. Estaremos de acuerdo que con estas cifras quizá ni México ni ningún otro país puede progresar; se trata de un problema transversal que cruza muchos renglones y ámbitos de la vida nacional, además de evidenciar si tomamos en consideración el número de muertos y desaparecidos de los últimos dos sexenios –que rebasan la cifra de 250,000 (Hernández, 24 de mayo de 2018) – como si se tratara de un país en guerra civil y su economía, por tanto, como una economía de guerra.

De acuerdo con fuentes oficiales, existe evidencia documental de al menos **250.547 homicidios** en el país entre diciembre de 2006 y abril de 2018. Una cifra que evidencia las fallas del actual modelo de seguridad implementado desde hace poco más de una década en el país, el mismo que ha provocado una **crisis humanitaria sin precedentes** en México, con niveles de violencia equiparable a países en guerra. (Hernández, 24 de mayo de 2018).

El rubro relativo a la atención a los problemas derivados de la pobreza y la pobreza extrema constituye otro asunto público ineludible si es que se pretende arribar al segundo cuarto del siglo XXI con un país con una menor desigualdad y sin las extremas asimetrías que se han generado a lo largo del México pos revolucionario, en donde se localizan individuos y familias de las más ricas del mundo y en el otro extremo, sectores que rebasan el 50% de la población ubicados en índices de pobreza y pobreza extrema y que los programas orientados a su combate, desde el de Solidaridad–Oportunidades–Progres y Prospera, los cuales han sido manejados con criterios clientelares y

electoreros, han demostrado sus limitaciones y alcances, a tal grado que los referidos índices de pobreza más que ser abatidos se tornan en irresolubles.

Abatir la pobreza en México es en gran medida urgente si es que se pretende—“Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”, tal como se plantea en la “Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2018).

La corrupción representa otro de los grandes problemas que lastran el despegue del país, que lo empantanar y limitan, la cual tiene una expresión en los ámbitos público, privado y social. En el caso del ámbito público Alejandro Romero Gudiño ha efectuado una serie de planteamientos que es pertinente tener en cuenta:

Mi postura es que la corrupción no puede ser tratada como un asunto que está de moda, ni tampoco como un destino inexorable. La corrupción ha sido un tema en la agenda pública adoptado por el gobierno de la República y por los partidos políticos, junto con diversas organizaciones sociales, entidades académicas y líderes de opinión. También se trata de un compromiso del Estado Mexicano por su adhesión a distintos acuerdos internacionales en la materia; por ello se trata propiamente de una política de Estado. (Romero, 2017, p. 14).

Constituye un problema de carácter mayúsculo, a tal grado que se ha traducido inclusive en lo que se ha denominado la captura del Estado, en donde “intereses privados infiltran el proceso de toma de decisiones de la autoridad e influyen sobre su sentido para sesgar las decisiones y llevarlas a donde más les conviene, lejos del interés colectivo” (Romero, 2017, p.16).

Difícilmente se puede plantear llevar al país a nuevos senderos y emprender –como lo está haciendo el régimen político electo en julio de 2018–, la reforma que propicie y haga viable concretar la denominada Cuarta Transformación

(4T). El combate a la corrupción es –a todas luces– un problema impostergable que exige toda la atención de actores políticos y sociales.

Asimismo, la promoción y preservación de los derechos humanos conforma otro de los grandes retos a alcanzar por parte del Estado y la sociedad mexicana, aún estamos distantes de lograr un nivel aceptable como nación en cuanto a dicha preservación, la violación constante de los mismos en múltiples modalidades está a la orden del día. Los logros de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sumados a las comisiones de las entidades federativas han logrado fortalecer y alentar en buena medida el respeto de los derechos humanos por parte de las autoridades e instancias públicas. Sin embargo, el camino por recorrer para disponer de una sociedad respetuosa y vigilante de cuidar y preservar los derechos humanos es aún largo y sinuoso, no obstante, se demuestra que se está en el camino adecuado.

Otro de los problemas que aqueja al Estado y a la sociedad mexicanos consiste en la aguda centralización en múltiples rubros de la vida nacional que aún prevalece en el país, la cual deviene desde la época colonial y que en los diversos periodos del México independiente se tornó en iterativa e inclusive se fue agudizando. Es pertinente recordar que el constituyente de 1824 al definir al nuevo Estado como una República Federal planteaba de origen una organización descentralizada; sin embargo, el fiel de la balanza se fue inclinando hacia la centralización, así lo demuestra la historia política del país. Entrada la segunda mitad del siglo XIX, ésta se tornó prácticamente irreversible, los sucesivos gobiernos de Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz la apuntalaron y se fue extendiendo a los renglones económico y social, lo que privilegió al Valle de México y, de manera más señalada, a la ciudad capital.

Entrado el siglo XX, y como secuela de la Revolución Mexicana, se atendieron algunos aspectos que apuntaban a una cierta descentralización como la legislación del artículo 115 de la Constitución que le brindó un marco constitucional al orden administrativo municipal. Inclusive se hizo

referencia al “Municipio libre” como refrendo del país en su carácter de República Representativa, Democrática y Federal.

