

500 AÑOS DE LA FUNDACIÓN DEL PRIMER AYUNTAMIENTO CONTINENTAL DE LAS AMÉRICAS

Carlos Reta Martínez

Joel Mendoza Ruiz

Coordinadores

INNPA

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.



Años
al servicio
de México

**Carlos Reta Martínez
Joel Mendoza Ruiz
(Coordinadores)**

**500 años de la fundación
del Primer
Ayuntamiento Continental
de las Américas**

INNAP

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

65 Años mejorando
las instituciones
públicas

COMITÉ EDITORIAL

Diego Barría Traverso

Jorge Culebro Moreno

Mauricio Dussauge Laguna

Maximiliano García Guzmán

Roberto Padilla Domínguez

Adriana Plasencia Díaz

Diana Vicher García

Héctor Zamitiz Gamboa

500 años de la fundación del Primer Ayuntamiento Continental de las Américas.

Primera edición INAP: marzo de 2020

ISBN: 978-607-9026-95-0

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151

Col. Palo Alto, C.P. 05110

Alcaldía Cuajimalpa, Ciudad de México

50 81 26 57

www.inap.org.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro

CONSEJO DIRECTIVO 2017 - 2020

Carlos Reta Martínez
Presidente

Luis Humberto
Fernández Fuentes
**Vicepresidente
para asuntos
Internacionales**

Ricardo
Uvalle Berrones
Vicepresidente

José de Jesús
Jiménez Hernández
**Vicepresidente para los
IAPs de los Estados
2019-2020**

CONSEJEROS

José Ángel Gurría Treviño
Roberto Padilla Domínguez
Arturo Núñez Jiménez
Omar Guerrero Orozco
Carlos Almada López
Julián Alfonso Olivas Ugalde
Alejandro Romero Gudiño
Jorge Tamayo Castroparedes
Elena Jeannetti Dávila
Soraya Pérez Munguía
María de Jesús Alejandro Quiroz
Jorge Francisco Márquez Montes
Fernando Pérez Correa Fernández del Castillo
Raúl Martínez Almazán
Manuel Quijano Torres

CONSEJO DE HONOR

Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	11
<i>Carlos Reta Martínez</i>	
SEMINARIO “500 AÑOS DE LA FUNDACIÓN DEL PRIMER AYUNTAMIENTO CONTINENTAL DE LAS AMÉRICAS”	
INAUGURACIÓN	15
<i>Carlos Reta Martínez</i>	
I. ORIGEN DEL MUNICIPIO	17
Origen del Municipio. Notas introductorias	17
<i>Nicolás Mejía Pedroza</i>	
Los cargos municipales novohispanos	27
<i>Teresita de Jesús Rendón Huerta Barrera</i>	
El municipio en México a cinco siglos de su aparición	45
<i>Jorge Fernández Ruiz</i>	
El sentido de ciudadanía y gobierno en José María Morelos y sus repercusiones en el papel del Muni- cipio de entonces y hacia el futuro	67
<i>Carlos H. Gadsden Carrasco</i>	
II. PRESENTACIÓN DEL LIBRO <i>MUNICIPALISTAS Y MUNICIPALISMO EN MÉXICO</i>	91
Presentación	91
<i>Carlos Reta Martínez</i>	

III. SIGLO XIX Y REVOLUCIÓN MEXICANA

- La experiencia de los cabildos y de los movimientos
juntistas en la antesala de la Independencia** 99
Gerardo Brandebí Cruz Reyes
- El municipio en la Revolución Mexicana** 115
Miriam Muciño Montoya
- Vida y obra del Ing. Modesto C. Rolland y su empeño
por el desarrollo municipal en México** 127
Jorge Modesto Rolland Constantine
- Gobiernos municipales y relaciones intergubernamentales** 143
Joel Mendoza Ruiz

IV. MUNICIPIO URBANO

- Gobernanza Metropolitana: El papel de los municipios** 169
Alfonso X. Iracheta Cenecorta
- Hacia una conducción eficaz del desarrollo urbano municipal** 185
Roque González Escamilla
- El municipio urbano en México** 201
Raúl Martínez Almazán

V. FUTURO DEL MUNICIPIO

- Hacia un nuevo modelo del municipio en México** 213
Sergio Arredondo Olvera
- La añoranza del municipio idílico: por una nueva agenda** 219
Mauricio Merino

El futuro del municipio en México. Una prospectiva de municipio alcanzable <i>José Mejía Lira</i>	227
Iniciativa para adicionar la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos con un artículo 115-B <i>Ignacio Pichardo Pagaza</i>	263
El futuro del Municipio Mexicano <i>Enrique Cabrero Mendoza</i>	281
Equidad de género y municipios en México <i>Fernando Pérez Correa y Eduardo Torres Alonso</i>	295

PRESENTACIÓN

En la primera mitad del año 2019, diversas dependencias y organismos públicos mexicanos celebraron el quinto centenario de la fundación del ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz. Este suceso histórico siempre ha generado debates sobre su trascendencia municipalista y su relocalización geográfica. Sobre el primer aspecto, actúa en contra el argumento de que no se fundó un gobierno municipal en estricto sentido, sino que se trató de un acto político en plena playa para que Hernán Cortés fuera electo líder militar del nuevo ayuntamiento local, luego de que renunció al ejército del Gobernador de Cuba. Por su parte, efectivamente ese ayuntamiento fue itinerante en su etapa inicial, al huir del saqueo pirata desde el actual municipio de La Antigua, cuya cabecera municipal es Ciudad Cardel, a San Juan de Ulúa en una primera etapa, y más tarde a la ubicación actual del Puerto de Veracruz. En tal sentido, oriundos de Cardel y de Veracruz rivalizan por el mérito histórico.

A favor de la trascendencia municipalista se encontró la analogía de los principales procesos evolutivos municipales, que van de lo bélico a lo administrativo. Los municipios griegos surgieron de la organización bélica de las comunidades, que permitía el ejercicio de derechos ciudadanos. Más adelante, el municipio romano fue la necesidad surgida del expansionismo imperial, un control basado en la modalidad jurídica de los gobiernos locales, lo que fue reproducido desde el caso español. Como ejemplo, el Rey Alfonso XI de Castilla prometió a inicios del siglo XIV respetar los privilegios municipales a cambio de construir una alianza en contra de los señores feudales. Así nacieron los consejos municipales castellanos, mismos que a la postre dispusieron de magistrados municipales para administrar justicia. En cuanto a la precisión geográfica del primer ayuntamiento de la Vera Cruz, la localidad de La Antigua conserva la Casa de Cortés y la Ermita de Nuestra Señora del Rosario. Según el cronista local, el uso real de la casa fue de aduana, misma que almacenaba grandes cantidades de oro que se enviaban a la Nueva España. La Ermita, como rasgo de Estado católico, fue la primera iglesia que edificaron los franciscanos luego de su arribo hacia 1524, documentos de 1545 indican que la primera advocación fue el Señor Santiago. De este modo, la secuencia histórica y los vestigios arquitectónicos reivindican al primer

ayuntamiento de la Vera Cruz como reproducción originaria del proceso evolutivo municipal clásico y español.

Con la afirmada trascendencia del suceso aludido, el Instituto Nacional de Administración Pública, fiel a su misión de difundir el conocimiento disciplinar, fue el primero en celebrar su quincuagésimo aniversario. El Seminario 500 años de la fundación del primer ayuntamiento continental de las Américas, realizado los días 9 y 10 de abril de 2019, propuso para los gobiernos municipales mexicanos una nueva visión para su organización y para su progreso. Se desarrolló en torno a cuatro temas: orígenes del municipio, su desarrollo en el siglo XIX y la Revolución mexicana, municipio urbano, y futuro del municipio, además de la Presentación del libro *Municipalistas y municipalismo en México*.

En esta obra se presentan en diecisiete capítulos las contribuciones escritas de aquellos participantes distinguidos del evento, en los cuales se describen la evolución histórica del municipio en México, se da a conocer la situación concreta y los problemas puntuales que enfrentan y los medios de que se dispone para solucionarlos.

Carlos Reta Martínez
Presidente del INAP

**Seminario
"500 años de la fundación
del Primer Ayuntamiento Continental
de las Américas".**

INAUGURACIÓN

Carlos Reta Martínez

Muy buenos días.

Estoy muy honrado por dirigirme a ustedes para Inaugurar este Seminario organizado en torno a la conmemoración de los 500 años de la fundación del primer ayuntamiento en América. Felicito esta iniciativa que hoy reúne a una importante comunidad, entre la que se distinguen autoridades gubernamentales, asociaciones municipales, investigadores, académicos, consultores y estudiantes, que se han dado cita para dialogar y analizar los aspectos esenciales de este trascendental orden de gobierno.

Nunca está de más repetir, porque debemos tener plena conciencia de ello, que el municipio es la base de la división territorial, lo mismo que de la organización político-administrativa de nuestro país.

Como sabemos, pese a que se han realizado esfuerzos para fortalecer sus capacidades institucionales, éste es todavía un proceso pendiente de lograr en la mayoría de los municipios de nuestro país. De allí que sea tan relevante el trabajo que desarrollan las instituciones creadas *ex profeso* para tal fin, así como importantes asociaciones municipales como la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM) y la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM), que de manera recurrente convocan a los servidores públicos municipales para trabajar en conjunto, en la búsqueda de soluciones que procuren fortalecer la unidad, la solidaridad y la cooperación entre quienes desempeñan la importante labor de gobernar y administrar el municipio.

La gran disparidad entre los municipios debe ser atendida y más aún, las brechas entre los municipios urbanizados y los rurales deben cerrarse.

Por estas razones cobra mayor importancia enfocarse de manera renovada en las acciones dirigidas a estimular los procesos de fortalecimiento institucional, asunto sobre el cual debemos ser muy cuidadosos, tanto al visualizarlo como al proyectarlo, ya que no se puede partir sólo del momento actual y de las

modas vigentes a nivel mundial sobre los últimos desarrollos o “innovaciones” que se ofrecen como soluciones novedosas para modernizar los municipios, si bien pueden servir de referentes no deben asumirse como soluciones mágicas.

En realidad, lo más relevante para proyectar los cambios es el conocimiento de la situación concreta y los problemas puntuales que se enfrentan, en contraste con los medios de que se dispone para solucionarlos. Es necesaria la revisión integral que impulse una nueva visión para su organización y para su progreso.

No tengo duda de que en estos dos días de análisis y discusión alrededor de los más relevantes tópicos del municipio generarán ideas y proyectos para continuar en esta tarea permanente, necesaria de lograr si queremos tener un país fuerte.

Procedo así a la inauguración de este Seminario.

Muchas, muchas gracias a todos y cada uno de ustedes por la oportunidad de abrir el debate y la discusión que, sin duda, asumirán con gran compromiso. Deseo que los trabajos que se emprendan en este Seminario sean muy exitosos para todos y generen las mejores situaciones y las mejores reflexiones para nuestros municipios. Siendo las 10:03 Hrs. declaro inaugurados los trabajos de este Seminario que, estamos ciertos, redundará en beneficio de las instituciones del municipio.

Muchas gracias.

I. ORIGEN DEL MUNICIPIO

Origen del Municipio. Notas Introductorias

Nicolás Mejía Pedroza¹

*A Raúl Olmedo
Maestro y amigo*

La historia del Municipio en México data de la constitución del primer Ayuntamiento en el hoy conocido como Continente Americano, el 22 de abril del año 1519, en el sitio denominado Villa Rica de la Verdadera Cruz, hoy Veracruz, por el grupo de expedicionarios españoles encabezados por Hernán Cortés.

Los motivos de este acto han sido estrictamente analizados por historiadores, juristas, administrativistas, politólogos, etc. Cada uno ha aportado su visión, opinión y juicio. Lo cierto es que este acontecimiento estableció las bases de un orden de gobierno que subsiste hasta nuestros días.

- o -

Las raíces sociales, económicas y políticas del Municipio se encuentran en las sencillas y simples formas de agrupación del ser humano y en la conducta de los individuos que permite la unidad y comunión de intereses.

El principio gregario del hombre, sea para sobrevivir, o para atender necesidades, resolver problemas, promover acciones a favor de un mejor status de vida, da forma a la común unidad, la comunidad. La adhesión o sumisión de los individuos al interés colectivo se convierte, así, en la base de la organización y del ordenamiento de la conducta social, colectiva.

¹ Es Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública (UNAM). Actualmente funge como Director Ejecutivo de la Asociación Mexicana de Transporte y Movilidad (AMTM). Es también consultor externo y asociado INAP. Ha laborado en la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Gobernación y la Procuraduría Agraria, entre otras instituciones públicas. Ha apoyado la docencia e investigación en la UNAM. Ha participado en la promoción y fortalecimiento de las asociaciones regionales, temáticas y técnicas de alcaldes. Es autor del Tomo VIII, *Balance y Perspectivas del Desarrollo Municipal*, de la colección 200 Años de Administración Pública en México (INAP).

Es bajo este principio de unidad, de visión y actuación comunitaria en que los hombres han vivido y construido su historia, dándose formas de organización que los han llevado al esplendor y al ocaso de las civilizaciones hasta hoy conocidas

Entre los elementos básicos que han servido de base y han dado forma a toda forma de asentamiento humano y de organización de la convivencia colectiva están:

- a) El Territorio, espacio físico de asentamiento y convivencia de los individuos.
- b) La Población, los individuos que por convicción o por sumisión, forman parte del colectivo.
- c) Las Instituciones, establecidas para organizar al colectivo social, atender sus necesidades, representar sus intereses, definir una forma de gobierno; y
- d) Las Normas, principios para regular conductas y, en su caso, establecer sanciones.

- o -

El Municipio Mexicano actual es resultado de una nutrida mezcla de culturas. Como concepto el Municipium se acuñó formalmente en la Ley Julia Municipalis, promulgada en el año 45 A. C. La disposición normativa tenía que ver con:

- La convivencia social,
- Los gravámenes que se destinaban al sostenimiento, la conservación y el florecimiento de los centros de población, y
- La autoridad a cargo de preservar el orden y la seguridad. A la caída del imperio romano, los visigodos, principales dominadores de la península ibérica durante la edad media, establecieron la asamblea de hombres libres en las poblaciones –casi siempre rurales– o conventus publicus veninorum, con funciones de:
 - Promoción de la organización y cumplimiento de obligaciones de beneficio comunitario,
 - De vigilancia, y
 - De tipo judicial en la sanción de conductas no graves.

Este era un modelo que daba a la Asamblea el peso de la toma de decisiones en colectivo, por mayoría de voces, o votos. La Asamblea misma designaba responsables de tareas y de actividades a llevar a cabo por los mismos, creando, así, puestos o encargos.

En la Edad Media, la estructura política de la época delineó un modelo organizativo elitista:

- Un monarca o rey, centro de la autoridad;
- Un grupo de nobles, cuyas cualidades personales y fortuna económica los hacían coparticipes de beneficios y privilegios, y de la gobernabilidad en territorios determinados; y
- La iglesia católica, administradora de la fe, poseedora de la verdad y propietaria de invaluables bienes materiales.

Las ciudades, los centros de población, dependiendo de su ubicación geográfica, de su desarrollo económico, gozaban de estatutos normativos específicos y particulares llamados *fue-ros*, cuyo contenido establecía la categoría o importancia de la ciudad, las reglas de la convivencia local, el tipo de autoridad prevaleciente, sus relaciones con el exterior y las medidas de sobrevivencia.

Fue con este perfil que la España consolidó la autonomía de sus regiones y provincias, se organizó como Estado-Nación y se hizo a la mar en pos de conquistas territoriales para obtener y acrecentar las riquezas que la Corona requería para consolidar su fuerza, solventar sus finanzas, mantener su independencia del dominio a que fue sometida por los musulmanes y fortalecer el gobierno de los reinos que darían forma a una nación fuerte. Fue con esta base estructural que la España conquistadora cimentó la organización de las colonias conquistadas, entre ellas la Nueva España a partir, del año 1521.

Cabe referir que las culturas prehispánicas asentadas en el hoy territorio mexicano tenían modelos de organización política, económica y social en muchos casos bastante eficientes, tanto que hicieron florecer las culturas que han sido y son admiradas por las sociedades modernas. Esta acotación sirve para referir y puntualizar que, en muchos casos, la Conquista Española y el sometimiento de las diversas organizaciones pasó por el respeto y preservación de esos modelos organizativos como opción de sumar voluntades, mantener el orden y consolidar el control político-territorial.

- o -

La historia del municipio en México es contradictoria. Fue el primer orden instituido por los colonizadores en 1519. Fue el ins-

trumento institucional ideal del gobierno y la administración española entre 1519 y 1821. Fue la cimiento de los movimientos independentista de 1818 y revolucionario de 1910. Hoy es el orden de gobierno con menores atribuciones y con menores recursos jurídicos y monetarios para atender las necesidades de sus comunidades.

Entre 1917 y 2019 se han realizado más de una docena de Reformas normativas al Artículo 115 Constitucional que afectan la vida municipal. Cada una ha tenido un propósito no siempre cumplido.

Dos ejemplos:

1.- La reforma municipal de 1983 al artículo 115 Constitucional, bajo las premisas de la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento de las facultades, atribuciones y recursos a los municipios de México, marcó un cambio en la concepción del desarrollo nacional y en el rumbo y papel que el orden de gobierno municipal debía jugar. La reforma proponía un cambio en la visión y actuación del municipio mismo para convertirse en la base del futuro desarrollo y crecimiento. Treinta y seis años después los propósitos son los mismos, pero los problemas se han acrecentado.

2.- La reforma municipal de 1999 al mismo artículo 115 Constitucional puso énfasis en la visión e impulso al desarrollo urbano como eje de la promoción al desarrollo con infraestructura y equipamiento. Los centros urbanos demográficos han crecido en el desorden, la falta de planeación y la dispersión de esfuerzos y recursos. En un país de 125 millones de habitantes, con aproximadamente el 80 por ciento de éstos asentados en 380 municipios, los problemas de la concentración poblacional se han multiplicado. En contraste existe una grave dispersión de asentamientos humanos donde el desarrollo y el progreso son conceptos inalcanzables.

El futuro de México, el futuro de los municipios del país depende de impulsar su desarrollo en razón de sus realidades y no de buenos deseos y mejores normas. De nada valen éstos si no existen los recursos económicos, administrativos y humanos que se encarguen de promover el crecimiento municipal.

El germen de un nuevo modelo de vida gubernamental y administrativa donde las prioridades sean tomadas con base en las necesidades de la población y en el uso y aprovechamiento óptimo de los recursos económicos, humanos y del medio físico, es el proyecto del municipio que se quiere, que se anhela y que debemos construir día con día hasta alcanzar el más alto grado posible de satisfacción individual y colectiva de nuestra problemática y de nuestras aspiraciones.

Para el logro de estos anhelos el camino es el trabajo integral de gobierno y sociedad en la creación de obras de beneficio mayoritario –escuelas, eventos culturales y recreativos–, en la prestación y mantenimiento de la infraestructura de los servicios públicos y en la ampliación de esta red satisfactoria de necesidades y en la orientación y toma de decisiones sobre el quehacer municipal en un marco de intercomunicación de gobierno y sociedad. Este marco integral debe abordar los diversos aspectos políticos, económicos y de participación ciudadana, y los diferentes medios geográficos en que se dan: el campo, la ciudad, las metrópolis; para tener una visión clara y completa de las demandas y de los medios para satisfacerlas con que cuenta cada uno de los municipios del país.

Sólo en un contexto de realidades particulares, singulares, es posible proyectar el desarrollo del municipio Mexicano. Esto no quiere decir que sea un desarrollo aislado o independiente de cada municipio, sino un desarrollo más acorde con las necesidades de la comunidad.

La política federal de desarrollo sectorial o regional poco o nada ha beneficiado a la mayoría de los municipios nacionales, pero ello no debe entenderse como un postulado a que estas políticas desaparezcan, sino más bien incitar a que dichas políticas sean reordenadas y planteadas teórica y prácticamente, con apego al nuevo desarrollo nacional.

El error de las políticas sectoriales, regionales y estatales es que cada una actúa por su lado, independiente de las demás y sólo cuando uno de estos proyectos se ve imposibilitado para cumplir con sus objetivos plantea convenios de unión de esfuerzos para alcanzarlos.

Por ejemplo, las dependencias del Ejecutivo Federal actúan a lo largo y ancho del territorio nacional atendiendo a criterios particulares de organización y ejercicio de sus funciones. Así, tenemos que la Secretaría de Gobernación ejerce sus actividades dividiendo al territorio nacional en distritos electorales, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos lo divide en distritos y zonas de riego; y de esta forma actúan cada una de estas dependencias, con programas y objetivos definidos y coherentes con la realidad, pero raras veces coordinando para alcanzarlos.