No obstante, en otros rubros todavía prevalece aquello que la Tercera Constitución Federal de México promovió: la formalización y elevación a rango constitucional de un gobierno y administración pública federal de amplias facultades, atribuciones y cometidos, por lo que sentó las bases para que a lo largo de la mayor parte del siglo pasado continuara sentando sus reales un modelo centralizador, recuérdese que a las entidades federativas les dejó las denominadas *facultades residuales*.

Tengo la certeza que muchos de los problemas, rezagos y sobre todo el arribo a escenarios prospectivos deseables pasan por la promoción y concreción de una genuina descentralización que significa que un gran número de actores se estarían involucrando al crecimiento y desarrollo integral del país, de manera acertada, desde mi perspectiva, considero que los proyectos que se tienen de parte del gobierno federal en el sureste del país, relativos a la construcción del Tren Maya, de la refinería de Dos Bocas y el Tren Transístmico, pueden vitalizar dicha región y de manera general hacer del país un menos asimétrico y empezar a revertir la fuerte centralización que se fomentó por décadas.

La reforma municipal

Lograr una descentralización en el país, partiendo de que la regla en la historia político-administrativa, económica y cultural ha sido la centralización, tiene que partir ahora de la periferia al centro o, en el mejor de los casos, una combinación que conjugue el despertar de la sociedad civil, la ciudadanía y el pueblo en su conjunto con la voluntad política del gobierno federal y la de los gobiernos estatales, es decir, un renacimiento de la vida local que conjunte la ciudadanía con el gobierno y la administración local.

Cabe destacar que el programa del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) y del ahora gobierno electo, tiene como una de sus acciones la descentralización de hasta 14 de las dependencias o secretarías del gobierno federal y una más que estaría por crearse, la de Minería, las cuales serán trasladadas a diversas capitales y ciudades del interior en varias entidades federativas. Me parece un ejercicio de descentralización enorme, habida cuenta que las secretarías del Estado son autoridades en sus respectivos giros y lo seguirán siendo, se encuentren ubicadas en la Ciudad de México o en alguna entidad federativa, aunque incluso fuesen divididas de tal manera que una parte de la secretaría se mantuviese en la Ciudad de México y la otra fuera reubicada en dichas entidades.¹

Tengo la certidumbre de que este ejercicio logrará atenuar la aguda centralización que padecen tanto la ciudad como el Valle de México en su conjunto, lo cual es loable; sin embargo, me parece que a la postre resultará un ejercicio parcial en materia de descentralización. A todas luces se requiere el fortalecimiento de la sociedad local y su gobierno a lo largo y ancho del país, toda vez que es la conjunción sociedad-gobierno, local o municipal lo que permitirá el logro de una genuina descentralización.

Desde esta perspectiva el planteamiento central del presente trabajo consiste en establecer que es indispensable una reforma del gobierno local que estimule y catalice la participación de la sociedad en su entorno de manera que desencadene lo que buena parte de ésta tiene reprimida y adormecida, que impulse las condiciones para acabar con la apatía que aún se encuentra muy extendida en el país, lo cual es resultado de siglos de fomento a la centralización en todas sus formas y modalidades,

por el autoritarismo, el tutelaje y la contención de las iniciativas de una sociedad ávida de aportar y dar forma a su creatividad para atender necesidades, aspiraciones y requerimientos largamente reprimidos.

Vale la pena recordar algunos conceptos, definiciones y apreciaciones del gobierno municipal que se han venido planteando a través de la historia desde aquellas que consideran que el municipio era en estricto sentido una prolongación del hogar; para muchos ciudadanos este es el gobierno más cercano a la ciudadanía, lo cual es cierto sólo de manera parcial puesto que dado el proceso de urbanización-metropolización que afecta a una buena cantidad de municipios, resultado del crecimiento natural y de los movimientos migratorios, aleja cada vez más al gobierno municipal de su ciudadanía. Es muy difícil aseverar que, en aquellos municipios, por hacer referencia a una cantidad de más de 100,000 habitantes y no se diga de los que pasan del medio millón o más, los integrantes del ayuntamiento y de la administración municipal estén cerca y en contacto con la ciudadanía. Por su parte Martínez Gil (2009) plantea que:

El municipio se caracteriza como un persona jurídica de derecho público compuesta por un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad al estar asentado permanentemente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio y sometido a un orden jurídico específico, con el fin de mantener el orden público, prestar los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas requeridas por la comunidad.

Las necesidades y prioridades de la sociedad local que tienen que ser atendidas por el gobierno y la administración municipal muchas veces se dejan de

1 Secretarías a descentralizar: Agricultura a Ciudad Obregón; Cultura a Tlaxcala; Desarrollo Social a Oaxaca; Economía a Monterrey; Energía a Villahermosa; Ganadería a Guadalajara; Medio Ambiente a Mérida; Minería a Chihuahua; Comunicaciones y Obras Públicas a San Luis Potosí; Desarrollo Territorial y Urbano a Pachuca; Educación Pública a Puebla; Función Pública a Querétaro; de Salud a Acapulco; Trabajo a León; y Turismo a Quintana Roo. También se suman Organismos Descentralizados, Comisiones, Empresas de Participación Estatal e Institutos: Aduanas a Nuevo Laredo; BANOBRAS a Cuernavaca; Comisión Federal de Electricidad a Tuxtla Gutiérrez; Comisión Nacional de Acuicultura e Instituto Nacional de Pesca a Mazatlán; CONACYT a La Paz; CONADE a Aguascalientes; Comisión Forestal a Durango; DICONSA a Zacatecas; FONATUR a Bahía de Banderas; IMSS a Morelia; INFONAVIT a Toluca; ISSSTE a Colima; Instituto Nacional de Migración a Tijuana; NAFIN a Torreón y PEMEX a Ciudad del Carmen.

lado o se posponen por la imposibilidad creciente o franca ineficiencia de las autoridades locales y que, aun habiendo condiciones para un mayor involucramiento de la sociedad en la atención de dichas prioridades, no existen posibilidades reales para una participación social y ciudadana, por lo que éstas quedan ahogadas, inhibidas y en estado latente, lo que se traduce en una apatía ciudadana crónica y en una incapacidad municipal para desarrollar formas y estrategias y concretar políticas para una gestión de la aludida participación social y ciudadana.

Los planteamientos del actual presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, en el sentido de fortalecer la democracia representativa y promover y privilegiar la participativa, son congruentes con el sentir de la sociedad. Es momento de dar paso a múltiples y variadas iniciativas de la sociedad en cuestiones de participación, de planteamientos de alternativas para dar cauce y desahogo a problemas grandes y pequeños, aparentemente mínimos, pero cuya sumatoria se ha venido abultando a través del tiempo y el espacio hasta transformarse en problemas mayores.

La referida reforma municipal que se plantea en el presente se basa en una serie de acciones, rediseños, reformas al marco jurídico, fortalecimiento financiero, profesionalización de cuadros, planteamientos que he venido presentando en artículos y ponencias, en eventos como congresos y conferencias. En los siguientes apartados se integran algunos de ellos con modificaciones y actualizaciones.

Gobernanza local

Inicio este apartado del artículo haciendo alusión a las tendencias universales que se aprecian desde hace varias décadas en buena parte de los países del globo, los cuales observan diferentes grados de avance. En aquellos que históricamente se fueron desarrollando con modelos altamente descentralizados como es el caso de la Unión Americana, la gobernanza tuvo una génesis y

desarrollo fundamental, toda vez que la sociedad local ha sido participativa e interesada en los asuntos comunes o públicos, así el conjunto de apreciaciones que realizó Alexis de Tocqueville en su libro *“La Democracia en América”* (1969), dejó entrever que el gobierno era poco perceptible, a diferencia de su natal Francia que desde la época de la monarquía absoluta representaba un prototipo de centralización en donde el Estado, el gobierno y la administración pública eran omnipresentes, en tanto que en la Unión Americana que calificó también como la tierra prometida, el gobierno se encontraba altamente disperso y confundido con la sociedad, se trataba como lo sugiere el título de su obra, misma que cobró notoriedad desde su aparición: *La democracia en América*.

Los países hispanoamericanos que adoptaron formas de Estado unitario o federal corrieron más por la senda de la centralización, aun los que optaron por el modelo federal. En estos casos la gobernanza se fue haciendo presente de manera tardía, sin embargo, a partir del último cuarto del siglo pasado –con la apertura democrática en buena parte de países del cono sur y del Caribe, incluidos aquéllos con tradición golpista–, la participación de un mayor número de públicos y actores en los asuntos públicos fue dando lugar a una gobernanza. En el ámbito local ha sido quizá demasiado lenta, toda vez que ha topado con obstáculos y barreras que han limitado y empantanado su desarrollo. Es tiempo que se remonte tal situación, es menester que se diseñen e impulsen formas que favorezcan la participación social y ciudadana, que se desencadene la creatividad y las iniciativas de la sociedad local orientadas a brindar una atención compartida de las necesidades, requerimientos y demandas locales, tanto las tradicionales como las emergentes, muchas de las cuales son inéditas. Es momento de hacer realidad la corresponsabilidad Estado–sociedad, municipio–sociedad. En torno al concepto de gobernanza Sánchez González apunta cuestiones esenciales para adentrarnos en el término y extrapolar su aplicación y expresión en lo local:

Por su parte, el enfoque propio de la gobernanza es el que destaca la insuficiencia del actuar

del gobierno para gobernar las sociedades contemporáneas, aun en el caso de que contara con la máxima capacidad institucional, fiscal y administrativa. La insuficiencia directiva del gobierno tiene como primera consecuencia la necesidad de integrar al proceso de gobernar a actores diferentes e independientes del gobierno que son importantes para trazar el rumbo social y decisivo de la sociedad. Se perfila la idea de la gobernanza como proceso directivo de la sociedad en el que el gobierno es un agente integrante del proceso, pero que ha dejado de ser el actor directivo único y requiere de la participación de los otros actores participantes. (Sánchez, 2012, p. 221).

De lo anterior se desprende un conjunto de interrogantes: ¿en el ámbito del gobierno y administración municipal hemos sido capaces de integrar en los procesos de gobierno y gestión a la sociedad del entorno?, ¿se han desarrollado capacidades para una gestión de la participación social y ciudadana?, ¿disponemos del diseño institucional y territorial que propicie una participación de los colonias, manzanas, calles, delegaciones, rancherías?, ¿cuánto dispendio de energía social y ciudadana han generado los gobiernos locales?

Es menester multiplicar a la *n* las formas de gobernanza local que existen de manera limitada, generar sinergias que materialicen ésta en beneficio del desarrollo nacional, hoy es viable y necesario.