Sería meritorio que los futuros programas de gobierno planearan criterios de organización, coordinación y coincidencia de objetivos, esfuerzos y uso de recursos para ejercer sus funciones. Que se uniformara no en un solo proyecto, pero si en los más coincidentes el programa de cada dependencia federal, para que con base en la unión de acciones atender las cuestiones políticas, administrativas, económicas y de servicio social a lo extenso del país. Ello evitaría esfuerzos aislados y duplicidad de funciones. En cambio se tendría una administración pública federal más integral.

Esto que sucede en el orden federal del gobierno se reproduce al interior de cada entidad federativa, repitiendo los problemas de falta de unión de actividades para satisfacer las demandas de la población, impidiendo un desarrollo armónico y general.

Estas políticas y acciones propias de la cultura centralista en la que ha vivido el país por décadas, han imposibilitado y siguen imposibilitando el desarrollo municipal.

Además el desconocimiento político-administrativo del quehacer municipal por parte de los servidores públicos y funcionarios del Ayuntamiento, o la falta de interés o de recursos para impulsar el crecimiento de la comunidad, son formas de vida que también han obstaculizado este desarrollo.

A todo lo anterior hay que agregar la poca o nula participación ciudadana en la realización de tareas de beneficio colectivo.

Es impostergable organizar un modelo de desarrollo municipal donde la participación de los sectores público, privado y social busque el bien mayoritario de la comunidad. Donde el fortalecimiento municipal sea concreción de postulados democráticos y

de justicia social, de conciencia y conciliación de intereses, de síntesis de opiniones y acciones del quehacer municipal, donde cada aspecto signifique un reto por llevar a la práctica para atender los ideales de la población.

Hoy como hace 500, 200, o 100 años, el fortalecimiento municipal implica la adopción de una nueva cultura, una nueva forma de pensar y actuar de gobernantes y gobernados. Implica la participación activa de la sociedad en su conjunto en la detección de problemas, en la jerarquización de éstos y en la proyección de alternativas tendientes a solucionarlos. Será preciso que la sociedad, aporte recursos, ideas, fuerza de trabajo en la resolución de sus demandas.

El fortalecimiento municipal debe entenderse como el desarrollo y crecimiento integral de los ámbitos urbano y rural; de la participación de los sectores público, privado y social en las tareas que organizadamente se llevan a cabo dentro de cada municipio del país.

El fortalecimiento municipal debe proyectarse de acuerdo a las características y realidad de cada municipio. Los recursos materiales y humanos deben ser el vértice del cual emane el futuro de cada comunidad.

El uso y aprovechamiento óptimo de estos recursos permitirá la realización de obras sociales y la satisfacción de necesidades. La participación espontánea y obligatoria de la sociedad, de la comunidad municipal, significará además de satisfactores para ésta, el ahorro de recursos al erario municipal. Saldos que podrán destinarse a la prevención de otras problemáticas, en los ámbitos educativo, de salud, de recreación, entre otros.

Así pues, en lo político, lo jurídico, lo administrativo, lo económico y lo social, el fortalecimiento municipal debe representar la identificación de los problemas y aspiraciones de la sociedad, la priorización de los mismos y el planteamiento de alternativas viables y reales para solucionarlos; la participación activa y organizada de la sociedad en los quehaceres tendientes a solucionarlos; y la aportación de recursos para este fin, además de un uso racional y debido de los mismos.

Ese es el camino al fortalecimiento municipal integral.

El Municipio Libre Mexicano debe ser un ente autónomo tanto en lo político, como en lo económico y lo social a fin de dar cabida a criterios de organización y orientación comunitaria, para dar atención a los problemas que lo aquejan, y para convertirse en el real promotor e impulsor del desarrollo nacional.

Como régimen y como Institución es necesario que cuente con las facultades políticas y jurídicas, y con los recursos financieros y humanos que permitan su ejercicio autónomo tanto en los planteamientos a lograr la satisfacción de las diversas necesidades de la sociedad, como en los hechos así lo corroboren.

Pero en tanto se siga supeditando, condicionando o limitando su personalidad en lo político, como en lo económico y en tanto no se vea a la sociedad como basamento del poder y del ejercicio del mismo, y los órdenes de Gobierno Federal y Estatal continúen decidiendo el quehacer nacional desde sus esferas de acción, el Municipio no podrá constituirse en el baluarte que asegura la gestión de los intereses de su comunidad y que los defienda y salvaguarde.

En la sociedad de nuestros días inmersos en programas de desconcentración y descentralización de acciones y atribuciones, se debe ver al Municipio no como un nivel inferior de la estructura orgánica de la administración y en la puesta en práctica de los planes y proyectos de desarrollo y, a la vez, el menos beneficiado por los criterios orientadores de dicho desarrollo teniendo como consecuencia la asignación de menores recursos económicos para financiar las obras y programas de servicio a su comunidad.

No. El Municipio Mexicano debe ser la base de los criterios que orienten el desarrollo. De su seno, de las necesidades, reclamos y alternativas de solución planteadas por la comunidad deben emanar las políticas que orienten e impulsen el crecimiento nacional.

Mientras se continúe coartando la libertad económica, política y social del municipio, éste no podrá enraizar un modelo eficaz del desarrollo que realmente beneficie a su comunidad.

En tanto los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional sigan emanando del nivel federal de gobierno, haciendo caso omiso a las necesidades de los municipios, y en tanto las polí-

ticas sectoriales persigan objetivos de rentabilidad y productividad, más que de beneficio social, no habrá ni descentralización ni desconcentración de la vida nacional y mucho menos se dará el fortalecimiento municipal.

- 0 -

El municipio mexicano, instancia de organización social y primer orden de gobierno establecido en el hoy Continente Americano hace 500 años, tiene una larga historia y un profundo debate que los destacados participantes –ponentes e invitados– en el Seminario que da origen a esta obra abordan en adelante. Es importante dar seguimiento a tres facetas o líneas de trabajo que cruzan este Seminario y sus contenidos:

- a) De una parte, el acercamiento a la Institución Municipal y su evolución.
- b) De otra parte, el municipalismo, como corriente de pensamiento y de actuación que genera inquietudes, demandas, reflexiones y propuestas, de los miembros de esta sociedad.
- c) Los ejes de trabajo inmediato que debe atender el municipio y el municipalismo, entre los que destacan:
 - Promover opciones de desarrollo integral, con empatía de los tres órdenes de gobierno.
 - A nivel regional y temático integrar planes y programas surgidos de la base social y de las peculiaridades de cada región del país.
 - Consolidar la representatividad y presencia nacional en cada ámbito que afecte el desarrollo y crecimiento local.
 - Promover la reducción de la burocracia institucional y con ello la eficiencia del gasto.
 - Fortalecer el Asociacionismo Municipal, hasta elevarlo a rango Constitucional.
 - Impulsar la simplificación y la eficiencia de las Reglas de Operación.
 - Convenir esquemas de financiamiento temático y/o regional destinadas al desarrollo y crecimiento de los municipios, de las entidades federativas, de México.

Queda mucho por hacer. Sobre todo, hace falta promover la conciencia de gobernantes y gobernados para ser partícipes y promotores del fortalecimiento municipal. Las responsabilidades y

derechos de que actualmente goza el municipio mexicano sólo podrán llevarse a cabo en la medida en que todos y cada uno de los miembros de la sociedad municipal participe activamente en las tareas de promoción al desarrollo, en un ánimo de cooperación y coordinación de esfuerzos, tal como lo hacían las sociedades prehistóricas para sobrevivir o las sociedades históricas para satisfacer sus requerimientos.

500 años de historia se enuncian rápido.

Los 200 años de vida independiente nos han dado la oportunidad de acertar y equivocarnos.

Hoy ya no podemos darnos el lujo de no saber qué hacer con nuestro país. Debemos ser protagonistas de la historia que queremos.

Los cargos municipales novohispanos

Teresita Rendón Huerta Barrera¹

I. Introducción

Antes de iniciar, quiero manifestar mi reconocimiento al Instituto Nacional de Administración Pública, en la persona del Presidente de su Consejo Directivo, el Mtro. Carlos Alfonso Reta Martínez, por su continua obra a favor del federalismo. Asimismo, dejo testimonio público de mi agradecimiento y aprecio al Dr. Alejandro A P Aguilar Miranda, por su generosidad y consideraciones con motivo de sus investigaciones sobre los municipalistas mexicanos.

Partiendo de que el tema aquí desarrollado es, principalmente, de carácter histórico, es preciso tomar postura desde el inicio, en tanto en esto no puede haber neutralidad ni eclecticismo.

El jurisconsulto y político español José Calvo Sotelo (1893-1936) dijo que: “El municipio, en efecto, no es hijo del legislador, es un hecho social de convivencia, anterior al Estado, y anterior también, y además superior, a la ley. Ésta ha de limitarse, por tanto, a reconocerlo y ampararlo en función adjetiva [...]”.² Tal frase sirve para enmarcar la añeja polémica doctrinal que subsiste hasta nuestros días, en torno al origen del municipio y que divide a los teóricos en dos grandes corrientes: 1) La escuela legista o positivista, la cual afirma que el municipio es creación

¹ Doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México con especialidad en Derecho Constitucional y Administrativo. Maestra en Derecho por la Universidad Iberoamericana plantel Ciudad de México, Licenciada en Derecho por la Universidad de Guanajuato. Autora de múltiples obras y artículos sobre Derecho Constitucional, Administrativo y Municipal. Magistrada fundadora y presidenta en tres períodos, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato. Con nombramiento de Investigadora Nacional nivel II por parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México. Presidenta fundadora de la Asociación Internacional de Derecho Municipal (AIDEM). Profesora Investigadora del Departamento de Derecho. Actualmente Rectora del Campus Guanajuato de la Universidad de Guanajuato, México, y presidenta de la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo.

² ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *Historia del Municipalismo Español (XVI). Un siglo de municipalismo. El estatuto municipal de Calvo Sotelo*, Iustel, Madrid, 2005.

estatal, “solo en el Estado puede hablarse de comunidad municipal”; y 2) La escuela sociológica cuyo postulado fundamental sostiene que el municipio es una comunidad que el Estado no crea sino sólo reconoce.

Si somos partidarios de la escuela legalista o positivista, el municipio nace hasta la etapa constitucional y nada tenemos que celebrar en este año. Si nos adscribimos a la segunda postura, el municipio es un hecho sociológico asociativo con un origen milenario difícil de precisar y estaremos coincidiendo en conmemorar, en este año, los 500 años del municipio en México.

Este estudio se formula desde un emplazamiento iusnaturalista, siguiendo la escuela sociológica, en tanto que la génesis de los gobiernos locales se encuentra en las primeras civilizaciones urbanas.³

La dominación de México por los europeos truncó el desarrollo de las culturas aborígenes y originó la aparición de una nación sujeta políticamente a España.⁴ De la fusión de los elementos indígenas y europeos surgió la Nueva España, cuya compleja organización administrativa municipal, es objeto de este trabajo. La fundación del primer cabildo en Chalchihuecan, Veracruz, el 22 de abril de 1519, fue consolidada hasta el 10 de julio de 1519, organizándose un cuerpo político en el territorio de la Nueva España, que se instaló, y cuyos primeros alcaldes fueron Francisco de Montejo y Alonso Hernández de Portocarrero.

El municipio colonial ha sido considerado, por el historiador J. M. Ots Captequí, como un trasplante del viejo municipio castellano de la Edad Media. No es el municipio español en abstracto, es el municipio de Castilla que llegó a estas latitudes con todas sus imperfecciones, con todas sus deficiencias y debilidades, y que se instaura como un acto político, no como un acto jurídico. La ciudad de México era, desde entonces, el más importante nú-

³ Ur, Uruk, en los valles del Tigris y el Éufrates; Menfis, Giza, Tebas, Abidos, en el valle del Nilo; Harapa, Mohenjo-Daro, en el valle del Indo; Tikal, Cocaxtlan, El Tajín, Tenochtitlan, Copán, en las altas mesetas mesoamericanas; Tiahuanaco, Pikimachay, Machu Picchu, Nazca, en las alturas peruanas.

⁴ DE LA TORRE, Ernesto, “Época colonial. Siglos XVI y XVII”, en: *Historia documental de México 1*, coord. por Miguel León-Portilla, Cuarta edición corregida y aumentada, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Históricas, México, 2013, p. 455-644.

cleo político de la Nueva España y, como tal, contaba con numerosos funcionarios y corporaciones con su propia jurisdicción y facultades de gobierno. Este estudio está dedicado a analizar esa organización local, prototípica en la Nueva España, así como los llamados cargos edilicios.⁵

II. **Fundación y consolidación del primer cabildo**

Bernal Díaz del Castillo refiere:

Como mis antepasados y mi padre y un hermano mío siempre fueron servidores de la corona real y de los Reyes Católicos don Fernando y doña Isabel, de muy gloriosa memoria, quise parecer en algo a ellos. En aquel tiempo, que fue año de 1514, vino por gobernador de Tierra Firme un caballero que se decía Pedrarias Dávila, acordé venir con él a su gobernación y conquista. Y por acortar palabras no diré lo acaecido en el viaje, sino que, unas veces con buen tiempo y otras con contrario, llegamos a Nombre de Dios.⁶

Luego de que explica los preparativos para la fundación de la ciudad y de la manera en que prepara su empresa el conquistador, dice: “por manera que Cortés aceptó, y aunque se hacía mucho del rogar; y como dice el refrán, tú me lo ruegas y yo me lo quiero, y fue a condición que le hiciésemos justicia mayor y capitán general y lo peor de todo que le otorgamos que le diésemos el quinto del oro de lo que se hubiese, después de sacado el real quinto”.⁷

Fundación del primer ayuntamiento 22 de abril de 1519

[...] hicimos alcaldes y regidores, y fueron los primeros alcaldes Alonso Hernández Puertocarreo y Francisco de Montejo, y a este Montejo, porque no estaba muy bien con Cortés, por meterle en los primeros y principal, le mandó

⁵ Edilicio proviene del latín *aedilicius* significa perteneciente o relativo al cargo de una corporación municipal, más específicamente relacionado con las obras públicas. En la antigua Roma los *aedilis* se dedicaban a la supervisión y cuidado de la ciudad y sus principales infraestructuras (mantenimiento de cloacas, acueductos, tabernas, baños, etc).

⁶ DÍAZ DEL CASTILLO Bernal, “Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España”, Biblioteca Virtual Universal, [online] disponible en: <https://www.biblioteca.org.ar/libros/11374.pdf>

⁷ *Supra Ibidem*, p. 26.

nombrar por alcalde; y los regidores dejarlos he de escribir, porque no hace al caso que nombre algunos; y diré cómo se puesto una picota en la plaza y fuera de la villa una horca, y señalemos por capitán para las entradas a Pedro de Alvarado, y maestre de campo a Cristóbal de Olid, y alguacil mayor a Juan Escalante, y tesorero Gonzalo Mejía, y contador Alfonso de Ávila, y alférez a fulano Corral, porque el Villarroel, que había sido alférez no sé qué enojo había hecho con Cortés, sobre una india de Cuba y se le quitó el cargo; y alguacil del real a Ochoa, Vizcaíno, y a un Alonso Romero.⁸

El 10 de julio de 1519 se consolidó la organización de un cuerpo político en el territorio de la Nueva España y se instaló el primer ayuntamiento de México y del continente americano. Sus primeros alcaldes fueron Francisco de Montejo y Alonso Hernández de Portocarrero.

III. **Administración colonial antes del virreinato**

La conquista de América supone la transferencia del sistema administrativo, político y judicial castellano y el trasvase de costumbres, como la vivienda, la tradición (folclor), la vestidura, la ganadería, vacuna y caballar, cultivos –la vid, el café, la caña de azúcar, el olivo–, las grandes plantaciones, la gastronomía, la lengua y la religión. Pero la colonización también tiene aspectos muy negativos como el descenso de la población indígena y la consiguiente necesidad de importar esclavos africanos. La muerte de tantos indígenas se puede deber en parte a las epidemias, el alcoholismo, las duras condiciones de trabajo, factores económicos y factores psíquicos.⁹ El monarca en quien recayó el gobierno en esta época fue Carlos I de España y V de Alemania –nieto de los Reyes Católicos y padre de Felipe II de España, llamado “el Prudente”–, cuya política absolutista no conoció límites, nunca visitó las colonias españolas en América.

⁸ *Ibid.*

⁹ “El Renacimiento. Contexto Histórico: Los Reyes Católicos, Carlos V, Felipe II, [online] disponible en: http://www.rinconcastellano.com/renacimiento/hist_renac.html#

El primer gobernante español en México fue Hernán Cortés, quien ostentó el título de Gobernador y Capitán General de la Nueva España desde el 15 de Octubre de 1522. El 12 de marzo de 1524 al partir Cortés, rumbo a las Hibueras (Honduras) la administración quedó a cargo de los oficiales reales de hacienda bajo el cargo de tenientes de gobernador; quienes se dedicaron a intrigar contra él y a sostener rencillas entre sí, por lo que pronto cundió la anarquía. Al regresar Cortés en 1526 fue relevado de su cargo de Gobernador y sometido a juicio de residencia.¹⁰

IV. **Los cargos públicos a mediados de la década de 1570**

A mitad de la década de 1570 entre los cargos públicos más importantes, cabe mencionar el Virrey y su corte.¹¹ El virrey era la suprema autoridad local, con amplios poderes y facultades, pero estaba supeditado a las autoridades peninsulares encabezadas por el Rey y en segunda instancia por el Consejo de Indias y la Casa de Contratación. En ocasiones especiales el rey enviaba Visitadores, para inspeccionar la gestión del Virrey. También formaban parte de la estructura, la Real Audiencia, el Tribunal de la Santa Inquisición y el Cabildo Catedralicio. A nivel local también era controlado por otras instituciones y funcionarios, como la Audiencia y los intendentes. El objetivo era evitar la excesiva concentración de poder en manos de un Virrey, lo que resultaría peligroso para la autoridad del monarca. La Ordenanza de Intendentes no sólo quitó a los virreyes parte de su poder político, sino también varias de sus atribuciones económicas.¹²

Específicamente, en la ciudad de México, cabe mencionar los Cabildos Indígenas de San Juan Tenochtitlan y Santiago Tlatelolco y el Ayuntamiento de México. Este último, fue una de las primeras instituciones en constituirse en el régimen colonial y le correspondía el gobierno de la población no indígena de la ciudad.

¹² “Administración colonial antes del Virreinato”, Para Todo México, [onliAne] disponible en: <https://www.paratodomexico.com/historia-de-mexico/virreinato-de-nueva-espana/administracion-antes-del-virreinato.html>, consultada el 21 de junio de 2019.

¹¹ “Estructura de gobierno durante el Virreinato de Nueva España”, Para Todo México, Actualizado: 15-Marzo-2019 [online] disponible en: <https://www.paratodomexico.com/historia-de-mexico/virreinato-de-nueva-espana/estructura-de-gobierno-virreinato.html>, consultada el 18 de julio 2019.

¹² *Loc. Cit.*

V. **Algunas disposiciones de la recopilación de las leyes de los reynos de las Indias. volumen II**

Porque el gobierno de nuestras Indias, islas y tierra firme del mar océano está dividido por diversos cargos y oficios de gobierno, justicia y hacienda.¹³

Los cargos y oficios principales de las Indias son los virreyes, presidentes, oidores..... [...] y otros que no son de tanta calidad como gobernadores (sic) de provincias, Corregidores, Alcaldes mayores de ciudades y pueblos de españoles, cabeceras y partidos principales de indios y oficiales de nuestra real hacienda. Las reales audiencias estaban compuestas por un presidente, que era por lo general el respectivo virrey o gobernador, y por un número variable de oidores (jueces), más algunos alcaldes del crimen.

Las reales audiencias estaban compuestas por un presidente, que era por lo general el respectivo virrey o gobernador, y por un número variable de oidores (jueces), más algunos alcaldes del crimen (en España, México y Lima).

El municipio del periodo colonial ha considerado Ots Capdequí, que se trata de “un el trasplante del viejo municipio castellano de la Edad Media”.¹⁴

La jurisdicción de la Audiencia de México estaba conformada por una diversidad de alcaldías mayores y corregimientos que tenían extensiones diversas, variaban en cuanto al número de pueblos y una importante diversidad de población. Entre las décadas de los 1670 y 1680 hubo reformas en el ajuste de las alcaldías mayores en las cuales Tlaxcala, Acapulco, Puebla y Veracruz alcanzaron la distinción de gobiernos.¹⁵ En 1688 el

¹³ Recopilación de leyes de los reynos de las Indias, mandadas imprimir y publicar por la Magestad católica del Rey Don Carlos II nuestro señor, por la viuda de D. Joaquín Ibarra, Impresora de dicho real y supremo consejo Volumen 3, Madrid MDCCLXXXI, p. 525.

¹⁴ VALENCIA CARMONA, Salvador, “Perspectiva comparada de la autonomía local en México y España”, p. 368 Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, [online] disponible en: www.juridicas.unam.mx <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv> consultada el 12 de julio de 2019.