Reordenamiento territorial con base en una remunicipalización

El municipio constituye la base para la división territorial del país, por tanto, cada una de las 31 entidades federativas dividen su espacio geográfico de acuerdo al número de municipios con los que cuentan; en el caso de la Ciudad de México recientemente creada como la 32 entidad federativa, continuará dividida en 16 demarcaciones territoriales ahora denominadas alcaldías –lo deseable y casi necesario es que con la reforma política del antiguo Distrito Federal y el advenimiento de la Ciudad de México, se hubiesen

creado al menos 50 alcaldías para lograr una mayor participación ciudadana-. En esta perspectiva es indispensable tener en cuenta que prevalecen entidades federativas con pocos municipios y otras con una amplia cantidad de ellos. En el primer caso encontramos a los estados de Baja California y Baja California Sur, cada uno con solo cinco municipios. En el otro extremo se sitúan los estados de Oaxaca que cuenta con 570 municipios, Puebla con 217 y Veracruz con 212. Como se mencionó antes, el total de municipios en el país es de 2,445 a lo que hay que añadir las 16 alcaldías que integran la Ciudad de México.

Cabe destacar que en el caso mexicano parte del reordenamiento territorial se ha dado como consecuencia y con base en una limitada remunicipalización, consistente en el incremento del número de municipios, lo cual ha sido producto de exigencias comunales y reivindicaciones históricas de parte de la población, así como resultado de un crecimiento en los órdenes económico, social y político que hacen necesaria la creación de nuevos municipios. Una panorámica de la remunicipalización en México se ubica esencialmente en los estados de Tlaxcala y Chiapas, y en menor medida en los estados de México y Guerrero.

El estado de Tlaxcala dispone actualmente de una estructura, organización y dinámica municipal peculiar en el plano nacional. Según el censo de 2010, cuenta con 1'169,936 habitantes, 60 municipios, otros tantos ayuntamientos y 402 presidentes de comunidad. Los ingredientes que se han conjugado para lograr este panorama son, al menos, a) reformas a la constitución local, b) movilización y exigencias de su comunidad, c) voluntad política, d) condiciones históricas. El resultado de este coctel es que se trata quizá de la entidad federativa de la República con un mayor grado de organización.

La remunicipalización que se ha observado en el estado de Tlaxcala data de 1995, año en que se aprobó la creación de 16 municipios que se agregaron a los 44 prevalecientes, tuvo como

premisa la reforma municipal de 1983 legislada durante el gobierno encabezado por Tulio Hernández; uno de los aspectos significativos consistió en que los delegados municipales en las comunidades y pueblos nombrados por los ayuntamientos fuesen elegidos en lo sucesivo por las propias comunidades en votación vecinal. Así, destaca Flores Maldonado “el delegado cumplía dos funciones simultáneas: la de ser representante del ayuntamiento de la comunidad y al mismo tiempo la de ser representante de la comunidad en el ayuntamiento” (2005, p. 161).

En suma, la reforma municipal en el estado de Tlaxcala fue una reforma política estatal que requirió también de un reordenamiento territorial para dar cabida a los nuevos municipios que en su momento aprobó la legislatura local, lo cual ha proyectado a la entidad por innovadoras sendas político-administrativas y sociales. Por su parte Olmedo Carranza apuntaba:

Tlaxcala se ha convertido en los últimos quince años en el más formidable y sorprendente laboratorio político y social de México y América Latina. De manera silenciosa, pacífica, alegre, inició una verdadera revolución en su organización política. En 1985 el estado de Tlaxcala estaba organizado en cuarenta y cuatro municipios. Diez años más tarde, en 1995, se organizaba en 60 municipios y 402 “presidencias municipales auxiliares” –hoy denominadas presidencias de comunidad–, las cuales son equivalentes a pequeños municipios comunitarios dentro del municipio. (Olmedo, 1999, p. 9).

Un siguiente caso es el del estado de Chiapas en donde también se ha promovido una remunicipalización con base en las luchas y resultados del movimiento zapatista. En efecto las reivindicaciones de los pueblos indígenas asentados en esta región del sureste mexicano – que tienen como antecedente la marginación y exclusión de que fueron objeto durante siglos– la movilización que lograron a principios de la década de los noventa y la declaración de guerra que plantearon al Estado mexicano, obligaron a éste a negociar una pronta tregua, dando lugar a

que el breve movimiento armado no durara más de 10 días, pero que posteriormente a diciembre de 1994 lograra la solidaridad internacional ante la estrategia, demandas y reivindicaciones que planteaba.

La creación –a un año del estallido del movimiento zapatista– de 38 municipios autónomos exaltó de manera clara que la población requiere de una organización de gobierno y administración y/o de autogestión local que atienda las necesidades más elementales y los asuntos públicos que son comunes y que demandan de planeación, coordinación y ejecución de acciones y conformación de políticas efectivas. En el caso particular, el territorio ocupado por los municipios autónomos provocó un necesario reordenamiento territorial focalizado en la zona zapatista. Vale la pena destacar que se hace énfasis en lo autónomo, por lo que los dirigentes del movimiento zapatista no participan en las Juntas de Buen Gobierno que son las que coordinan las actividades propias de los municipios autónomos. López (1999) destaca aspectos interesantes:

Tal vez lo más sorprendente de los municipios rebeldes de Chiapas es que se desenvuelven, a la vez, en estas tres dimensiones. Se trata de instancias de organización civil que están conformadas tanto por bases de apoyo del Ejército Zapatista de Liberación Nacional como por campesinos e indígenas afiliados a otras organizaciones sociales. Constituyen un espacio privilegiado de resistencia y de reconstrucción cotidiana del sentido de la vida en el marco de una guerra de baja intensidad. Se protegen con el silencio, al mismo tiempo que recurren a la palabra y a la memoria y han sido protagonistas fundamentales en la construcción de un nuevo discurso público que da cuenta de formas alternativas del quehacer político y de nuevas relaciones entre gobernados y gobernantes.

El caso de los municipios autónomos de Chiapas responde a aspiraciones y demandas de muchas décadas que en la región los pueblos indígenas y el papel del movimiento zapatista han logrado ir concretando quizá a cuentagotas en los Acuerdos de San Andrés. Nuestro autor destaca que en estos:

(...) se pactó un cambio profundo y detallado que coincide, en buena medida, con las prácticas de los municipios autónomos zapatistas y cuyos lineamientos se estructuran en torno a tres ejes: las formas de elección y revocación de las autoridades, las formas de ejercicio del poder político y el derecho a participar en las políticas públicas y a ejercer directamente los recursos públicos que les deben ser transferidos. (López, 1999).

Sobre el particular vale la pena destacar algunos de los aspectos específicos pactados, que son de un alto significado para el desarrollo de la vida local y de sus formas de organización, las cuales se aprecian con altos grados de legitimidad y capacidad de gobierno, administración y gestión. Estas son:

En los municipios con población mayoritariamente indígena, se reconocerá el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para elegir a sus autoridades tradicionales y municipales, de acuerdo a sus usos y costumbres, y otorgar validez jurídica a sus instituciones y prácticas. En particular, se reconocerán las figuras del sistema de cargos, asamblea, consulta popular y cabildo abierto. Los agentes municipales serán electos y removidos por los pueblos y comunidades correspondientes y no designados por el presidente municipal. Deben respetarse los usos y costumbres que definan tiempos específicos de duración de cargos. Es conveniente prever mecanismos que permitan la participación de las comunidades y los pueblos indígenas en los procesos electorales, sin la necesaria participación de los partidos políticos. Los municipios con población mayoritariamente indígena podrán desconocer a sus autoridades municipales cuando éstas incurran en responsabilidades y prácticas contrarias a derecho o a sus usos y costumbres, y el congreso local buscará respetar y aprobar su decisión. (López, 1999).

Tales una breve visión de la experiencia más profunda de organización municipal de comunidades, en este caso indígenas, que buscan resolver sus problemas y asuntos locales a través de un dispositivo que no es más que el gobierno municipal, el gobierno de la comunidad y que además deja entrever que el territorio es también una construcción histórica,

política y social. De igual manera se acercan un poco más a la afirmación en el sentido de que el municipio es el orden de gobierno más cercano al ciudadano, a la comunidad, en suma al pueblo, el cual conjuntamente con sus autoridades hacen viable atender las necesidades más prioritarias, incluso aquéllas inéditas que sólo los que las viven en directo saben cuáles son y también cuáles pueden ser las alternativas de atención.

De manera enunciativa cabe destacar que otras entidades federativas que han promovido, en menor proporción la creación de nuevos municipios son: el Estado de México, en el que de 1994 a la fecha se han creado cuatro nuevos municipios: Valle de Chalco (1994), Luvianos (2002), San José del Rincón (2002) y Santa María Tonanitla (2003). En el estado de Chiapas, además de los municipios autónomos, en 2011 la legislatura local aprobó la creación de cuatro municipios adicionales: Belisario Domínguez, Emiliano Zapata, El Parral y Mezcalapa. Finalmente hay que destacar que en el estado de Guerrero se promovió la creación de cinco municipios: Marquelia (2002), Cochoapa el Grande (2003), Hueycantenango (2003), Juchitán (2005) y Lliatenco (2007).

Si bien en el país se han creado múltiples municipios me parece que, de acuerdo con las necesidades y demandas prevalecientes, aún es un número extremadamente limitado.

En virtud del perfil desde un sucinto análisis territorial, se destaca el proceso de crecimiento cuantitativo de los municipios mexicanos que, de acuerdo con nuestros planteamientos son escasos, teniendo en cuenta la complejidad, pluralidad, diversidad, dinamismo y problemas que los caracterizan. Existe ya un buen número de municipios que rebasan una población de 100,000 habitantes e incluso varios que superan un millón de habitantes y la misma CDMX con poco más de 9 millones de habitantes organizados en solo 16 delegaciones, actualmente alcaldías, lo que apunta a una real sub-organización en un plano nacional. Desde luego existen factores que se transforman o constituyen verdaderas barreras para hacer

viable una remunicipalización a fondo, tales como la resistencia del régimen político a socializar parte del poder, la complejidad prevaleciente para la realización de reformas constitucionales, las inercias de todo género, entre otras; sin embargo, para apuntar a una descentralización favorecedora de una redistribución más equitativa de competencias y recursos a favor del Estado entre los tres órdenes de gobierno, es imprescindible considerar una ponderación más cercana y efectiva de las necesidades, demandas y prioridades de la población a un acercamiento por tanto, de la toma de decisiones en donde es fundamental formular e implementar políticas públicas, como recurso básico para un desarrollo más integral y como estrategia para redistribuir el poder político y económico y, de manera más urgente, cuando se están demostrando fehacientemente los efectos nocivos resultado de la concentración del poder y de la riqueza en pocas manos.