¹⁵ GERHARD, Peter, *Geografía Histórica de la Nueva España, 1519-1821*, México, Universidad Autónoma de México, 1986, p 17.

virrey conde de Monclova afirmaba que en la Nueva España había 130 alcaldías mayores, de las cuales 12 eran de primera clase, 28 de segunda, 40 de tercera y 60 de ínfima categoría.¹⁶ Con fundamento en las Leyes de Indias, los nombramientos eran proveídos, encontrándose las siguientes clases para los oficios públicos:

- Por su naturaleza
 - Provisión (designación); por ejemplo, los corregimientos y alcaldías mayores, eran provisión de virreyes; o
 - Interin (entretanto, mientras: intervalo de tiempo que transcurre entre dos acciones o etapas, de lo que se deriva interino o interinato)
- Por su origen:
 - De provisión; y
 - Oficios vendibles

La provisión de oficios se llevaba a cabo conforme a leyes y ordenanzas; así, la Ley XV prevenía: “que las gratificaciones se hagan constando primero de los méritos y necesidad de los pretendientes y no en Hacienda Real. Que se gradúen los méritos y servicios conforme a esta ley.¹⁷ Que los servicios sean remunerados donde cada uno los hubiere hecho, y no en otra parte ni provincia.”¹⁸

VI. **Cargos municipales novohispanos**

Como en la mayor parte de los ayuntamientos novohispanos, el cabildo funcionaba como la instancia más próxima para solucionar la problemática local en asuntos administrativos y judiciales. Su competencia comprendía la salvaguarda del orden público, el control sobre el abasto y el comercio, así como la organización de festividades, la recaudación de algunos tributos, la impartición de justicia ordinaria en el ámbito local, las obras públicas y el resguardo la administración de los bienes comunes.

¹⁶ TORRE VILLAR, Ernesto de la, *Instrucciones y memorias de los virreyes novohispanos*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1991, p. 805. AGI, México, 1506, Cuadernillo 167. Instrucción general del conde de Revillagigedo, F. 15.

¹⁷ Ley XV del 11 de noviembre de 1538.

¹⁸ Ley de 1546.

La Corona española incorporó a sus dominios las tierras americanas y los reyes españoles a partir de Isabel la Católica fueron considerados señores de ellas. Para gobernarlas, la Corona creó diversos organismos. La máxima autoridad después del monarca fue el Real y Supremo Consejo de Indias, que empezó a funcionar como una sección del Consejo de Castilla desde 1519 y en 1524 adquirió plena independencia. Al Consejo correspondía el gobierno político y administrativo, y sus atribuciones consistían en decidir en última instancia de los asuntos judiciales, civiles y criminales que le remitieran las audiencias de América; designar a los funcionarios de Indias; hacer a la Santa Sede la presentación de obispos y arzobispos; disponer la salida de las flotas; autorizar las exploraciones de descubrimiento y conquista; velar por la Hacienda colonial y el buen tratamiento de los indios. Del Consejo dependieron el cronista mayor de las Indias y el cosmógrafo mayor. Delegados de la autoridad real, al principio de las exploraciones fueron los jefes de las expediciones quienes ostentaron el título de adelantados y ejercieron el gobierno político y administrativo a más del militar y judicial.¹⁹

También fueron creadas con mayores atribuciones las capitánías generales y gobernadores.

Hernán Cortés, como capitán general, sentó las bases de la organización política y administrativa novohispana. Representantes del Estado en vastas y alejadas regiones fueron los gobernadores. En zonas más pequeñas y en las poblaciones principales actuaban los alcaldes mayores y los corregidores. Las ciudades fueron gobernadas a través del municipio.²⁰

El cabildo estaba integrado por dos tipos de funcionarios: los regidores y los alcaldes ordinarios. Los primeros eran oficios vitalicios y sobre ellos recaían las funciones de administración y gobierno de la ciudad. El acceso a dichos cargos se dio fundamentalmente, por medio de mercedes reales –que eran re-

¹⁹ DE LA TORRE *cit.*, *supra ibidem*, p. 468.

²⁰ *Loc. Cit.*

compensas por servicios realizados—, de la herencia y de la renuncia en otra persona a cambio de un pago. Por su parte, los dos alcaldes ordinarios eran elegidos cada año por los regidores entre los vecinos de la ciudad. En su calidad de juez, el cargo de alcalde resultaba atractivo para los habitantes de la ciudad y fue ocupado principalmente por descendientes de conquistadores y primeros pobladores, encomenderos, parientes de regidores, comerciantes y otros funcionarios. Su principal atribución era impartir justicia dentro de los límites jurisdiccionales del ayuntamiento, atendiendo causas tanto civiles como criminales. Hasta antes de la llegada del corregidor, eran también los encargados de presidir las reuniones del ayuntamiento.²¹

El cabildo municipal o ayuntamiento se integraba por un alcalde ordinario, doce regidores o menos, según la importancia de la ciudad, y otros funcionarios con atribuciones especiales, todos electos anualmente. Los ayuntamientos, pese a que algunas veces cayeron en manos de las oligarquías dominantes, representaron los verdaderos intereses y voluntad popular. Al Cabildo correspondía el gobierno de la ciudad para la cual debería elaborar sus ordenanzas. Las obras públicas, el reparto de tierras, el abastecimiento de provisiones, las alhóndigas, las escuelas, todo ello les estaba confiado dentro de su jurisdicción. Para gobernar a los indios habituados a formas institucionales, la Corona mantuvo a sus antiguos señores o caciques e implantó un sistema semejante al municipal a cuyo frente quedó un alcalde y sus regidores y alguaciles.²²

El cabildo llegó a tener en la segunda mitad del siglo XVI más de cien tipos de cargos y oficiales secundarios. El escribano, encargado de elaborar las actas y textos producidos por la institución, y el letrado, un especialista en derecho que funcionaba como consultor, tenían un papel fundamental en la elaboración de los documentos mediante los cuales la institución interac-

²¹ QUIJANO VELASCO, Francisco, “Los argumentos del ayuntamiento de México para destituir al corregidor en el siglo XVI. El pensamiento político novohispano visto desde una institución local”, *Estudios de historia novohispana*, no.55 México jul./dic. 2016, [online] disponible en: <http://dx.doi.org/10.1016/j.ehn.2016.01.003>, consultada el 25 de febrero de 2019.

²² DE LA TORRE *cit.*, p. 469.

tuaba con la Corona y otras corporaciones. Otro funcionario central en las actividades políticas del ayuntamiento fue el procurador en corte. Elegido periódicamente entre los regidores, este personaje residía por un periodo determinado en la península ibérica para funcionar como un enlace entre la institución municipal y la corte real, principalmente el Consejo de Indias. El procurador en corte recibía del ayuntamiento poder para hablar y actuar en su nombre y representación, así como una serie de instrucciones previamente discutidas por el cabildo para ejecutar durante su estancia en la metrópoli.²³

En las congregaciones de indios, el gobierno estuvo en manos de funcionarios designados por las autoridades superiores. Los conquistadores, amparados en los derechos que sus capitulaciones les otorgaron, trataron de establecer en México instituciones de tipo señorial como fue el caso de Cortés, quien se hizo otorgar vastas extensiones de tierra y veinte y tres mil vasallos sobre los cuales deseaba ejercer un poder omnímodo, que la Corona poco a poco limitó. Si bien muchos otros, o sus descendientes recibieron títulos nobiliarios, éstos no les confirmaron derechos políticos ni judiciales, sino tan sólo un rango social mayor. Dada la distancia que mediaba entre América y Europa, el Estado creó dos formas de vigilancia y control de sus autoridades: la visita y la residencia. El visitador, con poderes absolutos, velaba porque las autoridades novohispanas cumplieran fielmente su cometido, pudiendo enjuiciarlas y destituir las. La residencia era el juicio a que se sometía a todo funcionario al final de su gestión, premiándolo o castigándolo.²⁴

El poder popular directo estaba representado por las juntas, o asambleas generales de vecinos. En la estructura de los gobiernos municipales novohispanos, cabe mencionar la provisión de los siguientes oficios:

- Los jueces concejiles o forenses con el nombre de alcaldes con jurisdicción civil y criminal y eran nombrados por suertes o Collaciones (Collación es voz que significa lo

²³ QUIJANO *Cit.*

²⁴ *Supra ibidem*, p. 470.

mismo que barrio o parroquia) estaban representados en el Concejo.

- Cabildo. Del latín *capitulum*.²⁵ También fue denominado concejo o regimiento en la América española. Se trata de una corporación compuesta por el alcalde y los concejales: síndico y regidores. Cuerpo o corporación que durante la Colonia regía y administraba los consejos, bien fuesen ciudades, villas o lugares.²⁶ Corporación o grupo de personas integrado por un alcalde y varios concejales que se encargaba de administrar y gobernar un municipio.
- Corregidor. Era “un magistrado, y oficio real, que en los pueblos y provincias contiene en sí jurisdicción alta, y baja, mero, y mixto imperio, por el cual son despachados los negocios contenciosos, castigados los delitos y puestos en ejecución los actos de buena gobernación. Trae vara en señal de señorío, y cargo que ejerce: es el mayor después del Príncipe en la República que rige”²⁷
- Alcalde, palabra que proviene del árabe *al-qadi* el juez viene del verbo *qada* o sea, juzgar.²⁸ Cuando los musulmanes de España vivían bajo el dominio de reyes cristianos en Portugal, Castilla, Navarra o Aragón, se mantuvo la institución musulmana del *cadiazgo*, como característica de las aljamas, barrios moros. Con el tiempo se fue desplazando hasta significar el gobernante de un barrio o de una ciudad y de ahí pasó a ser sinónimo de grado máximo del gobernante de una ciudad. Los alcaldes ordinarios eran dos funcionarios elegidos por los regidores el primer día de enero de cada año.
- Regidor formaban –en conjunto– el llamado “regimiento”, es el que rige, gobierna o administra. En la antigua organización municipal de España y de sus posesiones americanas, cargo equivalente al del moderno concejal: miembro o vocal de un ayuntamiento de nombramiento real o escogido por sus conciudadanos.²⁹ Durante el virreinato,

²⁵ También significa “reunión de monjes y canónigos”. Cuerpo de eclesiásticos capitulares de una iglesia.

²⁶ NAVA OTEO, Guadalupe, *Cabildos de la Nueva España en 1808*, SEP/Setentas 78, Secretaría de Educación Pública, México, 1973.

²⁷ QUIJANO, *op. Cit.*

²⁸ *Diccionario Etimológico* [online] disponible en: <http://etimologias.dechile.net/?alcalde> consultada el 18 de julio de 2019.

²⁹ CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Jurídico Elemental*, [online] disponible en:

en todas las municipalidades, los funcionarios esenciales eran los regidores, cuyo número variaba desde cuatro en las villas pequeñas hasta ocho en las ciudades grandes y doce en las capitales, como México, el regidor de primer voto ocupaba el cargo de alférez, otro era defensor de menores, un tercero era defensor de pobres y el cargo de fiel ejecutor se rotaba entre los restantes. El número de regidores variaba según la importancia de las ciudades: las cabezas de los grandes virreinos, Lima y México, tenían derecho a tener doce regidores. Las capitales de provincia podían tener ocho y las ciudades subalternas seis. Las villas, de categoría inferior a las ciudades, tenían cuatro regidores, y se los denominaba frecuentemente como medios cabildos. Fuera de los pueblos de indios, podían acceder a los cargos de regidores –y, por ende, a cualquier otro cargo concejil– solamente los vecinos, es decir, los blancos, de más de 20 años, que tuvieran casa en la ciudad y no ejercieran “oficios viles”.³⁰

- Procurador –síndico procurador general o bien personero del común– la palabra *síndico* proviene del latín *syndicus*, y ésta, a su vez, de la palabra griega *justicia*, cuya definición es la de “hombre elegido por una comunidad o corporación para cuidar de sus intereses”.³¹ Era el representante legal del municipio, nombrado por los regidores. Representaba al municipio en cualquier juicio que se llevara ante la Real Audiencia, o en solicitudes ante los gobernadores o virreyes.³² Para impetrar ante la Corte, el rey o el Consejo de Indias, en cambio, había que enviar diputaciones especiales a la península. También era responsable de recibir y examinar las peticiones de los vecinos; al respecto, tenía la facultad de desestimar o de

<https://www.ilustracionjuridica.com/producto/diccionario-juridico-elemetal-guillermo-cabanelas-de-torres-pdf/> consultado el 21 de junio de 2019.

³⁰ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita y Martínez Álvarez, José Antonio, *Diccionario de Términos Municipales*, Universidad de Guanajuato, México, 2005.

³¹ ANDREU GÁLVEZ, Manuel, “La figura del *síndico personero del común* en la Ciudad de México en la época virreinal”, [online] Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM <http://www.juridicas.unam.mx/> <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjvdisponible> en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/> DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24487880e.2018.37.12838> consultada el 21 de julio de 2019.

³² Consejo de Indias, [online] https://www.ecured.cu/Consejo_de_Indias consultada el 21 de julio de 2019.

elevanto al cabildo. El procurador debía intervenir en todos los casos de venta, composición y repartimiento de tierras y solares. Era nombrado anualmente por los regidores, aunque no estaba prohibido que ocupara el cargo en años consecutivos. De hecho, la mayoría de los procuradores permanecía muchos años en sus cargos.

- Alguacil mayor. El término viene del árabe clásico *wazīr* derivó en el árabe hispánico *alwazīr* y luego llegó al castellano como alguacil. Era el funcionario encargado de hacer cumplir los acuerdos del cabildo, perseguir los juegos prohibidos, practicar detenciones, hacer la ronda de la ciudad, entre otras labores. Era el responsable de arrestar a los delincuentes, vagos y beodos, y conducirlos a la cárcel que estaba por lo general en el mismo edificio del cabildo.³³
- Fiel ejecutor. Era un funcionario permanente del cabildo, encargado de los abastos de la ciudad. Su responsabilidad principal consistía en fijar los precios y controlar las pesas, medidas y monedas que utilizaban los comerciantes. También era responsable del aseo y ornato de la ciudad.
- Escribano. El escribano, encargado de elaborar las actas y textos producidos por la institución, y el letrado, un especialista en derecho que funcionaba como consultor, tenían un papel fundamental en la elaboración de los documentos mediante los cuales la institución interactuaba con la Corona y otras corporaciones.³⁴ Se encargaba de dar veracidad a los hechos y actos realizados por el o pasados en su presencia, otorgándole a los mismos el encuadre jurídico que corresponda y dotándolos de este modo de seguridad jurídica por la fe pública.
- Portero. Asumía responsabilidades relacionadas con el mantenimiento y la seguridad de la casa consistorial.
- Relator. Era una persona que en un congreso o asamblea hacía relación de los asuntos tratados, así como de las deliberaciones y acuerdos edilicios correspondientes.
- Pregonero. Era el oficial público que en alta voz daba difusión a los pregones, para hacer público y notorio todo lo que se quería hacer saber a la población.³⁵

³³ Definición de [online] disponible en: <https://definicion.de/alguacil/>

³⁴ QUIJANO, *cit.*

³⁵ LUCENDO, Jorge, *Oficios de la Antigua Iberia: Enciclopedia Ilustrada de los Oficios Perdidos*, Enciclopedia Ilustrada de Oficios Perdidos, ebook, España, 2018.

- Corredores de lonja. Eran el conjunto de agentes o intermediarios en los que se deposita la fe pública del comercio, estando autorizados para intervenir en las operaciones comerciales realizadas en la Lonja.
- Veedores. Visitadores para revisar las cuentas.
- Pesquisidor. Es el que pesquisa, ve, explora, husmea, investiga los delitos.

Otros funcionarios que atendían las tareas de gobierno y administración local:

- Alguacil Mayor. Custodiaba la bandera del municipio.
- Alférez. Era el encargado de las milicias.
- Fieles. Cuidaban de la policía de mercados y del sello de la correspondencia.
- Clavero. En la antigüedad, dignatario superior de algunas órdenes religiosas militares. Durante el virreinato, llavero, el que tenía a su cargo la custodia de las llaves.
- Alamines. Veedores de mercaderías.
- Alarifes. Inspectores de obras públicas.

VII. Conclusiones

- La realeza española construyó un complicado entramado administrativo en los territorios americanos que le permitió el gobierno en sus dominios, si no óptimamente como lo pretendía, al menos logró mantener el control y cuidar los intereses imperiales.
- La estructura castellana del gobierno local se tomó como antecedente para delinear las instituciones municipales que prevalecieron en los reinos americanos.
- El cabildo llegó a tener en la segunda mitad del siglo XVI más de cien tipos de cargos y oficiales secundarios, además de los funcionarios referidos en este estudio.
- Queda pendiente la construcción de una historia social de la administración.
- Para el momento de la llegada de los conquistadores a América, los cabildos españoles habían perdido parte de su poder, ya que muchas de sus atribuciones habían sido asumidas por la monarquía.
- Una vez fundada la ciudad de Veracruz, Cortés utilizará en adelante el procedimiento de crear ayuntamientos para la conquista de México.

- Los primeros municipios novohispanos que se fundaron se ajustaron a las prescripciones generales del Derecho español, en virtud de que Cortés había emprendido la conquista sin las capitulaciones que hasta entonces se estilaban, las cuales eran una especie de licencia que la Corona otorgaba para tales empresas.
- Cuando se fundaba una ciudad, el fundador designaba entre los soldados que lo habían acompañado en la fundación a los regidores y alcaldes que integrarían el cabildo de la nueva población.

VIII. Fuentes

ANDREU GÁLVEZ, Manuel, “La figura del *síndico personero del común* en la Ciudad de México en la época virreinal”, [online] Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM <http://www.juridicas.unam.mx/https://biblio.juridicas.unam.mx/bjvdisponible> en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/> DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24487880e.2018.37.12838>

DE LA TORRE, Ernesto, “Época colonial. Siglos XVI y XVII”, en: *Historia documental de México 1*, coord. por Miguel León-Portilla, Cuarta edición corregida y aumentada, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Históricas, México, 2013, p. 455-644.

DÍAZ DEL CASTILLO Bernal, “Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España”, Biblioteca Virtual Universal, [online] disponible en: <https://www.biblioteca.org.ar/libros/11374.pdf>

EMMERICH, Gustavo Ernesto, *Las elecciones en la ciudad de México, 1376 – 2005*, Inst. Electoral del Distrito Federal – UAM, México, 2005.

“El Renacimiento. Contexto Histórico: Los Reyes Católicos, Carlos V, Felipe II, [online] disponible en: http://www.rinconcastellano.com/renacimiento/hist_renac.html#

“Administración colonial antes del Virreinato”, Para Todo México, [online] disponible en: <https://www.paratodomexico.com/historia-de-mexico/virreinato-de-nueva-espana/administracion-antes-del-virreinato.html>, consultada el 21 de junio de 2019.

El municipio en España y Nueva España, UNAM, [online] disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4457/7.pdf>

“Estructura de gobierno durante el Virreinato de Nueva España”, Para Todo México, Actualizado: 15-Marzo-2019 [online] disponible en: <https://www.paratodomexico.com/historia-de-mexico/virreinato-de-nueva-espana/estructura-de-gobierno-virreinato.html>, consultada el 18 de julio 2019.

GERHARD, Peter, *Geografía Histórica de la Nueva España, 1519-1821*, México, Universidad Autónoma de México, 1986.

LUCENDO, Jorge, *Oficios de la Antigua Iberia: Enciclopedia Ilustrada de los Oficios Perdidos*, Enciclopedia Ilustrada de Oficios Perdidos, ebook, España, 2018.

NAVA OTEO, Guadalupe, *Cabildos de la Nueva España en 1808*, SEP/Setentas 78, Secretaría de Educación Pública, México, 1973.

ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *Historia del Municipalismo Español (XVI). Un siglo de municipalismo. El estatuto municipal de Calvo Sotelo*, Iustel, Madrid, 2005.

QUIJANO VELASCO, Francisco, “Los argumentos del ayuntamiento de México para destituir al corregidor en el siglo XVI. El pensamiento político novohispano visto desde una institución local”, *Estudios de historia novohispana*, no.55, México, jul./dic. 2016 [online] disponible en: <http://dx.doi.org/10.1016/j.ehn.2016.01.003>

Recopilacion de leyes de los reynos de las Indias, mandadas imprimir y publicar por la Magestad católica del Rey Don Carlos II nuestro señor, por la viuda de D. Joaquín Ibarra, Impresora de dicho real y supremo consejo Volumen 3, Madrid, MDCCLXXXI.

TORRE VILLAR, Ernesto de la, *Instrucciones y memorias de los virreyes novohispanos*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1991, p. 805. AGI, México, 1506, Cuadernillo 167. Instrucción general del conde de Revillagigedo, F. 15.