En suma, el fortalecimiento de la vida municipal redundará en una mayor capacidad de organización local, regional y nacional, un acercamiento real a la población con sus necesidades y prioridades, una mayor participación social y ciudadana, por tanto en perfilar el desarrollo y consolidación de una gobernanza multinivel, una descentralización político-administrativa y económica, así como en el fortalecimiento del federalismo. Día a día queda demostrado que la alta concentración y centralización provoca problemas en cadena, como testimonio de tal situación tenemos por ejemplo los sismos que sacudieron al país durante el mes de septiembre de 2017, los cuales evidenciaron los efectos exponenciales que puede provocar una catástrofe natural combinada con la centralización centenaria que se ha concretado en la Ciudad de México, a lo que se suma una cadena de corrupción en la aplicación de la reglamentación, voracidad de fraccionadores, etcétera.

El principio del mérito, criterio básico de reclutamiento en el ámbito municipal

Uno de los ejes esenciales sobre los cuales se podría perfilar una reforma municipal en México consiste

en la promoción del establecimiento del principio del mérito como procedimiento privilegiado para el ingreso de cuadros al servicio de la administración pública municipal, cuestión que se encuentra presente en la agenda y en la legislación de varias entidades federativas; asimismo, en la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) –que se reúne con cierta periodicidad– se destaca la necesidad de promover la profesionalización de cuadros para las administraciones de los estados federados y de los municipios. Sin embargo, en la realidad se continúa arrastrando el sistema de botín en el ámbito municipal. El sistema de mérito como mecanismo para el ingreso al servicio público municipal en México ha estado alejado del tercer orden de gobierno y administración.

Cabe destacar que entre una sólida profesionalización y el denominado sistema de mérito existen vínculos fundamentales que es pertinente tener en cuenta. El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), asienta en la *Carta Iberoamericana de la Función Pública* (Santa Cruz, Bolivia, 2003): “Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria”. (CLAD, 2003, p. 3). Así la profesionalización, el mérito y el servicio civil o público de carrera constituyen herramientas indispensables para fortalecer al Estado y promover el desarrollo integral de la sociedad.

Es incuestionable la importancia del sistema de mérito y de la profesionalización de los empleados al servicio de las administraciones locales para coadyuvar a resolver la serie de problemas y nuevas demandas que cotidianamente enfrenta el gobierno y la administración pública municipal. Sin embargo, su implantación reviste una serie de dificultades a cual más complejas, a pesar de ello, en México es indispensable poner manos a la obra, de otra manera las condiciones que han caracterizado a los gobiernos y administraciones públicas municipales continuarán marchando por la misma senda que lo han hecho durante ya más de un siglo.

Es menester proceder al establecimiento de un modelo flexible de servicio profesional de carrera que permita situar al mérito como el requisito indispensable para el ingreso o permanencia en el servicio público municipal, ya que, si bien se contempla en la mayoría de las Leyes Orgánicas Municipales, su implementación y evaluación son poco efectivas debido a que prevalece el sistema de botín político caracterizado, como ya lo señalé, por el amiguismo, la corrupción y la ineficiencia.

Es fundamental además que los políticos, los partidos políticos y el gobierno estatal y los municipales entiendan y actúen en consecuencia que, sin una alta profesionalización y establecimiento de un servicio público de carrera en el ámbito estatal y municipal, continuaremos dando tumbos y pasos en reversa y seguiremos como hasta ahora, siendo el país más inseguro de América Latina que mantiene una guerra civil no declarada, el que de manera más ineficiente, por ejemplo, logró definir e impulsar políticas y estrategias para salir de la crisis que afectó a la región como secuencia e impacto de la generada en la Unión Americana en el año 2008; el que económicamente hablando crece con las tasas más bajas, y tuvo un Estado secuestrado por los grupos de interés y la delincuencia organizada hasta entrado el 2019.

Cabe destacar que se aprecia actualmente un impulso real por salir de dicho escenario, como ejemplo vale la pena citar el combate al problema del robo de combustibles, conocido en el lenguaje coloquial como huachicoleo, lo cual ha resultado exitoso, cuestión que no se había intentado en los tres sexenios que han encabezado el Estado mexicano en lo que va del siglo.

Las funciones y los servicios públicos municipales

El municipio mexicano dispone de atribuciones, facultades y cometidos apenas fundamentales también denominados “Funciones y servicios públicos municipales”, la reforma al artículo 115 constitucional de 1983 refrendó las previas y añadió nuevas en consonancia con las necesidades

y procesos emergentes; subrayó el papel del municipio como un actor importante para paliar la fuerte crisis que se vivía en el país hacia finales de 1982 que se prolongó hasta muy entrado el siguiente sexenio presidencial encabezado por De la Madrid Hurtado; promover cierto fortalecimiento del municipio constituía una forma de administrar dicha crisis a través de socializar el problema e involucrar más actores para formular y establecer salidas viables. La reforma mencionada se acompañó entonces del eslogan *descentralización de la vida nacional*, quizá hubo un avance de centímetros en tal dirección.