VALENCIA CARMONA, Salvador, “Perspectiva comparada de la autonomía local en México y España”, p. 368 Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, [online] disponible en: www.juridicas.unam.mx <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv> consultada el 12 de julio de 2019.

El municipio en México a cinco siglos de su aparición

Jorge Fernández Ruiz¹

La organización vecinal es un fenómeno universal caracterizado como una forma de relación social fincada en la vecindad de sus integrantes, con talante de autogobierno y miras a dar solución a los problemas de la comunidad, misma que, en opinión de diversos autores, surgió hace muchos milenios de manera natural y espontánea, tras del tránsito de la vida nómada a la sedentaria y de la evolución de la familia hacia organizaciones sociales más amplias, cuales fueron la curia, la fraternía y la tribu.²

Recibe la organización vecinal denominaciones diversas, tales como condado, comuna, municipalidad, alcaldía, delegación y comarca, entre muchas otras.

En la Edad Antigua, con la expansión del dominio romano, la organización vecinal de los pueblos sujetos a su autoridad quedó sometida a un régimen contributivo y jurídico impuesto desde Roma, que dio lugar a su denominación de municipio, vocablo proveniente del latín *municipium*, voz resultante de la conjunción del sustantivo *munus*, *muneris*, traducible como deber, obligación, carga o tarea, y el verbo *capio*, *capis*, *capere*, que significa tomar, adoptar, encargarse de una acción, tomar a su cargo algo, por lo que etimológicamente hacía referencia a la forma organizacional de una comunidad itálica, sujeta a la potestad romana, mediante la cual sus miembros tomaban a su cargo ciertas tareas personales u obligaciones tributarias en favor de Roma, relativas a la vida comunitaria.

¹ Es Doctor en Derecho (UNAM), además de contar con cuatro doctorados *Honoris Causa*: por la Universidad de Guadalajara, la Universidad Autónoma de Tlaxcala, la Universidad Cuauhtémoc de Puebla y el Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán. Es investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor de la Facultad de Derecho, ambos de la UNAM, así como asociado del INAP. Es investigador nacional nivel III del Sistema Nacional de Investigadores. Ha sido profesor visitante en 23 Universidades de América y Europa. Ha escrito 50 libros, cerca de 100 capítulos de obras colectivas y 60 artículos publicados en revistas jurídicas especializadas de México y de otros países de América y Europa.

² Vid. CASO, Antonio, *Sociología*, 15ª ed., México, Limusa Wiley, p. 51.

Hace notar Adolfo Posada que los pueblos de Italia, durante el imperio romano, en cuanto concernía a su situación política ante Roma, eran o municipios, o colonias romanas o ciudades confederadas, conservando en este último caso su relativa independencia, aunque sin derecho de ciudadanía, en virtud de un tratado *-foedus-*. Hacia los años 89 y 90 a. C., una reforma legislativa unificó la categoría entre municipios y ciudades confederadas de la península itálica, por lo que la palabra municipio vino a aludir entonces a la población autónoma cuyos habitantes gozaban de la ciudadanía romana.³

I. Origen del Municipio

Conviene, por tanto, enfatizar que el ente municipal no es una invención de Roma, pues ésta se concretó a dar nombre y a imprimir características especiales a una forma de organización vecinal cuyo origen se remonta milenios atrás, al emerger con el sedentarismo y la aparición de organizaciones sociales de mayor amplitud y fuerza que la familia, las primeras manifestaciones de las comunidades vecinales como formas de arrostrar y resolver los problemas de carácter general, en los cuales cada vecino podía identificar su problema individual; en este sentido, Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu afirman:

El origen del municipio es sumamente remoto y se pierde en la profundidad de los tiempos antiguos, aun cuando hay indicios de suficiente validez como para afirmar que en pueblos de alto grado de civilización, como fueron Grecia, Roma o el Imperio Azteca, se desarrolló como forma de organización político-social. En efecto, en las sociedades mencionadas se conocieron con diferentes denominaciones, formas de agrupación de los miembros de un pueblo, de los que puede afirmarse que prefiguraron los rasgos distintivos de la institución municipal.⁴

En torno al origen del municipio se han desarrollado diversas corrientes doctrinarias, entre las cuales destacan las que sos-

³ Vid. POSADA, Adolfo, "Municipio". *Enciclopedia Jurídica Española*, Barcelona, Francisco Seix, Editor, t. XXIII (Publicación autorizada por R. O. de 4 de junio de 1910), p. 127.

⁴ MUÑOZ, Virgilio y Mario RUIZ MASSIEU, *Elementos jurídico-históricos del municipio en México*, México, UNAM, 1979, p. 13.

tienen el origen divino del municipio, las *iusnaturalistas* o sociológicas, las jurídicas o formalistas, y las administrativistas.

1. Teorías del origen divino del municipio

En su estudio de la institución municipal de Estados Unidos de América, realizado en la primera mitad del siglo XIX, Alexis de Tocqueville concluyó: “La sociedad comunal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios.”⁵

2. Teorías *iusnaturalistas*

Para explicar el origen del ente municipal, la corriente *iusnaturalista* parte del supuesto de que el municipio es un fenómeno natural sustentado en relaciones de vecindad, que representa el nivel intermedio de las sociedades humanas: familia, municipio, Estado, razón por la que su aparición, posterior a la de la familia, precede a la del ente estatal, lo que, en mi opinión resulta discutible, porque la primitiva *polys* griega lo mismo podría considerarse municipio que Estado.

De acuerdo con la interpretación *iusnaturalista*, la ley no crea al municipio, sino que se concreta a reconocerlo; su competencia y atribuciones le son connaturales, no atribuidas; los depositarios de su poder público y de su administración son representantes del municipio, no funcionarios nombrados por el poder central. Las ideas anteriores están contenidas en los textos de diversos expositores de la corriente *iusnaturalista*. En este orden de ideas, en su *Curso de derecho natural*, publicado en 1837, el profesor alemán Enrique Ahrens, enseñaba:

El municipio es el segundo grado de las sociedades fundamentales que abarcan todos los aspectos de la personalidad humana. No es una mera circunscripción territorial para un objeto político; es, por el contrario, una comunidad de familias para la prosecución de todos los fines esenciales de la vida; es, por lo tanto, a la vez una comunidad para el fin civil y político, para el religioso, para el económico de la industria, de la agricultura, del comercio y del consumo, y para el intelectual de la instrucción.⁶

⁵ TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, trad. Luis R. Cuéllar, México, FCE, 1973, p. 78.

⁶ AHRENS, Enrique, *Curso de derecho natural*, trad. Pedro Rodríguez Hortelano y Mariano Ricardo de Asensi, 4ª ed., París, Librería de A. Bouret e hijo, 1876, p. 491.

3. Teorías jurídicas

A la luz de las teorías jurídicas, el origen del municipio se encuentra en el orden jurídico, es decir, en la ley; con tal orientación Hans Kelsen sostiene:

El Estado no son los hombres que vemos y tocamos y que ocupan un espacio, sino únicamente un sistema de normas que tienen por contenido una cierta conducta humana. Luego, en este punto, no hay diferencia entre el Estado y las restantes corporaciones, las cuales no son otra cosa que órdenes jurídicos parciales. (...) Aparte del Estado, el municipio es un ejemplo de esas corporaciones territoriales.⁷

La creación del municipio, de acuerdo con las teorías formalistas o legalistas viene a ser, pues, resultado de la potestad estatal en ejercicio de su función legislativa, habida cuenta que sólo el ordenamiento legal puede crear, transformar, fusionar y disolver al ente municipal.

4. Teorías administrativistas

Desde la perspectiva administrativista, el municipio es producto de la descentralización administrativa territorial, también llamada regional, que representa una forma organizacional, conforme a la cual se confiere personalidad jurídica propia a un ente dado con un ámbito territorial específico, donde se encarga de actividades administrativas, con autonomía orgánica relativa respecto de la administración pública estatal, sin que ésta deje de tener las facultades necesarias para mantener la unidad del poder; al respecto, Andrés Serra Rojas explica:

La descentralización por región es una forma mixta, administrativa y política que organiza una entidad autónoma, hasta un cierto límite de ciertas necesidades ciudadinas y municipales, bajo un régimen jurídico especial que implica los siguientes elementos:

- a) Un núcleo de población agrupado en familias;
- b) Una porción determinada del territorio nacional;
- c) Determinadas necesidades colectivas –ciudadinas o muni-

⁷ KELSEN, Hans, *Teoría general del Estado*, trad. Luis Legaz Lacambra, México, Editora Nacional, 1965, p. 189.

cipales-, relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio que comprende, con exclusión de los servicios federales y los de la entidad federativa.

La forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano, es *el municipio*.⁸

II. Antecedentes Históricos del Municipio

Vengo de decirlo, los antecedentes históricos de la institución municipal se remontan a las primeras grandes civilizaciones de la humanidad, mas fue el genio romano el que se encargó de darle nombre y de asignarle nuevas características, algunas de las cuales, como la relativa a su autonomía, habrán de trascender con bastante precisión al municipio de la Edad Media, al de la Edad Moderna y aun al de la Contemporánea.

1. El municipio en Roma

Desde los primeros tiempos de la República se inicia la expansión política y territorial romana en la península itálica, sin seguir un procedimiento jurídico único, sino adecuado a cada caso, de acuerdo a las respectivas situaciones de hecho y a los intereses específicos a regular; empero, los procedimientos jurídicos empleados pueden agruparse en dos esquemas básicos, cuales fueron la federación y la anexión, cuya correspondiente aplicación se vio matizada por detalles y peculiaridades en cada ocasión.⁹

La acelerada expansión territorial y política de Roma imposibilitó la eliminación total de los ordenamientos jurídicos preexistentes en las ciudades confederadas y en los territorios y poblaciones sometidas mediante anexión, lo que, aunado a la emergente exigencia administrativa derivada del incesante crecimiento del territorio y de la población sometidos al dominio de Roma, dio lugar al surgimiento del municipio romano como centro local poblacional, con autonomía administrativa y un ordenamiento jurídico de aplicación local, incorporado al territorio y al Estado romano, cuyos habitantes se convirtieron en ciudadanos romanos que asumieron cargas contributivas en favor de Roma.

⁸ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, 10ª ed., México, Porrúa, t. I, p. 610.

⁹ Vid. BURDESE, Mario, *Manual de derecho público romano*, trad. Angel Martínez Sarrión, Barcelona, Bosch. 1972, pp. 124, 125 y 129.

En el orden administrativo el municipio romano se estructuró con base en tres órganos básicos: magistratura, consejo ciudadano y asamblea popular. En lo concerniente a las magistraturas se permitió a los municipios mantener las preexistentes, circunstancia que propició que en algunos hubiese la magistratura única del dictador auxiliado de varios ediles; en otros, la magistratura colegiada de pretores o de *quattuorviri*, de estos últimos, por lo general, dos eran de rango más elevado y los otros dos con poderes de policía urbana.

En cuanto al consejo ciudadano, recibió diferentes nombres, entre otros los de *senatus*, *curia* u *ordo decurionum*; y por lo que ve a las asambleas populares, cuya función principal consistió en elegir a los magistrados, fueron constituidas con base en un reparto de la ciudadanía en curias, tribus o distritos político-administrativos.

Con la expedición de las leyes *Julia* (90 a.C.) y *Plautia Papi-ria* (89 a.C.) desapareció la diferencia entre municipios y ciudades confederadas, mediante el otorgamiento del derecho de ciudadanía a los habitantes de tales asentamientos humanos a todo lo largo y ancho de la península itálica; el otorgamiento de la ciudadanía romana a los *municipes*, es decir, a los vecinos pertenecientes al municipio, conllevó la aplicación del derecho romano a los nuevos ciudadanos, lo que no fue óbice para mantener, en lo posible, la vigencia del derecho local preexistente. Por tanto, podemos entender al municipio de la península itálica de fines de la era antigua, como una comunidad específica asentada en un territorio dado, económicamente autárquica, sin independencia política, pero con la autonomía suficiente para regir sus propias cuestiones internas, y con sujeción al poder supremo que Roma ejercía respecto de aspectos no locales. James S. Reid, en su obra *The municipalities of the Roman Empire*, señala como característica fundamental del municipio itálico del Imperio Romano su completa autonomía local o amplio *self-government*, porque en la antigua Italia, a semejanza de la antigua Grecia, la idea prevaleciente de ciudad se forjó en el crisol de la libertad, razón por la cual una población cuyos asuntos locales eran resueltos desde fuera, no era para los griegos y romanos clásicos una auténtica ciudad, por lo que enfatiza:

La primera lección que la historia municipal del Imperio romano nos da, es esta: que la fuerza del poder romano aumentó incalculablemente gracias a la amplitud dejada a la libertad local; que su gran época se apoya en un vasto sistema de autogobierno cívico, que mientras se mantuvo la libertad municipal floreció el Imperio, y que cuando el despotismo domina las municipalidades, la decadencia de la gran estructura imperial se consume rápida y fatalmente.¹⁰

2. El municipio en la Edad Media

La caída del Imperio romano no se traduce en la desaparición total de su civilización y de sus instituciones, porque no fue inusual que los pueblos bárbaros trataran de salvar una y otras; así el gran rey godo, Teodorico *el Grande*, se esforzó por conservar y restaurar los monumentos de la Antigüedad, así como por salvar los restos del gobierno local.¹¹

Aun cuando el desmoronamiento del vasto Imperio romano no entrañó el aniquilamiento de la institución municipal, sí dio lugar a su transfiguración en numerosas nuevas versiones surgidas al influjo proveniente de la organización y tradiciones propias de los pueblos bárbaros, que se adueñaron del poder público en los desmembrados territorios del caído Imperio.

Una institución de origen germánico, inserta en la organización municipal visigótica, fue el *conventus publicus vicinorum*, asamblea de todos los hombres libres de cada población o distrito rural. La amplia variedad de las diversas expresiones de la institución municipal en la época medieval –en buena medida derivada de la ausencia de un vigoroso poder uniformador–, me hace soslayar su análisis en la presente ponencia.

3. El municipio español

Respecto de este tema, el jurista e historiógrafo granadino Eduardo de Hinojosa y Naveros en su acucioso estudio sobre el *Origen del régimen municipal en León y Castilla*, comenta:

En la España medieval el fenómeno municipal registra, en algunas regiones, etapas de gran florecimiento, merced a la organi-

¹⁰ Reid, James S., *The municipalities of the Roman Empire*, Londres, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, p. 23.

¹¹ Vid. GRIMBERG, Carl, *La Edad Media*, trad. T. Riaño, México, Siglo XXI, 1983, p. 56.

zación democrática de su gobierno que radicaba en el Concejo abierto, el cual, como explica Eduardo de Hinojosa y Naveros, no era otra cosa que la hebdomedaria asamblea general de vecinos, convocada a son de campana para reunirse todos los domingos a efecto de resolver los asuntos de interés general; así ocurría en el siglo XIII en los municipios de Castilla y León. Sin embargo, el florecimiento municipal no se prolongó por mucho tiempo, la disminución y extinción de su autonomía y de su carácter democrático dieron lugar a su ruina; a ello contribuyeron diversos factores, cuales fueron la creciente complejidad de la organización municipal que eliminó los mecanismos plebiscitarios de la democracia directa, y el despojo que de su autonomía realizaron el alto clero y la nobleza.

Acerca de este fenómeno. Manuel Torres López, en su estudio sobre el derecho y el Estado en la España del Medievo, señala:

El poder burocrático de los funcionarios reales fue igualmente causa de la desaparición de la vida democrática municipal, pues bien pronto sucedió en las ciudades lo que en la vida territorial: las instituciones democráticas murieron. Así, el conde y el obispo vinieron a adueñarse, puede decirse, de las ciudades; a adueñarse bien entendido, en sentido administrativo.

(...) Precisamente estas transformaciones ilustran mucho este proceso de decadencia, pues nos van poniendo de manifiesto más y más el olvido de los antiguos principios romanos y la aparición de otros no duraderamente compatibles con una organización municipal, en el sentido técnico romano de la palabra.¹²

Descuella en la historia del municipio español el episodio de la llamada *Guerra de las Comunidades*, registrada durante 1518 y 1519 entre las fuerzas reales y los comuneros de Castilla y Aragón, donde años atrás se habían organizado las célebres *comunidades*, como se denominaba a las organizaciones políticas de poblaciones que se asociaban para defender sus fueros y privilegios, eventualmente consignados en sus cartas-pueblas,

¹² TORRES LOPEZ, Manuel, "Instituciones económicas, sociales y político-administrativas de la península hispánica", *Historia de España*, dirigida por Ramón Menéndez Pidal, t. III: *España visigoda*, 4ª ed., Madrid, Espasa Calpe, 1980, p. 239.

y que en ocasiones llegaron a tomar partido en las pugnas habidas entre unos príncipes contra otros; destacaron entre dichas comunidades la de Teruel –que en 1429 se componía de 89 poblaciones–, y la de Toledo, cuyo regidor, Juan de Padilla, encabezó la rebelión que devino en la Guerra de las Comunidades. Resulta paradójico que el municipio español trasplantado por Hernán Cortés a la Villa Rica de la Vera Cruz en 1519 se desarrolle vigoroso en tierras mexicanas, mientras agoniza en los campos de Castilla y, por fin, se le conduce al patíbulo de la plaza de Villalar el 24 de abril de 1521.

La rebelión comunera de Castilla, más que un movimiento municipal, representó un movimiento nacionalista exacerbado por la renuencia de Carlos de Gante, luego Carlos I de España y V de Alemania, para residir en tierras hispanas, así como por su proclividad a conferir a extranjeros los principales cargos públicos, cuyos beneficiarios, flamencos en su mayoría, cometían latrocinios y abusos sin límite, y remitían los productos sin disimulo a Flandes.

Manuel Fernández Álvarez, en su análisis sobre la hispanización de Carlos V, confiere a la Guerra de las Comunidades mayor importancia por su significado que por su fuerza, y estima que la acción de Villalar acabó, salvo en el caso de Toledo, con el movimiento comunero en Castilla, cuya popularidad ha resistido el paso de los siglos, por lo que pocos personajes han quedado tan profundamente grabados en el alma colectiva hispana como Juan de Padilla, Juan Bravo y Francisco Maldonado, degollados, como dijera el segundo de ellos, “no por traidores, sino por defender las libertades del reino”.¹³

El movimiento comunero es interpretado por Fernández Álvarez como algo muy complejo, habida cuenta de los factores nacionales, religiosos y políticos que lo determinaron; nacionales, por la repulsa que entraña al aire extranjero con que llega a Castilla Carlos V con su camarilla de consejeros flamencos, entre quienes reparte los puestos principales; factores religiosos identificados en el apoyo dado al movimiento por el bajo clero castellano; factores políticos representados en la batalla que libran las ciudades para imponerse a la corona y a la nobleza; pero sobre todo, con un gran respaldo popular.

¹³ FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, Manuel. “La España del emperador Carlos V” *Historia de España*, dirigida por Ramón Menéndez Pidal, t. XVIII, Madrid, Espasa Calpe, 1966, p. 192.

Emilio Castelar compendia con elocuencia las glorias del municipio español de manera épica en las siguientes frases:

El Municipio, aunque roto, fue el escollo donde se refugiaron los celto-romanos contra las invasiones de los bárbaros, el Municipio fortificó la obra de la Reconquista, pues Sancho García y Fernán González no hubieran podido atravesar las llanuras de Castilla si los plebeyos no los siguen jadeantes para recoger, entre el botín de la victoria, los pergaminos de sus cartas-pueblas; los Municipios reunían sus procuradores, fundando la altísima institución de las Cortes, tribuna que es nuestra gloria y nuestro orgullo, al mismo tiempo que sobre su sacratísimo patrimonio, sobre la tierra de los propios, colgaban las cadenas de los siervos, los últimos eslabones rotos de las castas; el Municipio levanta las agujas de la catedral gótica junto a la cincelada sinagoga judía, educa los jurados, engendra los hombres buenos, escribe el *Romancero*, da al teatro un *Alcalde de Zalamea*, un héroe más grande que el Agamenón y el Orestes de Esquilo; corta con sus hermandades la cabeza a la hidra del feudalismo; asiste con sus milicias desde Toledo hasta las Navas, desde las Navas hasta la vega de Granada; cuando él perece en el patíbulo de Villalar, en su caballeresca personificación de Padilla, a los golpes de los imperiales, de los flamencos, de los extranjeros, perece la patria, que cabe toda entera con Carlos II en el panteón del Escorial; y cuando él renace con la guerra de la Independencia, renacen las Cortes, renace la dignidad nacional; que el Municipio es, ha sido y será siempre, el hogar del pueblo, el árbol secular a cuya sombra han de abrazarse la democracia y la libertad sobre el suelo de la nueva Europa.¹⁴

4. La organización vecinal en el México precortesiano

En el México prehispánico la organización vecinal se da a través del *calpulli* (en náhuatl: casa grande o caserío), mas no por ello queremos decir que tal institución se identifique con el municipio romano o el español, pese a algunos aspectos comunes; en opinión del profesor Moisés Ochoa Campos: “El *calpulli* era un clan, elevado por obra de la vida sedentaria, a la categoría de

¹⁴ CASTELAR, Emilio, *Discursos parlamentarios y políticos*, Madrid, Librerías de A. de San Martín, 1885, t. II, p. 135.

municipio rural primitivo y en él, la alianza de familias determinó una forma de gobierno: la del Concejo.¹⁵

De cualquier modo, el *calpulli* o clan geográfico, como algunos autores contemporáneos le han llamado, constituyó una organización social de mayúscula importancia en el México antiguo, fincada sobre bases familiares, geográficas, políticas y teológicas, toda vez que sus miembros tenían vínculos de parentesco, se ubicaban en territorio específico propiedad de la comunidad respectiva, contaban con un gobierno interno y tenían una divinidad protectora común.

El *calpulli*, producto como ya se dijo de la reunión de un linaje o grupo de familias, se gobernaba a través de un concejo de ancianos formado por los jefes de las respectivas familias, y de diversos funcionarios designados por el propio concejo, entre los que destacaban el *teachcauh* –a cuyo cargo quedaba la administración del *calpulli*, así como la administración de justicia y la organización del culto–, el *tecuhtli* –quien venía a ser el jefe militar–, así como otros de menor importancia, entre los que figuraban los *tequitlatos* –a cuyo cargo estaba la dirección del trabajo comunal–, los *calpizques* –recaudadores de los tributos–, los *tlayacanques* o cuadrilleros, los *tlacuiles* –escribanos de los jeroglíficos–, los *topiles* –policías–, sin faltar los sacerdotes, médicos y hechiceros.

5. El municipio en la Nueva España

Como es sabido, a raíz del descubrimiento realizado por la expedición encabezada por Cristóbal Colón, el Papa Alejandro VI, mediante la bula *Intercaetera*, fechada en Roma el 4 de mayo de 1493, concedió a perpetuidad a los reyes católicos Fernando e Isabel y a sus herederos y sucesores, el dominio de las tierras e islas que se descubrieran hacia el occidente y hacia el mediodía, dentro de una extensión de cien leguas a partir de las islas Azores y Cabo Verde.

¹⁵ OCHOA CAMPOS, Moisés, *El municipio su evolución institucional*, México, Banobras, 1981, p. 109. En sentido contrario, Teresita Rendón Huerta Barrera (*Derecho municipal*, 2ª ed., México, Porrúa, 1998, p. 92) sostiene que “el *Calpulli* es en algunos rasgos, similar al Municipio, pero es incorrecto equipararlos; ya que el primero por sus características y funciones fue superior al segundo”.

Consolidado el dominio hispano en la isla Española o de Santo Domingo y en la isla Fernandina o de Cuba, en octubre de 1518 el gobernador de esta última, Diego Velázquez, alentado tanto por los informes de Pedro de Alvarado como por las muestras del oro que había recibido, y con el pretexto de amparar la extraviada escuadrilla de Juan de Grijalva, de buscar y auxiliar al desaparecido barco capitaneado por Cristóbal de Olid y de rescatar seis cristianos cautivos en Yucatán –según rezan las respectivas instrucciones fechadas el 23 de octubre de 1518–, resuelve prevenir y organizar una nueva expedición –la tercera– para ir a reconocer, entre otros lugares del continente americano, la parte llamada Ulúa o Santa María de las Nieves, a cuyo efecto designó como capitán de la armada a su antiguo secretario y compadre Hernán Cortés.

La simulación contenida en las instrucciones de Diego Velázquez era evidente, pues tanto la escuadrilla de Juan de Grijalva como el barco de Cristóbal de Olid, semanas atrás habían regresado a Cuba, por lo que sólo quedaba pendiente el rescate de los cristianos cautivos en Yucatán.

Arrepentido Diego Velázquez de haber conferido el mando de aquella tercera expedición a su exsecretario, trató de destituirlo, mas el extremeño logró evadir a los emisarios del gobernador y zarpó, al decir de su biógrafo Carlos Pereyra, de la punta de San Antón en Cuba el 18 de febrero de 1519, al frente de 11 naves, 518 soldados y 110 marineros, buen número de los cuales eran simpatizantes de Velázquez, seducidos por la ambición de obtener pingües ganancias.¹⁶

Llegada la expedición, tras muchas vicisitudes por Yucatán, a la bahía después llamada de Veracruz, muchos partidarios del gobernador Velázquez exigían regresar a Cuba, en tanto los seguidores de Cortés deseaban quedarse a poblar las tierras descubiertas, alternativa esta última que prevaleció, merced a las astutas maquinaciones del futuro marqués del Valle de Oaxaca, quien promovió a través de sus incondicionales fundar la Villa Rica de la Vera Cruz, así llamada por haber desembarcado el viernes santo de la Cruz y por la riqueza de la tierra en que se asentaba la puebla.¹⁷

¹⁶ Vid. PEREYRA, Carlos, *Hernán Cortés*, México, Editora Nacional, pp. 70 y 71.

¹⁷ Vid. DIAZ DEL CASTILLO, Bernal, *Historia verdadera de la conquista de la Nueva*

Ante el escribano Diego de Godoy, Cortés desistió el mando y cargo de capitán que traía otorgado por los frailes jerónimos, tras lo cual manifestó no estar dispuesto a usar el poder que le había conferido Diego Velázquez, por cuanto ni éste ni su superior Diego Colón tenían mando ni jurisdicción en aquella tierra que acababan de descubrir y empezaban a poblar en nombre del rey de Castilla; hecho lo cual y toda vez que allí no había más autoridad que la del rey, mientras él proveía, en representación de la potestad real los soldados nombraron al conquistador español por antonomasia, justicia mayor y capitán general; así, como hace notar Manuel Orozco y Berra:

Por medio de este artificio forense, el carácter de la expedición cambió por completo. En el país había ya una colonia española, conforme al régimen municipal de Castilla, la puebla no reconocía más superior que al soberano, y le representaba legítimamente el regimiento de la villa; los nombramientos del cabildo eran firmes y valederos, sin que ninguna autoridad pudiera mezclarse; como vecinos de la puebla, los soldados quedaban transformados en la milicia comunal, sujeta directamente a la justicia mayor; en lo absoluto dependía ya Cortés de Diego Velázquez, pudiendo únicamente el rey privarle de su autoridad y revocar sus poderes.¹⁸

De esta suerte, la institución municipal y la bula *Interretcaetera* vienen a ser los instrumentos jurídicos utilizados por los españoles para tratar de dar fundamento legal a la conquista en América y consolidar su dominio en esas tierras.

Mas no sólo en sus inicios sino durante todo el dominio español, el municipio fue una institución fundamental para el régimen colonial, por representar el primer punto de contacto entre el pueblo y el poder público; por tal motivo, para el prestigiado historiador Silvio Zavala:

El Ayuntamiento es la institución representativa del común en la colonización española, a pesar de ciertas tendencias oligárquicas y de las limitaciones que impone

España, 7ª ed., México, Porrúa, 1969, pp. 66 y 67.

¹⁸ OROZCO Y BERRA, Manuel, *Historia antigua y de la conquista de México*, 2ª ed., México, Porrúa, 1978, t. IV, pp. 129 y 130.

la realeza al vender los regimientos y al hacer pesar la autoridad de los gobernadores y corregidores sobre las elecciones y los acuerdos municipales; estos, sin embargo, constituyen el órgano principal de petición y defensa de los derechos de los vecinos; adquieren particular ascendiente en algunas poblaciones distantes de los focos centrales del gobierno real...; y, en la forma de cabildo abierto llegan a desempeñar funciones populares.¹⁹

6. El municipio en los prolegómenos del México independiente

En España, el 17 de marzo de 1808 estalló el motín de Aranjuez provocado por el rumor de que el rey Carlos IV y su hijo Fernando “príncipe de Asturias” se embarcarían con rumbo a América para ponerse a salvo de la invasión de las tropas francesas a España, que se realizó so pretexto de la guerra contra Portugal y su aliada Inglaterra, como se pactó en el tratado de Fontanebleau, rumor al que se sumó el repudio popular contra Manuel Godoy, considerado el poder tras el trono, motín que culminó con la abdicación de Carlos IV en favor de su hijo que ascendió al trono con el nombre de Fernando VII.

El 5 de mayo de 1808 se firmaron en la población francesa de Bayona las extrañas actas de abdicación del rey Carlos IV y su hijo Fernando en favor de Napoleón Bonaparte, quien luego designaría a su hermano José, como monarca de España.

El 1 de julio de 1808 se tuvo noticia en México de las renunciaciones de Bayona, y el día 19 de ese mismo mes, en sesión de Cabildo se hizo su célebre pronunciamiento del Ayuntamiento de la Ciudad de México, promovido por su síndico Francisco Primo de Verdad y Ramos, así como por sus regidores Juan Francisco Azcárate y Fray Melchor de Talamantes, mediante el cual sostuvo la reivindicación de la soberanía popular, encargó provisionalmente el gobierno de la Nueva España al virrey José Iturrigaray, y dio principio a los movimientos independentistas de México.

En tal circunstancia el hacendado español Gabriel Yermo, en connivencia con la Real Audiencia de la Ciudad de México, dominada por los españoles, apresó al virrey Iturrigaray y a los

¹⁹ ZAVALA, Silvio, *El mundo americano en la época colonial*, México, Porrúa, 1967, t. I, p. 398.

miembros del Ayuntamiento Francisco Primo de Verdad y Ramos, Juan Francisco Azcárate y Fray Melchor de Talamantes. El 4 de octubre de 1808 Francisco Primo de Verdad y Ramos, en las mazmorras de la Cárcel del Arzobispado en México, falleció debido a las malas condiciones a que fue sometido durante su prisión, convirtiéndose en el protomártir de la independencia mexicana.

En el ocaso del dominio español en la Nueva España, la Constitución gaditana de 1812 dedica todo el primer capítulo de su título VI al tema de los ayuntamientos, como forma de gobierno de los pueblos, y aun cuando no hace mención expresa del municipio, sí hace referencia a los empleos y a las ordenanzas municipales en sus artículos 319 y 321, respectivamente.

III. Evolución del Marco Constitucional del Municipio en México

La regulación del municipio en los textos constitucionales del México independiente tiene una aparición tardía, ya que ni el Acta Constitutiva ni la Constitución Federal de 1824 se ocuparon de él.

1. La Constitución de 1836

Fue la llamada Constitución de las Siete Leyes, o Constitución centralista de 1836, la primera en regular los ayuntamientos, al disponer, en la sexta de sus leyes, la existencia no de municipios sino de dichos órganos colegiados electos popularmente en las capitales de los departamentos, en los lugares en que los había en el año de 1808, en los puertos de cuatro mil almas y en los pueblos que tuvieran ocho mil. Entre los requisitos para ser miembro del ayuntamiento figuraba el de tener un capital que le produjera cuando menos quinientos pesos anuales.

De conformidad con el artículo 25 de la citada sexta ley constitucional, quedaba a cargo de los ayuntamientos la policía de salubridad y comodidad, el cuidado de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no fueran particulares, de las escuelas de primera enseñanza a cargo de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, de la recaudación e inversión de los propios arbitrios, de la promoción de la agricultura, industria y comercio,

así como del auxilio a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público.

2. La Constitución de 1857

Sin hacer caso de la propuesta del diputado José María Castillo Velasco, de reconocer en su texto a las municipalidades como partes constitutivas de los estados, para que pudieran, con acuerdo de su colegio electoral, decretar las medidas convenientes al municipio y votar y recaudar los impuestos necesarios para las obras que acordara, la Constitución de 1857, sólo se ocupó del municipio en el ámbito del Distrito y Territorios Federales, al disponer en su artículo 72: “El Congreso tiene facultad: (...) VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.”

3. La Constitución de 1917

Por su parte, la Constitución federal de 1917 enarboló la bandera del municipio libre para eliminar cualquier autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado, al disponer:

Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

- I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.
- II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.
- III.- Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. (...)

Además, la Constitución de 1917 tomó como base al municipio para la organización del Distrito Federal y los territorios federales, al disponer:

Art.73.- El Congreso tiene facultad:
(.....)

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

1ª El Distrito Federal y los territorios se dividirán en municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

2ª Cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

3ª El Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios, estarán a cargo de gobernadores que dependerán directamente del presidente de la República. El gobernador del Distrito Federal acordará con el presidente de la República, y los de los Territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el gobernador del Distrito Federal, como el de cada Territorio, serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la República.

4. La desaparición del municipio en el Distrito Federal

Durante la campaña realizada en 1928 por el general Álvaro Obregón para reelegirse como presidente de la República, el caudillo sonorenses expresó la conveniencia de reformar la fracción VI del artículo 73 constitucional, con el propósito de eliminar del Distrito Federal el régimen municipal y sustituirlo por un órgano administrativo que determinaría la ley; el Congreso, obsecuente con los deseos del seguro ganador de los comicios presidenciales de 1928, convocó a un periodo extraordinario de sesiones, en el que aprobó la iniciativa correspondiente, presentada por varios de sus diputados y senadores, que luego fue aprobada también con singular rapidez por las legislaturas de los estados.

El asesinato del reelecto presidente Obregón, ocurrido el 17 de julio de 1928, no frustró la referida reforma de la fracción VI del artículo 73 constitucional, misma que fue publicada en el *Diario Oficial* el 20 de agosto de 1928, por lo que a partir del primero de enero de 1929 desaparecieron los municipios del Distrito Federal.

5. Evolución del artículo 115 constitucional

Merced a la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero de 1983, se modificó sustancialmente el texto del artículo 115, entre otros propósitos, para determinar los servicios públicos a cargo de los municipios, facultándolos para coordinarse y asociarse entre sí para su eficaz prestación, en los términos de la legislación respectiva. La referida reforma en su parte relativa a los servicios públicos municipales dispuso:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:
(...)

III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda;

De esta suerte, por disposición constitucional quedó a cargo de los municipios el conjunto de actividades y obras catalogadas bajo la arbitraria denominación de *servicios públicos*, a que se refirieron –según el texto de la referida reforma de 1983– los incisos de la a) a la h) de la fracción III del artículo 115 constitucional que acabamos de transcribir, respecto de los cuales,

cuando así fuere necesario y lo determinasen las leyes, los estados aportarían su concurso, o sea su ayuda y asistencia, a efecto de asegurar su prestación; empero, conviene aclarar que en ese listado ni estaban todos los servicios públicos que hubiera convenido fuesen municipales, ni, en rigor, eran servicios públicos todos los que ahí estaban considerados como tales.

El aserto anterior se comprueba porque en el catálogo de la reforma de 1983 a la fracción III del artículo 115 constitucional no figuraban los servicios públicos de taxis, de estacionamiento de vehículos y de transporte colectivo urbano, entre otros. Podría argumentarse que tales servicios, especialmente los dos últimos mencionados, no son necesarios en diversos municipios rurales, lo que no sería obstáculo para determinar su carácter municipal, pues quedaría condicionado su establecimiento a la existencia de la correlativa necesidad de carácter general. En cambio, se incluyeron como servicios públicos algunas actividades del gobierno municipal que se desarrollan en el desempeño de auténticas funciones públicas, cuales son las de seguridad pública y tránsito, pese a que servicio público y función pública son dos categorías jurídicas distintas y no dos formas para llamar a una sola y misma atribución. Las funciones públicas, como ocurre en el caso de la seguridad pública y del tránsito, conllevan el ejercicio de la potestad, del imperio y de la autoridad del Estado.

De igual modo, la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional incluyó como servicios públicos a *calles, parques y jardines*, los que intrínsecamente no lo son, puesto que se trata de típicas obras públicas que también constituyen una categoría jurídica diversa a la del servicio público; las primeras, vengo de decirlo, son las obras realizadas o producidas por el Estado –en el caso de la obra pública municipal, por el municipio– o a su nombre, en un inmueble determinado, con un propósito de interés general, destinadas al uso público, al desempeño de una función pública, o a la prestación de un servicio público.

Indiscutiblemente, las calles, parques y jardines son auténticas obras públicas municipales que una vez concluidas son destinadas al uso público; en el caso concreto de las calles, sirven de infraestructura para el servicio público de transporte y, en ocasiones, para los de estacionamiento de vehículos, y de mer-

cados, de ahí su indebida catalogación como servicios públicos. Además, la reforma del 1983 al artículo 115 constitucional fortaleció, en gran medida, la autonomía municipal al otorgarle al municipio la percepción de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, así como la libre administración de su hacienda.

En 1999, impulsada por casi todos los partidos políticos, se realizó nueva reforma a la fracción III del artículo 115 constitucional, mas, lejos de corregir los errores en que incurrió la de 1983, consistentes en considerar servicios públicos a las funciones públicas de seguridad pública y de tránsito, lo mismo que a las obras públicas de calles, parques y jardines, los magnificó y agravó, pues además de calificarlos como servicios públicos municipales –junto con los auténticos–, incurrió en el absurdo de catalogarlos simultáneamente, a unos y otros, como funciones públicas.

6. La Constitución Política de la Ciudad de México

Formalmente, como lo hiciera la Constitución Federal a partir de 1928, la Constitución Política de la Ciudad de México persiste en prescindir del municipio en la denominación de la organización vecinal de sus de marcaciones territoriales, al disponer en su artículo 52:

1. Las demarcaciones territoriales son la base de la división territorial y de la organización político administrativa de la Ciudad de México. Serán autónomas en su gobierno interior, el cual estará a cargo de un órgano político administrativo denominado alcaldía.

De esta manera reaparece, en la Capital del país, la organización vecinal que en los Estados de la República es la base de su división territorial y de su organización política y administrativa, mas no bajo la denominación de municipio, como se llamaba en 1928, sino de alcaldía, lo que representa dejar en el olvido al protomártir de la independencia mexicana Francisco Primo de Verdad y Ramos, síndico del Ayuntamiento de la Ciudad de México y a sus regidores Juan Francisco Azcárate y Melchor de Talamantes, por lo cual la Patria está dolida.

BIBLIOGRAFÍA

- CASO, Antonio, *Sociología*, 15ª ed., México, Limusa Wiley, 1969.
- POSADA, Adolfo, “Municipio”. *Enciclopedia Jurídica Española*, Barcelona, Francisco Seix, Editor, t. XXIII
(Publicación autorizada por R. O. de 4 de junio de 1910).
- MUÑOZ, Virgilio y Mario RUIZ MASSIEU, *Elementos jurídico-históricos del municipio en México*, México, UNAM, 1979.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, trad. Luis R. Cuéllar, México, FCE, 1973.
- AHRENS, Enrique, *Curso de derecho natural*, trad. Pedro Rodríguez Hortelano y Mariano Ricardo de Asensi, 4ª ed., París, Librería de A. Bouret e hijo, 1876.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del Estado*, trad. Luis Legaz Lacambra, México, Editora Nacional, 1965.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, 10ª ed., México, Porrúa, t. I, 1981.
- BURDESE, Mario, *Manual de derecho público romano*, trad. Angel Martínez Sarrión, Barcelona, Bosch. 1972.
- REID, JAMES S., *THE MUNICIPALITIES OF THE ROMAN EMPIRE*, LONDRES, CAMBRIDGE, CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, 2014.
- GRIMBERG, Carl, *La Edad Media*, trad. T. Riaño, México, Siglo XXI, 1983.
- TORRES LOPEZ, Manuel, “Instituciones económicas, sociales y político-administrativas de la península hispánica”, *Historia de España*, dirigida por Ramón Menéndez Pidal, t. III: *España visigoda*, 4ª ed., Madrid, Espasa Calpe, 1980.
- FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, Manuel. “La España del emperador Carlos V” *Historia de España*, dirigida por Ramón Menéndez Pidal, t. XVIII, Madrid, Espasa Calpe, 1966.

CASTELAR, Emilio, *Discursos parlamentarios y políticos*, Madrid, Librerías de A. de San Martín, 1885.

OCHOA CAMPOS, Moisés, *El municipio su evolución institucional*, México, Banobras, 1981, p 109.

RENDÓN-HUERTA BARRERA, *Derecho municipal*, 2^a ed., México, Porrúa. 1998.

PEREYRA, Carlos, *Hernán Cortés*, México, Editora Nacional, 1965.

DIAZ DEL CASTILLO, Bernal, *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, 7^a ed., México, Porrúa, 1969.

OROZCO Y BERRA, Manuel, *Historia antigua y de la conquista de México*, 2^a ed., México, Porrúa, 1978.

ZAVALA, Silvio, *El mundo americano en la época colonial*, México, Porrúa, 1967.