De manera doctrinaria, me parece importante destacar el conjunto de apuntamientos que realiza el jurista Jorge Fernández Ruiz, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) que explica las diferencias y peculiaridades entre atribuciones y actividades del ámbito municipal en los siguientes términos (ver cuadro 1):

Tabla 1.-
 Atribuciones y actividades del municipio mexicano según Jorge Fernández Ruíz, 2002

ATRIBUCIONES			
FUNCIÓN PÚBLICA	SERVICIO PÚBLICO	OBRAS PÚBLICAS	
Entendida como el ejercicio de autoridad, imperio, potestad, cuya realización atiende al interés público. Dicha atribución es indelegable, pues resulta inherente a la soberanía del Estado.	Entendido como las actividades técnicas destinadas a satisfacer una necesidad de carácter general. Puede ser prestado directamente por el estado o Municipio, o mediante particulares a través de la concesión.	Entendidas como todo objeto producido o transformado por algún agente, con un propósito de interés general, destinado al uso público, al desempeño de la función pública, o a la prestación de un servicio público.	
ACTIVIDADES			
Para el cumplimiento de las atribuciones arriba mencionadas se requiere que el municipio realice las siguientes actividades			
ACTIVIDADES EN EJERCICIO DE FUNCIONES PÚBLICAS	ACTIVIDADES EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS	ACTIVIDADES PARA LA REALIZACIÓN DE LAS OBRAS PÚBLICAS	ACTIVIDADES SOCIOECONÓMICAS RESIDUALES
Se dividen en dos: <i>Actividades en ejercicio de función legislativa</i> , las cuales se basan sobre todo en la facultad de expedir bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general. <i>Actividades en ejercicio de función administrativa</i> , son todas aquellas plasmadas en el artículo 115 constitucional tales como: a) manejar su patrimonio; b) atender la seguridad pública; c) administrar libremente su hacienda...	Son todas las actividades que tengan por objetivo satisfacer el catálogo de servicios públicos estipulado en el artículo 115 constitucional.	La construcción y mantenimiento de calles, parques, jardines y su equipamiento. Así como toda infraestructura que tenga como fin un servicio público.	Se dividen en dos: Agrupamos como actividades municipales socio-económicas residuales de interés público, las que, sin implicar ejercicio de función pública, prestación de servicio público ni ejecución de obra pública, se ubican en los más altos niveles de sus objetivos pues atañen a la salud pública, al equilibrio ecológico y al desarrollo sustentable del municipio.

Fuente: Fernández, 2002.

Otro jurista, Miguel Acosta Romero (1999, pp. 59-60), destaca, en primer término, la dificultad para precisar las facultades, atribuciones y cometidos del municipio, toda vez que no prevalece una uniformidad en las legislaciones locales; sin embargo, relaciona las siguientes:

- 1 *Facultad de iniciativa de leyes ante la Legislatura local -aquellas que aluden exclusivamente a materia municipal según Acosta Romero- y facultad para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía, buen gobierno, los reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.*
- 2 *Manejar libremente su hacienda y su patrimonio.*
- 3 *Administrar los bienes del dominio público y privado.*
- 4 *Organizar la administración y los servicios.*
- 5 *Atribuciones relativas a cumplir y hacer cumplir las disposiciones de acción política y gubernativa tanto de la Federación como estatales, por ejemplo: elecciones, censos, servicio militar nacional y materias de trabajo, sanitaria, educativa, etcétera.*

6 *Existencia de dos órganos de dirección: el ayuntamiento, órgano colegiado con poder de decisión general, y el presidente municipal y su cuerpo administrativo, con atribuciones de ejecución.*

7 *La responsabilidad de la actividad pública municipal se encuentra individualizada en el ayuntamiento, es decir, en el presidente municipal.*

8 *La función pública municipal es principalmente de índole administrativa.*

9 *Existencia de un patrimonio sobre una base fiscal y de apoyo económico, federal y estatal, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establecen a su favor.*

10 *Incremento de la prestación de los servicios públicos conocidos como municipales, debido al proceso de urbanización de las comunidades.*

11 *Ejecución directa de las obras públicas municipales con la cooperación económica y física de los beneficiarios en forma directa.*

12 *Capacidad para legislar sobre normas de índole municipal.*

13 *Poder fiscal delegado por el Poder Legislativo local.*

A la fecha el gobierno y la administración municipal despliegan una serie de funciones y prestan un conjunto de servicios públicos de acuerdo con la legislación establecida, con las dimensiones y complejidad de sus respectivos municipios y con los recursos disponibles generados en éstos y de acuerdo a las transferencias del gobierno federal; sin embargo, son labores aún fundamentales, otras que revisten mayor complejidad y que constituyen un escenario futuro difícil de alcanzar, como las que destacaré más adelante. De acuerdo con el artículo 115 Constitucional vigente, el municipio tiene a su cargo las funciones y servicios siguientes: **a)** agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; **b)** alumbrado público; **c)** limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; **d)** mercados y centrales de abasto; **e)** panteones; **f)** rastro; **g)** calles, parques y jardines y su equipamiento; **h)** seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e **i)** Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. De igual manera:

Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para: **a)** Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; **b)** Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; **c)** Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; **d)** Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; **e)** Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; **f)** Otorgar licencias y permisos para construcciones; **g)** Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; **h)** Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e **i)** Celebrar convenios para la

administración y custodia de las zonas federales. En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917).