El sentido de ciudadanía y gobierno en José María Morelos y sus repercusiones en el papel del Municipio de entonces y hacia el futuro¹

Carlos H. Gadsden Carrasco²

Las condiciones históricas previas al movimiento de Independencia

Las reformas Borbónicas del imperio español del último cuarto del siglo XVIII intentaron centralizar y dar eficiencia administrativa a un sistema colonial de suyo bastante obsoleto y poco funcional en materia de recaudación y control político. El antiguo sistema colonial español de los Habsburgo permitía en los hechos una relativa autonomía de las regiones y una considerable libertad municipal sancionada por las reglas emanadas del imperio. Este estado de cosas propició un componente fundamental de gobernabilidad a cambio de las rentas que la corona demandaba y el sostenimiento de un sistema de representantes suyos encargados de garantizar sus derechos de gobierno y recaudación.

Las Reformas Borbónicas, en la decadencia del imperio pretendieron ejercer un mayor control político que permitiera el sostenimiento de una monarquía pesada y poco productiva. Ésta es una de las causas del absolutismo imperante en Europa que puso las condiciones para los fenómenos revolucionarios que surgieron al parejo de la época. A diferencia de Europa, el proceso de concentración del poder en la Nueva España fue recibida con rechazo y

¹ Este documento es parte de un estudio más amplio del autor en proceso de publicación

² Es Doctor en Sociología Política (Universidad de Essex, Reino Unido). Actualmente es investigador del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC-UNAM). Funge como Presidente de la Fundación Internacional para el Desarrollo de Gobiernos Confiables. Coordinó el grupo de trabajo de la Organización Internacional de Estandarización (ISO) que produjo el estándar internacional sobre calidad en los gobiernos locales ISO 18091: 2014 y 2019. Fue secretario técnico de la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA); coordinador de Relaciones Internacionales de la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM) y coordinador del Centro de Estudios Municipales y Metropolitanos (UNAM). Fue fundador y Director General del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED).

“férrea resistencia entre las élites Novohispanas, como también por parte de las diferentes comunidades indígenas y mestizas que reivindicaban una mayor autonomía local”. La pluralidad de espacios políticos heredada del régimen colonial es así el elemento a partir del cual se organiza la libertad local.”³

Cuando en 1808 el Rey Carlos IV es obligado por su hijo Fernando a abdicar en su favor, el gobierno borbónico abrió en el imaginario popular una puerta de esperanza a un cambio de condiciones de mayor libertad en muchos sentidos. Un mes después, las tropas napoleónicas truncaban ese anhelo al destituir a Fernando VII quien regresa el poder a su padre en Bayona, quien a su vez entrega la corona a José Bonaparte, hermano de Napoleón, emperador de Francia. La familia real fue desterrada y se inicia la resistencia armada que dará lugar a los hechos de las matanzas del 2 de mayo en Madrid. Un dilema surge en todo el imperio que es expresado en un nuevo razonamiento sustentado en la filosofía escolástica tomista y su interpretación en Suárez y Vitoria: a falta de soberano, la soberanía regresa al pueblo, su depositario original.

En el ayuntamiento de México, como otros tantos en América, se preguntaron “¿Cómo se iba a gobernar el reino mientras existía un rey ilegítimo?”⁴ El ayuntamiento capitalino, que abrigaba inquietudes de emancipación, trató de “revivir la tesis de Hernán Cortés, sosteniendo que, en ausencia del rey cautivo, le tocaba reasumir la soberanía”.⁵ El 19 de julio de 1808, Francisco Primo de Verdad, síndico del cabildo, planteó a la Real Audiencia y al virrey José de Iturrigaray que este último gobernara por la comisión del ayuntamiento en representación del virreinato.⁶ El argumento de Primo de Verdad era que estando preso Fernando VII, la soberanía del reino debería recaer en el ayuntamiento de la ciudad de México.⁷

El 23 de julio del mismo año, Melchor de Talamantes presenta una ponencia titulada “Congreso Nacional del Reino de Nueva

³ Hernández Chávez (1997:18).

⁴ Vázquez, Josefina y Antonio Annino (1995:16).

⁵ Tena Ramírez, (1994:148).

⁶ Mazariegos Ramos (1987:33).

⁷ AGN (1996:12).

España” en la cual pretende demostrar que este reino tiene el derecho a formar un congreso que delibere sobre la forma de gobierno a implantarse durante el cautiverio del rey de España. Talamantes afirma que “la soberanía es un poder que existe siempre radicalmente en la Nación y a los Monarcas se ha confiado solamente su ejercicio.”⁸ El 9 de agosto de 1808 se llevó a cabo una Junta General a la que asisten Iturrigaray, los oidores de la Real Audiencia, el arzobispo, los canónigos, los inquisidores, el Consulado, el Ayuntamiento, la nobleza y los gobernadores de las localidades de indios. En ella, el vocero del cabildo capitalino manifiesta que, en ausencia de un gobierno legítimo, el rey, el pueblo, fuente original de la soberanía, debía rescatarla para depositarla en un gobierno provisional.⁹

Los representantes del ayuntamiento Francisco Primo de Verdad, Fray Melchor de Talamantes y Francisco Azcárate propusieron al Virrey y a la Audiencia la convocatoria a reunir una Junta de representantes de todo el reino, como de la metrópoli, para poder gobernar. El Virrey vacilante accedió, pero:

“los representantes de las fuerzas centralistas, alto clero, terratenientes, oidores, se percatan que, de prosperar tales iniciativas, la independencia es evidente. Disuelven, por lo tanto, el ayuntamiento, asesinan a sus cabezas y deponen al vacilante virrey, mediante el golpe de estado de Yermo.”¹⁰

El hacendado Gabriel de Yermo, con 300 peninsulares da un golpe de Estado capturando al virrey, a su familia y a los miembros del ayuntamiento; nombrando a un virrey interino que hiciera que las cosas permanecieran sin alteración, reinara quien reinara. En 1809 hubo una conspiración en Valladolid (hoy Morelia) contra el gobierno impuesto. Posteriormente en 1810 con la conspiración de Querétaro, se inicia un movimiento armado de gran magnitud por la independencia y la restauración de la soberanía que permite explicar por qué se levantaron en armas en Dolores, Guanajuato, al grito de “viva Fernando VII y mueran los gachupines y el mal gobierno”.

⁸ *Ibid.*:11

⁹ Mazariegos Ramos (1987:33).

¹⁰ *Ibid.*:34

En España las juntas representativas provinciales empezaron a multiplicarse como reacción política civil ante la invasión aceptada por la administración y el ejército. No sin dificultad, se fundieron en una, conocida como la Junta Suprema, que después de reconocer la igualdad de los reinos americanos, nombró una regencia que convocó a Cortes para decidir la reorganización del imperio. La reunión de las cortes se realizó en la isla de León frente a Cádiz. Hubo 17 representantes novo hispanos encabezados por el coahuilense Don Miguel Ramos Arizpe. Ahí se plantearon nuevas ideas como las de libertad de prensa, la igualdad de todos los habitantes del imperio y la necesidad de un gobierno representativo en diversos niveles: en los locales, los ayuntamientos constitucionales; en el intermedio, la diputación provincial; y en todo el imperio, las cortes. Estas ideas se expresaron finalmente en la Constitución de Cádiz de 1812. Esta constitución estuvo vigente hasta la derrota de Napoleón y el regreso de Fernando VII en 1815, que las desconoció y que inició un nuevo proceso de absolutismo. Sin embargo, en enero de 1820, un motín encabezado por las tropas españolas que se dirigían a América del sur, sumándose al grito de rebelión del coronel Rafael de Riego, obligó al rey a jurar la Constitución de Cádiz y convocar a elecciones de diputados a Cortes. La propuesta de Cádiz se pronunciaba por un tipo de federalismo monárquico con ciudadanos electores a municipios, Diputaciones provinciales y a Cortes. La libertad, la igualdad y la representación democrática de las localidades y de los ciudadanos fueron elementos constitutivos de la nueva cultura cívica emergente.

La ausencia del rey entre 1808 y 1809, y el impacto institucional de la constitución de Cádiz de 1812 han sido señaladas como las dos principales coyunturas que modificaron el régimen político colonial y que provocaron la transición política entre la Nueva España y el México independiente.¹¹ La ausencia del rey agilizó:

“la pugna por el monopolio de la representación electoral entre las ciudades principales de las provincias y sus pueblos dependientes.”¹²

¹¹ Serrano Ortega (2001:19)

¹² *Ibid.*:17

Las ciudades, villas y demás poblaciones secundarias cuestionaron que sólo las capitales concentraran la representación de las provincias novohispanas, demandando su derecho a ser consideradas en la convocatoria de 1809 para la elección de delegados a las Cortes de Cádiz.

“Los pueblos secundarios piden una participación en los procesos representativos que se están poniendo en marcha, rechazando así la representación implícita que pretenden sus cabeceras.”¹³

Por su parte, la constitución de Cádiz dotó de una nueva estructura a la administración colonial, exigiendo que las autoridades de sus tres niveles (municipal, provincial e imperial) fueran seleccionadas a través de procesos electorales. Esto convirtió a los votos...

“A partir de 1820, en una de las bases legitimadoras del accionar público, al grado de que ‘se irán convirtiendo en las principales vías de expresión de los distintos intereses e irán dando opción a nuevas formas de acción y organización políticas dentro del sistema.’”¹⁴

La Constitución de Cádiz fue declarada vigente en la Nueva España el 30 de septiembre de 1812. Félix María Calleja, virrey de la Nueva España, disolvió este régimen constitucional el 4 de mayo de 1814. La independencia de México se consumó mediante una negociación de paz realizada por Agustín de Iturbide mediante el Plan de Iguala, estableciéndose la vigencia de la carta gaditana en tanto se elaboraba la Constitución del México independiente.¹⁵

“Los Sentimientos de la Nación” y la Constitución de Apatzingán

En 1813, el movimiento insurgente había sido fuertemente reprimido. Las cabezas de los líderes iniciales: Hidalgo, Allende, Aldama y Abasolo colgaban de las cuatro esquinas de la alhóndiga de Granaditas, almacén de granos convertido en cuartel en la ciudad de Guanajuato. Guanajuato había sido tomado

¹³ Guerra (1994:216).

¹⁴ Serrano Ortega (2001:18).

¹⁵ Galeana (2001:6).

a sangre y fuego por las hordas rebeldes encabezadas por Hidalgo. El símbolo de la represión española, una vez vencida la rebelión inicial insurgente, quedó en Guanajuato como ejemplo de lo que pudiera sucederle a cualquiera que atentara contra el orden establecido en la Nueva España. Sólo quedaron algunos reductos independientes en regiones apartadas.

En 1813, cuando parecía que la causa insurgente estaba perdida, un reducido grupo de ciudadanos escogidos e invitados como representantes de diversas regiones del país se reunió, respondiendo a una convocatoria del jefe insurgente José María Morelos para elaborar una constitución en las alejadas montañas de Chilpancingo, en el hoy estado de Guerrero. El propósito era definir un programa coherente que permitiera explicar de manera racional un proyecto viable y coherente de nación.: los “por qué” y los “para qué”, la razón de ser de un nuevo país independiente de España, como nación libre y soberana: la “República independiente de Anáhuac de la América Septentrional”. La búsqueda de la representación geográfica volverá a ser un motivo de legitimidad, como también lo procuraron las Cortes en Cádiz. Morelos llevaba la constitución de Cádiz y su proceso electoral como elemento de inspiración. Un ejemplar impreso de ésta formaba parte de su equipo de campaña.

Había que anteponerse a Cádiz, legitimadora de la monarquía, rescatando lo mejor de ella: la igualdad, la soberanía, la libertad, la separación de poderes, el contrato social como base política.

“Los insurgentes de Morelos creían que eran concesiones realizadas como respuesta a las circunstancias y que serían abandonadas tan pronto como los insurgentes se rindieran.”¹⁶

Este grupo de representantes de distintas procedencias geográficas del virreinato y de variadas condiciones de vida, se puso como objetivo escribir en un documento un proyecto de nación que legitimara ideológicamente su posición. Incluso frente a Cádiz. Había que poner en orden las ideas por las cuales justificar una lucha casi perdida, dadas las circunstancias tan difíciles en ese momento de la guerra. Reclamar ya no el regreso del monarca, sino reclamar una soberanía convertida ya, en independencia del trono español.

¹⁶ *Laughlin, Robert (2001:117)*

El documento debía ser fruto de la meditación pausada y serena, acerca de lo que el futuro implicaba más allá del ejercicio de la fuerza, para que el documento reflejara los sentimientos más sensibles de los mexicanos.¹⁷ En medio de los claros oscuros de la época, reflejados tanto en el documento “Los Sentimientos de la Nación” que Morelos entregó para su inspiración a estos constituyentes como en la constitución misma que ellos produjeron y proclamaron en Apatzingán, surgieron diversos planteamientos que siguen vigentes hasta el día de hoy:

- En primer lugar, el sentido de la dignidad.¹⁸
- El ideal de libertad dónde las cadenas de la esclavitud no impidieran el diseño de un futuro libremente escogido.¹⁹
- El anhelo de equidad que no permita más diferencia entre los mexicanos que la propia actuación responsable de los actos.²⁰
- La justicia y la solidaridad, donde la construcción de esa responsabilidad daría pie para que el ejercicio del Gobierno se concentrara en el esfuerzo educativo, de tal suerte que la eliminación de la ignorancia fuera el fundamento de una patria libre y justa.²¹

Tardaron cerca de un año para elaborar ese primer proyecto liberal de nación. Trabajaron mientras huían a lugares cada vez más apartados. Así reflexionaron y discutieron hasta dotar a la nación mexicana de su primera Constitución. El Congreso de Chilpancingo proclamó el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814.²²

¹⁷ Exposición de motivos del Congreso Insurgente sobre la declaración de Independencia Mexicana. Dado el 6 de noviembre de 1813, en el Palacio Nacional de Chilpancingo.

¹⁸ Manifiesto del Congreso anunciando la próxima expedición del Decreto Constitucional. Dado en el Palacio Nacional de Huetamo el 1 de junio de 1814.

¹⁹ Exposición de motivos del Decreto Constitucional de Apatzingán emitida por el Congreso Insurgente. 23 de octubre de 1814.

²⁰ Los sentimientos de la Nación, Chilpancingo 14 de septiembre de 1813. Artículo 15°

²¹ Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814. Artículo 24°.

²² Galeana (2001:6).

La Constitución de Apatzingán nunca pudo ejercerse realmente, sin embargo, “introdujo los principios del liberalismo político al constitucionalismo mexicano.”²³ Los elementos de soberanía como expresión de la libertad y la solidaridad, de la fraternidad y de la unidad nacional quedaron como asuntos a alcanzar en el proyecto de nación.²⁴

Proyecto de nación que, aunque exploró posteriormente diversas formas de organización en su transición de súbditos monárquicos a ciudadanos republicanos pudo conjugar con éxito un elemento fundamental: el derecho a ser vecino, con una propia manera de organizarse y representarse, que reclamaba en el pasado antiguo la calidad de las repúblicas de indios que el liberalismo incipiente legitimó como municipios constitucionales. Así, la vecindad se ligó a ciudadanía y se le dio posibilidad corporativa de existencia institucional a los pueblos y comunidades.

Dos instituciones liberales, emanadas de la constitución de Cádiz, transformaron el régimen colonial y marcaron el funcionamiento del orden político pos independiente: los ayuntamientos constitucionales y los procesos electorales. Como ya se mencionó anteriormente, la constitución gaditana estableció que las autoridades coloniales debían ser seleccionadas a través de procesos electorales.

“En este sentido, las elecciones transformaron las relaciones de poder entre los distintos grupos sociales y políticos novo hispanos y mexicanos.”²⁵

Los ayuntamientos constitucionales, otra institución derivada de la carta gaditana, provocó una ‘revolución local’ al multiplicar el número de cabildos en el territorio de la Nueva España, sobre todo en las zonas indígenas. Estos ayuntamientos asumieron tres importantes funciones: impartir justicia, organizar

²³ Mazariegos Ramos (1987:43).

²⁴ Vázquez, Josefina Z., (1999:36). “Guadalajara llegó a sostener ante el ministro de Relaciones, Lucas Alamán, que “no había ley, tratado, ni compromiso que obligara a las provincias a depender del centro”. Zacatecas siguió el mismo camino, pero advirtió que la federación podría conciliar el interés “particular de las provincias, con el general de la nación... De esa manera, al republicanismo insurgente de la Constitución de Apatzingán se sumó, en 1823, el federalismo de inspiración norteamericana, como única respuesta al regionalismo.”

²⁵ Serrano Ortega (2001:18).

las elecciones y encabezar las juntas electorales municipales encargadas de definir las cualidades para ser considerado ciudadano; y administrar sus recursos naturales.

“La multiplicación de los cabildos constitucionales entre 1812 y 1814, pero sobre todo entre 1820 y 1822 modificó la jerarquía territorial del régimen político colonial.”²⁶

Annino llama a esto la ‘revolución local’, ya que los aparatos coloniales quedaron desposeídos de muchos poderes, que pasaron a los nuevos órganos electivos.

“El punto más importante es que los nuevos ayuntamientos electivos representaron un fenómeno de neo-corporativismo en el interior del cuadro constitucional”, este fenómeno “reforzó todavía más los fundamentos municipalistas de los nuevos estados.”²⁷

En este contexto se pasó de 54 municipios a cerca de 1,000; un hecho histórico poco conocido que impulsó notable energía en los pueblos que recobraban su soberanía.²⁸

Los levantamientos armados posteriores, durante todo el siglo XIX, muestran este hecho. No son movimientos ilegales de insubordinación militar. Son respuestas de pueblos enteros con un alto grado de legitimidad frente a la opinión pública en donde se reitera la soberanía recobrada y en donde se adherían municipios y estados mediante actas proclamadas en las plazas principales.

“El levantamiento era pues un acto fuertemente institucionalizado por medio del cual unos cuerpos electivos rompían el pacto de subordinación al gobierno y desde su proclamación, hasta las actas de adhesión, y al fin

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Vázquez, Josefina & Antonio Annino, (1995:251).

²⁸ *Ibid.*:58 “En el sistema colonial el ejercicio de la justicia a nivel local fue concentrado por tres siglos en las manos de unos funcionarios, los alcaldes mayores y al final del siglo XVIII, los subdelegados e intendentes, cada uno de ellos tenía las cuatro causas: militar, fiscal, civil y criminal. En 1812, Cádiz decretó una reforma: los funcionarios se quedaban con las dos primeras y un nuevo cuerpo de jueces iba a administrar las segundas. En la perspectiva liberal se trataba de implementar a nivel local el principio de la división de los poderes.”

la convocatoria de un Congreso Constituyente muestra claramente que, fueran los gobiernos federales o centralistas, la lucha política se encauzaba en un patrón de luchas entre soberanías diferentes.”²⁹

La nueva libertad republicana dejaba libres a todos los cuerpos sociales de reformular el pacto según las circunstancias y los conflictos del momento. Así, la misma institucionalización constitucional estuvo y ha estado, hasta el presente, subordinada de algún modo a los cuerpos territoriales.³⁰

La pregunta central de todos los pensadores prestigiados de la época giró en torno a la institucionalidad y su expresión normativa adecuada fundamentalmente a la gobernabilidad. El que la nueva ciudadanía liberal quedara fuertemente ligada a los municipios hizo de estos cuerpos electivos la fuente de gobernabilidad y legitimidad política para cualquier tipo de gobierno (véase Anexo I).

Los gobiernos locales y el federalismo en el siglo XIX **El caso de Guanajuato**

El análisis de la evolución del federalismo mexicano estaría incompleto si no se incluyera el estudio del papel fundamental que los gobiernos locales tuvieron en la evolución de las instituciones políticas del siglo XIX. Cada región del país experimentó de manera distinta la forma en que sus gobiernos locales se vieron involucrados en la formación de un nuevo andamiaje institucional al pasar del régimen colonial al de país independiente. Este fenómeno ha sido poco estudiado y poco difundido, por ello se ha considerado conveniente rescatar el caso de Guanajuato, el cual ilustra claramente el rol protagónico que tuvieron los gobiernos locales en la construcción del federalismo en México durante el siglo XIX.³¹

La intendencia de Guanajuato estaba dividida en cinco alcaldías mayores en 1787: la de San Miguel el Grande, la de San Luis de la Paz, la de Celaya, la de Guanajuato y la de León. Con

²⁹ *Ibid.*:69

³⁰ *Ibid.*:68

³¹ El caso de Guanajuato ha sido tomado de: Serrano Ortega, Juan José (2001); *Jerarquía territorial y transición política; México*; El Colegio de Michoacán-Instituto Mora.

la introducción de la intendencia en Guanajuato, el nuevo funcionario sería el responsable de dar cuenta a las autoridades virreinales y metropolitanas del funcionamiento de la administración financiera, militar y judicial de la demarcación bajo su territorio.

Aunque las antiguas cinco alcaldías mayores se convirtieron formalmente en subdelegaciones, estas ciudades mantuvieron todos sus privilegios en términos reales, conservándose como los centros políticos y administrativos de la intendencia. Es decir, en los hechos, las intendencias no lograron en Guanajuato su objetivo de dividir las alcaldías mayores en subdelegaciones. Por lo tanto, la introducción de las intendencias en Guanajuato no provocó enfrentamientos entre los ayuntamientos y el intendente.

Uno de los factores más importantes que favoreció la preeminencia de estas ciudades es que en cada una de ellas funcionaba un ayuntamiento. Desde el siglo XVII se habían fundado siete ayuntamientos en los territorios de las cinco alcaldías y en 1804 la corona creó otros dos. Estos nueve cabildos conformaban 'el cuerpo político' provincial, es decir, estos síndicos, regidores y alcaldes representaban la 'voz de la provincia'.³²

“El dominio político, militar y fiscal que ejercían los cabildos de las grandes ciudades sobre sus poblaciones se incrementó debido a que los patricios que dominaban esas corporaciones buscaron y lograron ser designados alcaldes mayores.”³³

A finales del siglo XVIII, funcionaban en la provincia de Guanajuato, tres jerarquías que favorecían la preeminencia política y económica de las ciudades de Guanajuato, Celaya y San Miguel. Estas ciudades eran los mercados urbanos más importantes de la intendencia, concentraban la mayor cantidad de población urbana y en ellas se habían establecido desde el siglo XVI alcaldías mayores y ayuntamientos, y a partir de 1787 se organizaron las cabeceras de subdelegaciones, centros de gobierno que tenían jurisdicción sobre sus villas y poblaciones.

³² Serrano Ortega, Op. Cit.:49

³³ *Ibid.*:53

La pugna por los gobiernos locales

En las alcaldías mayores de Guanajuato, las elites políticas y administrativas eran prácticamente las mismas, la posesión de un cargo de funcionario estaba aparejada con la riqueza. Pero esto no ocurría así en las villas, pueblos y demás poblaciones que conformaban dichas alcaldías. En estas poblaciones no era exacta la correspondencia entre jerarquía económica y estratificación política. Los autodenominados vecinos principales, esto es los encargados de representar los intereses del común de sus poblaciones ante las autoridades provinciales y virreinales, los que redactaron las representaciones demandando la baja de las gabelas y la fundación de sus ayuntamientos, los que fueron nombrados tenientes de justicia, los que dirigieron las juntas de vecinos y los que fueron convocados a los cabildos abiertos, estaban integrados por individuos de distintos grupos socioeconómicos.

A diferencia de los alcaldes mayores, la calidad de vecino principal se lograba considerando la cuantía de la riqueza personal, pero había otros factores tales como el honor y el prestigio que también entraban en juego. Un fenómeno poco estudiado son las demandas que estos vecinos principales presentaron con el fin de separarse de sus ayuntamientos o subdelegaciones. En el caso de la intendencia de Guanajuato existen claros indicios de que los vecinos principales exigieron la creación de sus propios ayuntamientos con el fin de aminorar el dominio político que ejercían las elites urbanas en sus respectivos territorios.

Algunos de los argumentos presentados por los vecinos principales ante el virrey eran que los subdelegados eran funcionarios desconocidos y extraños para la comunidad que sólo buscaban su interés personal. Por el contrario, la elección de un cabildo lo haría un órgano que colaboraría muy eficazmente con el intendente para promover el progreso de la población.

Los beneficios buscados por los vecinos principales con el establecimiento de cabildos eran de muchos tipos. En primera instancia, de los fueros y privilegios que venían aparejados con el cabildo en sí, sobre todo en las llamadas cuatro causas: ramo fiscal, militar, judicial y de policía. Por otra parte, buscaban transformar la jerarquía territorial de su población en relación con las ciudades principales. Con el ayuntamiento se podían crear nuevas jurisdicciones con lo cual los síndicos y regidores

recién nombrados asumían privilegios, fueros militares, hacendarios, judiciales y de policía. Los vecinos principales podían entonces vigilar y regular la vida económica de las poblaciones. Finalmente,

“la fundación de un nuevo cabildo incrementaba el peso político de los vecinos principales, abría la posibilidad de que las autoridades provinciales y virreinales les pidieran su ‘parecer’ sobre la marcha de la intendencia y del reino o mejor, de la nación.”³⁴

Los reclamos de los vecinos principales para la fundación de nuevos cabildos no fueron respaldados en la intendencia de Guanajuato. En 1804 se fundaron los ayuntamientos de Silao e Irapuato, pero un año después, el intendente de Guanajuato solicitó su anulación. Esto no se detuvo ahí, además de rechazar las nuevas solicitudes se consideró seriamente la posibilidad de reducir el número de cabildos ya existentes. Las elites políticas y económicas que controlaban las grandes ciudades apoyaron la decisión del intendente, ya que estos deseos de independencia de las poblaciones periféricas representaban amenazas a su poderío. Para los patricios guanajuatenses, los nuevos cabildos sólo podrían provocar desastres, propiciando la caída de las rentas de la corona y la corrupción entre los funcionarios. Según ellos, los vecinos principales, más que el progreso moral y económico de sus comunidades, perseguían un provecho personal.

Aunque los cambios económicos y demográficos experimentados a finales del siglo XVIII en Guanajuato, aparejados con los cambios traídos por las reformas borbónicas, representaban fuertes incentivos para la transformación de las estructuras de gobierno en las poblaciones más pequeñas de la entidad, las autoridades provinciales y virreinales se opusieron férreamente a ellas, dejando de lado los reclamos de los vecinos principales de estas comunidades y sus deseos de un poco de autonomía.

El movimiento de Independencia

“La lucha entre realistas e insurgentes vino a concretar el proceso abierto por las reformas borbónicas para que

³⁴ *Ibid.*:71

los vecinos principales participaran activamente en el gobierno de sus localidades y con ello, en la conducción de la intendencia. La guerra transformará el régimen político colonial, y los vecinos principales de fines del siglo XVIII se convertirán en los grupos emergentes del Guanajuato de la primera mitad del siglo XIX.³⁵

Durante la lucha armada entre los ejércitos realistas e insurgentes, se sientan las bases que transformarán políticamente a Guanajuato. “La autonomía de las villas, poblaciones y congregaciones comenzó durante la guerra.”³⁶ “La guerra contra-insurgente, y en especial el énfasis puesto en la autodefensa por medio de las milicias de patriotas, permitió que los vecinos principales de los pueblos y de las villas, representados en las juntas de vecinos, fortalecieran su presencia e influjo social y político en sus respectivos territorios, al concentrar en su mano el control de los batallones y escuadrones de fieles realistas... En este sentido, durante la guerra de independencia al interior de la provincia de Guanajuato se dispersó el mando militar...las ciudades de Guanajuato, Celaya, León y San Miguel dejaron de ser las capitanes generales de la provincia.”³⁷

“A partir de 1815 los funcionarios virreinales y de la provincia de Guanajuato continuaron y reforzaron la estrategia militar de que las propias ciudades, villas y pueblos se auto defendieran.”³⁸

La guerra también obligó al gobierno virreinal a incentivar la participación de las autoridades de las villas y pequeños poblados en la distribución, recaudación y administración de los recursos destinados a pagar a los militares contrainsurgentes y a la burocracia. Poco después del estallido del movimiento armado, se puso en marcha una estructura fiscal que obligaba a todas las poblaciones a nombrar una comisión que buscara distintas fuentes de recursos, en especial contribuciones forzosas, para cubrir los gastos de las tropas que se organizarían en cada población.³⁹

³⁵ *Ibid.*:82

³⁶ *Ibid.*:83

³⁷ *Ibid.*:96

³⁸ *Ibid.*:92

³⁹ *Ibid.*:97

Las autoridades virreinales consideraban que los propios patrios y vecinos principales de las ciudades y villas eran los únicos capaces de distribuir la carga tributaria entre los distintos sectores de la comunidad de acuerdo con su riqueza y medios. Los miembros de las juntas eran los únicos con suficiente información a la mano para levantar el padrón de habitantes de su comarca y asignar los impuestos y los préstamos extraordinarios a los principales y al común.⁴⁰ Y ya que los funcionarios de la real hacienda carecían de catastros y censos para medir la riqueza pública y privada, se recurrió a los ayuntamientos y a las juntas para recaudar los recursos generados. Las juntas de arbitrios establecidas en las cabeceras de subdelegación y en las villas y en los pueblos con y sin cabildo empezaron a funcionar regularmente en la provincia de Guanajuato.

“La guerra permitió que los comerciantes y los labradores locales ingresaran a la vida política independiente con una gran fuerza militar y fiscal, y que las villas y los pueblos se separaran del dominio de sus capitales. Los vecinos principales de fines del siglo XVIII se transformaron en los principales grupos políticos emergentes del Guanajuato de la primera mitad del siglo XIX.”⁴¹

Los ayuntamientos constitucionales que se fundaron en las villas y pueblos a partir de 1820 recibieron un gran poder militar y fiscal debido a que asumieron de inmediato las funciones de las juntas de arbitrios y las juntas militares.

La Constitución de Cádiz y la nueva organización política

Las instituciones creadas por la Constitución de Cádiz se conjugaron con las circunstancias derivadas de la guerra de independencia para dar paso en Guanajuato a un orden político institucional completamente nuevo.

Entre los elementos más importantes se identifican:

- a) La creación de ayuntamientos en las villas y en los pueblos de más de mil habitantes. Esto puso en marcha un proceso de igualación jurisdiccional entre las villas y las ciudades, anulando la tradicional preeminencia de las

⁴⁰ *Ibid.*:99

⁴¹ *Ibid.*:113

- grandes ciudades. Entre 1821 y 1826, con la reinstauración de la Constitución de Cádiz, la mayoría de esas localidades nombró autoridades constitucionales.
- b) Los cambios en los procesos electorales para designar a las autoridades superiores. Otra consecuencia de la reinstauración de la Constitución de Cádiz fue que a partir de 1820, las cortes establecieron que los vecinos de las parroquias y de los partidos serían los encargados de elegir a los diputados provinciales y a cortes. Con ello se saldó la vieja demanda de los pobladores comunes y corrientes por participar activamente en el cuerpo político de Guanajuato. No hubo contratiempos en la reorganización del espacio político de la provincia de Guanajuato; esto es, sin problemas se transformó la antigua jerarquía política colonial, centrada en las capitales de Guanajuato, Celaya, León y San Miguel, en otra que abarcaba a los patricios de esos cuatro ayuntamientos más los vecinos principales de los cabildos recién organizados en villas, pueblos y congregaciones. En este sentido, los labradores y los comerciantes locales se incorporaron sin contratiempo al 'cuerpo político' encargado de manifestar la voz provincial, es decir, de elegir a los representantes de Guanajuato ante los poderes legislativos imperiales.⁴²
- c) La creación de la diputación provincial de Guanajuato, instituida por las cortes en 1821 y elegida tanto por los patricios como por los vecinos principales, "se convirtió en la institución facultada para representar los intereses locales ante las autoridades superiores y de vigilar los diversos organismos del gobierno provincial"⁴³. "A partir de 1822 la diputación provincial elegida y conformada tanto por los patricios urbanos como por los vecinos principales, será la instancia encargada de representar y defender los 'intereses propios de Guanajuato' ante las autoridades imperiales, así como organizar el gobierno interior de la provincia. Por consiguiente, a partir de 1821, se erigió una nueva jerarquía territorial: en la parte superior, el jefe político y los diputados provinciales, y después los patricios y los vecinos principales de los cabildos de las ciudades, las villas y los pueblos. Los síndicos y regidores de los ayuntamientos de Guanajuato, León, Celaya y San

⁴² *Ibid.*:164

⁴³ *Ibid.*:138

Miguel dejaron de ser los voceros de la provincia. Su lugar lo empezó a ocupar la diputación, 'órgano legislativo de toda esta provincia'⁴⁴.

Los patricios guanajuatenses favorecieron aquellas instituciones que reforzaban su control político e institucional sobre sus regiones y que les permitía influir...en 'la marcha del gobierno general.'⁴⁵ Fueron de lo más entusiastas en que se organizaran las diputaciones gaditanas, órgano de administración local que les permitía intervenir activamente en la vida pública de su provincia y para hacer llegar sus quejas y sugerencias a las autoridades nacionales, logrando así una mayor consolidación y defensa de sus intereses. En la misma tónica apoyaron el federalismo como sistema de gobierno de la naciente república, con el fin de limitar las facultades coactivas y fiscales del gobierno nacional. En cambio, al interior de Guanajuato, no respaldaron las medidas gaditanas que abrieron el espacio político y que beneficiaron a los vecinos principales, por lo que promovieron distintas medidas con el fin de desmovilizar a las milicias cívicas, modificar los procesos electorales, crear jefes de policía y reducir el número de ayuntamientos.

Por su parte, los llamados vecinos principales se convirtieron en una pieza clave para la construcción del orden político del Guanajuato de la primera república federal.

“La constitución de Cádiz promovió la creación de los ayuntamientos constitucionales, la organización de las milicias cívicas, los procesos electorales y el funcionamiento de la diputación provincial.”⁴⁶

Todas estas instituciones favorecieron las demandas y presiones de los vecinos principales para influir en la identidad del nuevo régimen posindependiente.

⁴⁴ Serrano Ortega, *Op. Cit.*:168

⁴⁵ *Ibid.*:295

⁴⁶ Serrano Ortega, *Op. Cit.*:296

Referencias

- Adler, Judith (1978); *Mexico en Crisis*; New York; Holmes & Meier Publishers
- Aguilar García, Ernesto (2000); *El municipio. Origen, evolución y perspectiva*; México; Gobierno del Estado de Durango. Instituto de la Cultura del Estado de Durango
- AGN (Archivo General de la Nación) (1996); *La Consumación de la Independencia. 175 años*; México; Secretaría de Gobernación-AGN
- Bareiro, Line. “Equidad de género en la gobernabilidad democrática. ¿Qué se transversaliza?” Documento presentado en la Secretaría de Gobernación en colaboración con la CEPAL- INMUJERES; México, julio de 2003
- Barry, Tom (ed.) (1992); *Mexico. A Country Guide*; EE. UU.; The Inter-Hemispheric Education Resource Center
- Bellingeri, Marco (1995); “Soberanía o representación: legitimidad de los cabildos y la conformación de las instituciones liberales en Yucatán”; en Enrique Montalvo (coord.); *El águila bifronte. Poder y liberalismo en México*; México; INAH
- Calvillo, Manuel et Alt. (1974); *La república federal mexicana. Gestación y nacimiento. Obra conmemorativa de la Fundación de la República Federal y de la creación del Distrito Federal en 1824*; México
- Carmagnani, Marcelo (1993); *Federalismos latinoamericanos: México/ Brasil/ Argentina*. México; El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica
- Carpizo-McGregor, Jorge (1978); *El presidencialismo mexicano*; México; Siglo XXI Editores
- Carrasco, Pedro & Jesús Monjarás-Ruiz (1998); “La estructura interna de la Triple Alianza”; en *Arqueología Mexicana. Poder y Política en el México Prehispánico*; Julio-Agosto; no. 32

- CNEM (Centro Nacional de Estudios Municipales) (1985); *El desafío municipal*; Secretaría de Gobernación; México
- Díaz-Cayeros, Alberto (1995); *Desarrollo Económico e Inequidad Regional: Hacia un Nuevo Pacto Federal en México*; Miguel Ángel Porrúa- Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC)- Fundación Friedrich Naumann
- Durón Ruiz, Ramón (2001); *Evolución del municipio mexicano*; México; Universidad Autónoma de Tamaulipas
- Duvergier, Maurice (1983); *Sociología de la Política*; México: Editorial Ariel
- Fagen, Richard & William Tuohy (1972); *Politics and Privilege in a Mexican City*; EE. UU.; Stanford University Press
- Faya Viesca, Jacinto; (1998); *El Federalismo Mexicano. Régimen Constitucional del Sistema Federal*; México; Editorial Porrúa
- Gadsden, Carlos H. (1998); “Guanajuato y la lucha por una coherente arquitectura de gobiernos. Ensayo para la comprensión de los espacios de articulación intergubernamental entre el estado y los municipios de Guanajuato 1991-1995-1997”; en *Diálogo y Debate de Cultura Política*; no. 4; Federalismo. Ciudad de México; Centro de Estudios para la Reforma del Estado A.C.
- Galeana, Patricia (2001); “El constitucionalismo mexicano”; en *Sólo historia. Historia Constitucional*; Julio-Septiembre; no. 13
- García Martínez, Bernardo (1998); “El altépetl o pueblo de indios. Expresión básica del cuerpo político mesoamericano”; en *Arqueología Mexicana. Poder y Política en el México Prehispánico*; Julio-Agosto; no. 32
- Garrido, Luis Javier (1986); *El partido de la Revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*; México; SEP-Siglo XXI Editores
- González, María (1983); “Debates sobre el régimen del municipio en el siglo XIX”, en Francisco Ruiz & Diego Valadés; *Nuevo derecho constitucional mexicano*; México; ed. Porrúa

- Guedea, Virginia (1995); *La Revolución de Independencia; México*; El Colegio de México
- Guerra, Francois - Xavier (1994); “La desintegración de la Monarquía hispánica: Revolución de Independencia” en Anniño, Antonio, Luis Castro & Francois Guerra; *De los imperios a las naciones: Iberoamérica*; España; Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Zaragoza, Aragón y Rioja
- Hernández Chávez, Alicia (Coor.) (1996); “Las Tensiones internas del federalismo mexicano”; en *¿Hacia un nuevo federalismo?* México; Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México
- Hirst, P. Y Thompson, G. (1996) *Globalization in Question*; Cambridge; Polity Press
- Instituto de Estudios del Federalismo Prisciliano Sánchez (2000); *El Federalismo Mexicano. Publicación conmemorativa del CLXXVII Aniversario del Estado de Jalisco y el Municipio de Cocula; Guadalajara*; México; H. Ayuntamiento Constitucional de Cocula, Jalisco 1998-2000
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2002); *Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006*; México: Secretaría de Gobernación/INAFED
- Johnson, Kenneth (1968); “Mexico”; in Burnett, Ben & Kenneth Johnson (ed.); *Political Forces in Latin America. Dimensions of the Quest for Stability*; EE. UU.; Wadsworth Publishing Company
- Kaufman, Susan (1975); *The Mexican Profit-Sharing Decision. Politics in an Authoritarian Regime*; EE. UU.; University of California Press
- Langston, Joy (1997); *The PRI Governors*; Documento de Trabajo No. 66; División de Estudios Políticos; México; CIDE;
- Laughlin, Robert (2001); *La gran serpiente cornuda ¡Indios de Chiapa, no escuchen a Napoleón!*; México; Programa de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Mesoamérica y el Sureste. UNAM

- Marsh, David & Stocker, Gerry (1997); "Conclusions"; en David Marsh & Stocker Gerry; *Theory and Methods in Political Science*, New York, St. Martin's Press
- Martínez-Almazán, Raúl (1989); *Las finanzas del sistema federal mexicano*; Instituto Nacional de Administración Pública (INAP); México
- Martínez Assad, Carlos (2001); *Los sentimientos de la región. Del viejo centralismo a la nueva pluralidad*; México; Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana- Océano
- Martínez Cabañas, Gustavo (1992); *La administración estatal y municipal de México*; México; INAP-BANOBRAS
- Mazariegos Ramos, Ileana (1987); *El poder del municipio*; México; BANOBRAS-FOMUN
- McDonald, Ronald (1971); *Party Systems and Elections in Latin America*; Chicago; Markham Publishing
- Merino, Mauricio (1998); *Gobierno Local, Poder Nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*; México; El Colegio de México
- Mizrahi, Yemile (1997); *Pressuring the Center: Opposition Governments and Federalism in Mexico*; Documento de Trabajo No. 71; División de Estudios Políticos; CIDE; México
- Morgenstern, Scott (1997); *Spending for Political Survival: Elections, Clientelism, and Government Expenses in Mexico*; Documento de Trabajo No. 69; División de Estudios Políticos; México; CIDE
- Needler, Martin (1977); *An Introduction to Latin American Politics. The structure of Conflict*; EE. UU.; Prentice-Hall International
- Ochoa Campos, Moisés (1987); *El municipio y su evolución institucional*; México; BANOBRAS
- (1985); *La reforma municipal*; México; ed. Porrúa