Cabe subrayar que no se ha hecho la suficiente conciencia del crecimiento, complejidad, urbanización, metropolización y dinamismo que observa un número creciente de municipios que se traduce en demandas y exigencias nuevas que no se están atendiendo o se está haciendo de manera ineficiente, la sociedad digital, la sociedad del conocimiento, las múltiples necesidades de la niñez y juventud son de tal magnitud que rebasan con mucho las limitadas capacidades del municipio mexicano tan olvidado y sometido por las autoridades estatales y atado en buena medida para lograr que despegue al lado de su respectiva sociedad local.

Creación de instancias supramunicipales o dispositivos supramunicipales

El mencionado crecimiento y desarrollo del proceso de urbanización y metropolización involucra a un número creciente de municipios que obliga al establecimiento de convenios, planes conjuntos, creación de comisiones, comités y otras formas de organización que procedan a la planeación de las implicaciones de la conurbación creciente que trae consigo múltiples quehaceres, problemas, oportunidades, etcétera. Sin embargo, como no disponen de facultades reglamentarias expresas, por lo general los planes, proyectos y propuestas que generan, muchas de las cuales son técnicamente impecables, pero se tornan política y financieramente inviables.

La propuesta es la creación de instancias supramunicipales con facultades claramente delimitadas que apoyen y realimenten a los municipios conurbados.

Consideraciones finales

La sociedad mexicana vive un momento trascendente en los aspectos político, económico y social, resultado de un conjunto de procesos

complejos que van desde luchas y movilizaciones sociales, pasando por reformas políticas, promoción de modelos económicos neoliberales, inserción en un mundo globalizado a través de relaciones políticas, económicas, tratados de libre comercio, firma de convenios, etcétera.

Asimismo, cabe destacar que se trae arrastrando una pesada carga ancestral, como brindar atención a la vida y sociedad local y a su gobierno y administración; catalizar formas tradicionales y nuevas de organización social y ciudadana; revertir el proceso centralizador; promover una genuina descentralización más allá de trasladar secretarías de Estado a las entidades federativas, que, si bien es necesario, por sí solo resulta insuficiente.

La reforma municipal implica la reforma de la sociedad, así como su lanzamiento a los confines del siglo XXI que descansa en mayores facultades y recursos, un rediseño local que favorezca a las colonias, delegaciones, pueblos y rancherías; una necesaria remunicipalización que propicie, en efecto y promueva una capacidad de organización local y regional en beneficio de la sociedad local y como vía para el fortalecimiento del Estado nacional; la alta profesionalización de cuadros al servicio de los gobiernos locales es imprescindible.

Lo anterior quizá como parte fundamental e insustituible para arribar al segundo cuarto del siglo que corre lleno de retos y desafíos que es ineludible enfrentar, pero para lograr el éxito en ello, hay que hacerlo con el mayor número de herramientas, entre ellas una reforma municipal integral.

Referencias

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. CLAD, Santa Cruz, Bolivia.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). (1917). Artículo 115. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). *Agenda 2030 y los Objetivos*

de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe. ONU, Santiago de Chile.

- Fernández, J. (2002). *Los servicios públicos municipales*. INAP, México.
- Flores, C. (2005). *La remunicipalización en México: el caso del estado de Guerrero*. Tesis doctoral, FPCPyS-UNAM.
- Hernández, M. (24 de mayo de 2018). *Estrategia fallida: 250.000 asesinatos en México desde el inicio de la "guerra contra el narco"*. Actualidad RT. Recuperado de <https://actualidad.rt.com/actualidad/272788-mexico-llega-250000-asesinatos-inicio-guerra-narcotrafico>
- López, A. (1999). *Los municipios autónomos zapatistas*. En *Revista Chiapas*, No. 7, EZLN, México. Consultado en línea el 12 de septiembre de 2018. <http://revistachiapas.org/No7/ch7monjardin.html>
- Martínez, P. (2009). *El municipio, la ciudad y el urbanismo, en Régimen jurídico del urbanismo: Memoria del Primer Congreso de Derecho Administrativo Mexicano*. UNAM-IIJ, México.
- Moreno, R. (2017). *Elementos para una reforma municipal*. *Revista Internacional de Ciencias del Estado y de Gobierno (RICEG)*, 1 (1-2), IAPAS, México.
- Olmedo, R. (1999). *El poder comunitario en Tlaxcala. Las presidencias municipales auxiliares*. Comuna, México.
- Romero, A. (2017). *Control Parlamentario de la Fiscalización y Agenda para la Política de Combate a la Corrupción*. Cámara de Diputados; Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.
- S.A. (10 de abril de 2018). *Violencia costó a México un 21% del PIB en 2017, según índice de paz*. *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/violencia-costo-mexico-un-21-del-pib-en-2017-segun-indice-de-paz>
- Sánchez, J. (2002). *Gestión pública y governance*. IAPEM, México.
- Tocqueville, A. (1969). *La Democracia en América*. Guadarrama, Madrid.