- Presidencia de la República (2001); *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*; Poder Ejecutivo Federal; México; Gobierno de la República
- Quintana Roldán, Carlos (2000); *Derecho Municipal*, México; ed. Porrúa
- Rhodes, R.A.W. (1988); *Beyond Westminster and Whitehall*; London; Unwinn-Hyman
- Robles Martínez, Reynaldo (1992); "Origen y desarrollo del municipio en México"; en Gobierno del Estado de México; *Memoria del Seminario hispano mexicano. Origen, evolución y Perspectivas del municipio* Coordinación General de Apoyo Municipal; Toluca, México
- Rodríguez, Victoria (1999); *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*; México; FCE
- Rodríguez, Victoria (1997); *Decentralization in Mexico. From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*; EE. UU.; Westview Press
- & Peter Ward (ed.) (1995); *Opposition Government in Mexico*; EE. UU.; University of New Mexico Press
- Rowland, Allison M. (2000); *Los municipios y la coordinación intergubernamental*; México; Centro de Investigación y Docencia Económicas
- & Edgar Ramírez (2001); *La Descentralización y los Gobiernos Subnacionales en México: Una Introducción*; Documento de Trabajo No. 93; México División de Administración Pública; CIDE
- Scott, Robert (1959); *Mexican Government in Transition*; EE. UU.; University of Illinois Press
- Serna de la Garza, José María (2002); *Federalismo y Regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*; México; Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México

- Serrano Ortega, Juan José (2002) “Jerarquía territorial y ayuntamientos constitucionales: notas sobre el municipalismo de las primeras décadas del siglo XIX mexicano” en Günter Kahle et al. *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas* 39; Colonia/Weimar/Viena; Böhlau Verlag
- (2001); *Jerarquía territorial y transición política; México*; El Colegio de Michoacán-Instituto Mora
- Silva Herzog, Jesús (1960); *Breve historia de la revolución mexicana. Los antecedentes y la etapa maderista*; México; FCE
- Tena Ramírez, Felipe (1994); *Derecho Constitucional Mexicano*; México; ed. Porrúa
- Vázquez, Josefina Z. (Coor.) (1999); *Recepción y transformación del liberalismo en México. Homenaje al profesor Charles A. Hale*; México; El Colegio de México
- & Antonio Annino (1995); “México, la ilustración y el liberalismo: 1760-1850”; en *El Primer Liberalismo Mexicano 1808-1855*; México; INAH. Miguel Ángel Porrúa Editores
- Velásquez, María Cristina (2000); *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*; México; Instituto Electoral de Oaxaca
- Ward, Peter (1986); *Welfare Politics in Mexico. Papering over the cracks*; Londres; Allen & Unwin
- Watts, Ronald (2002); “The Relevance Today of the Federal Idea” en *The Forum of Federations International Conference on Federalism 2002*; Suiza
- Wright, Deil S. (2001); *Public Administration and Models of Governance: Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management*; Documento presentado en la Primer Congreso Internacional de Ciencia Política y Administración Pública; Pachuca, Hidalgo 28 de Noviembre de 2001
- (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*; México; Fondo de Cultura Económica

Wynia, Gary W. (1990); *The Politics of Latin American Development*; EE:UU.; Cambridge University Press

Ziccardi, Alicia (2000); *Municipio y Región. Agenda de la Reforma Municipal en México*; México; Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM

II. PRESENTACIÓN DEL LIBRO MUNICIPALISTAS Y MUNICIPALISMO EN MÉXICO

Carlos Reta Martínez¹

Ciudad de México, 9 de abril de 2019

Buenos días distinguido auditorio, los saludo con el enorme gusto de participar en este Seminario organizado con motivo de la conmemoración de los 500 años de la Fundación del primer ayuntamiento en América. Y en particular en ocasión de la presentación del Libro: “Municipalistas y Municipalismo en México”.

En representación del Instituto Nacional de Administración Pública, deseo expresar que constituye una gran satisfacción observar que existe un creciente interés en el municipio, que cada vez se toma más conciencia acerca de que el fortalecimiento institucional en nuestro país no se podrá lograr si la célula de su organización política no se fortalece.

El INAP ha tenido en el municipio un objeto predilecto de estudio por la relevancia del lugar que ocupa como el nivel de gobierno en el que residen las bases del desarrollo del país. El trabajo que en esta institución se ha realizado al respecto, ha estado presidido por grandes personalidades que se han dedicado de lleno y con gran entusiasmo a descifrar las grandes problemáticas que le aquejan, lo mismo que a elaborar propuestas para su fortalecimiento.

¹ Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública y Maestro en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Se desempeñó como Secretario General de Gobierno y Secretario General “C” del Departamento del Distrito Federal; Director General del Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE-UNESCO); Director General de Materiales Didácticos y Culturales, así como asesor del Secretario de Educación Pública. Fue Director General de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC) de la Secretaría de Gobernación. En el Sector Paraestatal ha sido Consejero de diversas entidades. Fue Diputado Federal en la LVI Legislatura (1994-1997), miembro de la Gran Comisión y Presidente de la Comisión Especial de Seguimiento a la Propuesta 187 de California. Fue Presidente de la Comisión de Asuntos Políticos del Parlamento Latinoamericano. Ha sido académico en la UNAM y en el Instituto Nacional de Administración Pública. De este último, preside actualmente el Consejo Directivo.

Si bien es un asunto público y político que nunca se ha dejado de lado como parte de las grandes necesidades nacionales a cumplir, la importancia de este proceso institucional está retomando su lugar preponderante en las agendas ejecutivas y legislativas, ello renueva el optimismo sobre las posibilidades de mejora a futuro del municipio y su administración. La relevancia de este orden de gobierno no es necesario enfatizarla, sobran razones para entender que un país crea sus fortalezas desde los gobiernos locales que establecen el contacto directo con la sociedad.

Precisamente, las personalidades que se han ocupado de manera muy comprometida en el estudio del municipio son el objeto de esta obra. En este libro se han plasmado los aspectos más relevantes de la trayectoria de los estudiosos y de su obra, con el objetivo de clasificar y sistematizar su trabajo para proporcionar a todos los interesados en este relevante nivel de gobierno, líneas generales de conocimiento para continuar avanzando en la investigación, la enseñanza y el ejercicio práctico que redunden en el mejoramiento del gobierno y la administración municipal.

Me agrada mucho poder compartirles que el análisis plasmado en este libro, tiene como protagonista a uno de los dos pilares del municipalismo en México, que es Gustavo Martínez Cabañas que, cabe señalar, fue presidente del INAP en el periodo 1961-1968. Y también resaltar que, sobre todo en la etapa final de su brillante carrera, se dedicó a promover el fortalecimiento municipal; su labor fue de tal importancia que incluso se le ha atribuido ser quien inició esta labor tan necesaria y trascendental para nuestro país. Asimismo, Martínez Cabañas presidió el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA), fue el primer latinoamericano que alcanzó tal distinción (1974-1977).

Asimismo, don Gustavo Martínez Cabañas asumió por once años la dirección del Centro de Estudios de Administración Municipal (CEDAM) del INAP, fundado en 1983 por Ignacio Pichardo Pagaza. Este es sólo un pequeño botón de muestra sobre lo que encontrarán en el libro acerca de estos notables del municipalismo.

Como segundo pilar de los estudios del municipio está Raúl Olmedo Carranza, que en 1981 coordinó el proyecto de investi-

gación del que surgió el libro “El desafío municipal”. Texto que otorgó la autoridad intelectual a Olmedo para encabezar la fundación del Centro Nacional de Estudios Municipales (CENEM) de la Secretaría de Gobernación. Al frente del CENEM, Olmedo centró sus esfuerzos en dos grandes giras nacionales con propósitos específicos: 1) municipalizar la ingeniería: la obra pública con propósitos de desarrollo y de reorganización social, y 2) promover los Centros Estatales de Estudios Municipales y la difusión del conocimiento entre presidentes municipales.

Como es perceptible, Gustavo Martínez Cabañas, Raúl Olmedo y el INAP, en su momento, asumieron parte importante de la ardua labor de abrir brecha para que, en lo sucesivo los grupos de académicos, los investigadores, los servidores públicos, las instituciones mexicanas e incluso los ciudadanos que continuaron con esta labor, lograran generar un interés histórico sobre el municipio y, como efecto, desarrollado cuantiosas propuestas a favor de su progreso. Hoy contamos con la presencia de algunas de estas sobresalientes personalidades que nos han dejado como patrimonio un gran legado, que ha permitido que se produzca un gran ejército de municipalistas, cuya producción individual y colectiva continúan con esta tarea, cuya preocupación central es entender los problemas y necesidades del municipio, a fin de establecer condiciones aptas para su desarrollo.

Las propuestas generadas, como veremos también en el libro, pueden mostrar las diferentes facetas desde las que se desprenden, esto es, si el propósito de su autor ha sido privilegiar la disciplina científica que cultiva, o bien si el interés proviene desde el movimiento político-social al que pertenece su organizador.

La diversidad de las perspectivas bajo los cuales se ha analizado el municipio, como se podrá visualizar a lo largo de la obra, se explica por la complejidad del fenómeno municipalista. De esta manera, tomando como referentes a los principales representantes de las diferentes perspectivas, el resultado ha sido una amplia obra que permite justipreciar los avances logrados, pero también visualizar las asignaturas que quedan pendientes.

No es exagerado señalar que el constante interés en la materia permite observarla como una de las vertientes más productivas de las ciencias sociales mexicanas. Los municipalistas consti-

tuyen un capital intelectual importante que, sumado al proyecto estatal, pueden ser detonantes para reivindicar el funcionamiento del orden local de gobierno

El producto editorial que partió del objetivo de ubicar por grupos de afinidad el trabajo de los municipalistas, encontró su clasificación en cinco secciones: 1) Estudios Jurídicos, coordinada por Alejandro Aguilar Miranda; 2) Estudios Electorales, dirigida por Miguel Ángel Sánchez Ramos; 3) La Agenda de Gobierno Municipal, a cargo de Ady Carrera Hernández y Joel Mendoza Ruiz; 4) Asociativismo Municipal, organizada por Karina Ramírez González; y 5) La Agenda para el Fortalecimiento Municipal, encomendada a Antonio Inoue Cervantes. Con esta clasificación se avanza en el primer intento de catalogación de la obra municipalista mexicana.

Me permitiré referir los aspectos generales del libro para provocar a todos ustedes mayor interés en su lectura. La primera sección de Estudios Jurídicos, comprende un escrito introductorio en el que se destacan los puntos más relevantes de la Constitución en lo que se refiere al municipio y aspectos centrales de su reforma, que se han plasmado en la Carta Magna. En esta sección de municipalistas se ubican los estudios relativos a las siguientes personalidades: Moisés Ochoa Campos, Blanca Acedo Angulo, Teresita de Jesús Rendón Huerta Barrera, Jorge Fernández Ruiz, José Francisco Ruiz Massieu, Reynaldo Robles Martínez, Miguel Acosta Romero y Carlos F. Quintana Roldán.

La segunda sección, de Estudios Electorales, destaca en su trabajo introductorio la importancia de los autores y los escritos relativos a la democratización política y electoral, y su manifestación a partir de la instauración de elecciones regulares equitativas y competitivas. Se refiere la reforma municipal de 1977, que contempló la representación proporcional en los municipios y se resalta que los estudios electorales sobre el municipio son recientes, tan recientes como la democracia mexicana. Entre los autores que se estudian en esta sección encontramos a José de la Luz Álvaro Arreola Ayala, Jorge Luis Madrazo Cuéllar, Alonso Lujambio, Jaime Fernando Cárdenas Gracia, José Arturo Rodríguez Obregón, José Luis López Chavarría, Carlos Luis Moreno Jaimes.

La tercera sección sobre La Agenda de Gobierno Municipal, nos ilustra en su estudio introductorio sobre aquellos que asumieron la tarea de explicar el proceso de la agenda municipal y de convertir el estudio de los municipios en una importante línea de conocimiento en las ciencias sociales. La sección se divide en cinco apartados, en el primero se examinan autores abocados al estudio de los gobiernos municipales; en el segundo, lo relativo a estudiosos del urbanismo; el tercero, está dedicado a quienes documentaron la transición del municipio mexicano; el cuarto, a los grupos que se han incorporado recientemente al estudio del municipio, y finalmente, en el quinto, se analiza a las redes de trabajo que se han formado tanto a nivel nacional como iberoamericano.

Los municipalistas que se analizan en esta sección son: Modesto C. Rolland, Gustavo Garza Villarreal, Gustavo Martínez Cabañas, Raúl Olmedo, Arturo Pontifes Martínez, Vicente Anaya Cadena, Alfonso X. Iracheta Cenecorta, José Mejía Lira, Enrique Cabrero Mendoza, Mauricio Merino Huerta, Tonatiuh Guillén, Alicia Ziccardi, Rodolfo García del Castillo, Ady Patricia Carrera Hernández, Antonio Sánchez Bernal y Fernando Pérez Rasgado; La Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A. C., y el Premio Gobierno y Gestión Local.

Llegamos así a la cuarta sección denominada Asociativismo Municipal, donde se estudian organizaciones identificadas como aquellas que han sido establecidas para fortalecer el ámbito gubernamental municipal, así como a los actores clave en torno a las asociaciones de municipios. Estas organizaciones se constituyen como plataformas de representación y vinculación de ayuntamientos o de sus miembros, al tiempo que les ofrecen apoyos de asesoría técnica y de gestión para procurar una mejor gestión. En esta sección los objetos de análisis son: la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM), la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM), la Asociación de Alcaldes y Autoridades Locales de México A.C. (AALMAC) y la Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC).

La quinta y última sección del libro estudia los trabajos relacionados con la Agenda para el Fortalecimiento Municipal, para lo cual se analiza a instituciones que han coadyuvado a establecer la coordinación y continuidad a lo largo del territorio

nacional en lo que toca a convertirlas en actividades habituales del quehacer gubernamental. Así se abordan los esfuerzos que se emprendieron desde la federación hasta los municipios, a partir de Centro Nacional de Estudios Municipales (CENEM) y el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), labor que con el tiempo fue retomada por el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), que es el que hoy día realiza esta función a través de La Agenda para el Desarrollo Municipal, que impulsa el fortalecimiento municipal por medio de indicadores enfocados a medir la cobertura y calidad de los servicios públicos.

También se refiere al trabajo desarrollado por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), que apoya en materia de asuntos fiscales al municipio por medio de asesoría y consultoría técnica. En esta sección se contempla también la labor del Instituto Nacional de Administración Pública que a través de su Centro de Estudios de Administración Municipal (CEAM), que después se convirtió en Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal (CEDAEM), y que también brindó asesoría, asistencia, técnica y capacitación para los gobiernos municipales y sus servidores públicos.

Esto que he referido es una breve muestra de todo lo que encontrarán en este libro, que no tengo duda será de gran utilidad tanto para quienes inician el estudio del municipio como para que, entre aquellos que ya se han especializado, surjan nuevas líneas de análisis.

Con la salvedad de lo que cada capítulo alude, el INAP agradece a los municipalistas que permitieron entrevistas e incluso compartieron con los autores de esta obra su material impreso y gráfico.

También, en nombre del INAP, quiero señalar que el libro se publicó gracias a la entusiasta colaboración de quienes han sido testigos actuantes de este proceso y de aquellos que se dieron a la tarea de investigar a los municipalistas. Del mismo modo, aspira a ser un referente para quienes toman decisiones, directa o indirectamente, respecto a la vida municipal: legisladores, titulares de los Ejecutivos en los diferentes órdenes de gobierno, autoridades y funcionarios responsables de políticas de interés municipal, medios de comunicación y público interesado en este fundamental segmento de la vida pública.

Y es que no tenemos duda de que el municipio requiere órganos administrativos suficientes y eficientes, en función de sus necesidades o de acuerdo con sus características particulares, que le permitan el cumplimiento de sus funciones y obligaciones que dependen directamente del Presidente Municipal.

Así como la administración pública en su máxima expresión es el conjunto de principios y acciones que se traducen en la gestión de las cosas comunes al ciudadano como integrante del Estado, así la administración pública municipal es la instancia administrativa que reúne y aplica tales instrumentos en ese ámbito, como bien lo señaló Gustavo Martínez Cabañas en su libro clásico “La Administración Estatal y Municipal en México”.

En particular, le corresponde a esta singular administración atender lo concerniente a la vida local, y se ejerce como instancia subordinada a los principios políticos fundamentales de la nación, pero al mismo tiempo es allí donde la administración empieza, en el municipio es donde radica la instancia más elemental de la vida pública del individuo y la sociedad, como también lo explicó Martínez Cabañas.

Para que ello sea posible se deben establecer condiciones para la seguridad, el desarrollo, el bienestar y la comodidad del individuo. Por lo cual, de manera similar a como sucede en la administración central, es necesario establecer y organizar a las diferentes áreas que se encargarán de las tareas que permitirán traducir las intenciones de gobierno en hechos reales.

Para generar las capacidades que permitan responder a la necesidad de planear, organizar, dirigir, presupuestar, coordinar, hacer informes y dotar de personal que realice las tareas administrativas, lo cual nos remite a la importancia de aprender la forma en que se desarrolla el trabajo administrativo, lo cual es particularmente necesario en los municipios y que se traduce en dotarlos de capacidades para poder cumplir con sus propósitos.

Sobre todo, porque en el ámbito municipal, por su cercanía a la población, la prestación de servicios asume un papel preponderante ya que son la parte más visible del gobierno municipal pues constituyen referentes del cumplimiento de los programas de administración y, sobre todo, de cómo responden el gobierno y la administración municipal a las demandas de la comuni-

dad. En esto radica la importancia de que se promuevan y generen servicios públicos bajo esquemas que atiendan de manera satisfactoria las necesidades de la comunidad.

Y para lograrlo es necesario formar y fortalecer a su capital humano, formarlo, capacitarlo y profesionalizarlo para que esté preparado para cumplir sus tareas de la manera más eficiente posible. Es necesario que al igual que otros trabajos especializados como la medicina, la arquitectura o incluso la música, todo aquél que deba realizar trabajo administrativo se prepare al propósito, sobre todo en los municipios en donde este problema ha persistido y se agrava por los escasos niveles escolares de los servidores públicos municipales en la mayor parte del país.

Con nuevos bríos, en el INAP estamos refrendando y retomando con gran interés el compromiso con los esfuerzos dirigidos a apoyar el fortalecimiento institucional de los municipios, lo mismo que a sumar voluntades para continuar abonando al desarrollo de estudios, capacitación y propuestas de solución a los problemas y necesidades del municipio.

Conmemoremos con hechos que hace casi 500 años se fundó el primer Ayuntamiento, realizando acciones contundentes para el fortalecimiento y mejoramiento de la administración pública municipal, trazando y emprendiendo la ruta de su progreso para los próximos años.

En la búsqueda de incentivar estos procesos, en el INAP nos dimos a la tarea de concentrar las aportaciones de los más notables estudiosos del municipio, labor que se plasmó en el libro que hoy estamos presentando y que me satisface mucho poder poner a disposición de todos ustedes, lo mismo que de todo aquel interesado en este ámbito de gobierno.

Muchas gracias.

III. SIGLO XIX Y REVOLUCIÓN MEXICANA

La experiencia de los cabildos y de los movimientos juntistas en la antesala de la Independencia.

Gerardo Brandebí Cruz Reyes¹

Por principio de cuentas, quiero explicarles un poco la razón del título de mi ponencia, admitiendo que lleva un nombre poco ortodoxo: “La experiencia de los cabildos y de los movimientos juntistas en la antesala de la Independencia”.

En ese sentido, debo decir que ese es el concepto con el que se definió un hecho histórico específico, que tuvo como origen la invasión de las tropas napoleónicas en la península Ibérica y Portugal en 1808, provocando que Fernando VII, hijo del Rey Carlos IV, diera la instrucción para la conformación de Cortes, con el objetivo de organizar la defensa de España.

De este modo, el 25 de septiembre de aquel año se reunió la Junta Suprema Central en Aranjuez y muy pronto se desató una primera ola de juntas que, a lo largo de España, decidieron autoorganizarse en función de los intereses de la Corona, pero, sobre todo, de los más genuinos derechos de las comunidades y ayuntamientos.

Lo que nos interesa destacar, es que esa reacción, ante la crisis de la monarquía española, también cobró fuerza en los territorios de ultramar, es decir, en América; desencadenando una segunda oleada de juntas. Significa que en las colonias se replicó el mismo impulso autogestivo de las comunidades municipales organizadas en juntas, independientemente de las autoridades peninsulares establecidas allí.

Por consecuencia, lo verdaderamente relevante del movimiento juntero, particularmente de este lado del Atlántico, no estriba

¹ Es Maestro en Estudios Políticos y Sociales (UNAM). Actualmente es investigador B en el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República y profesor de asignatura del Centro de Estudios Políticos y del Centro de Estudios Sociológicos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNAM). Es autor de un libro y de diferentes ensayos y artículos.

únicamente en el hecho evidente del apoyo a Fernando VII y en la simple organización de juntas, entre 1808 y 1810.

Lo destacado radica en que se propició una especie de rebelión municipalista que puso en juego, en primer lugar, la organización y articulación de los intereses regionales y, por el otro, constituyó el primer eslabón en la construcción de las identidades nacionales que allanaron el camino para las futuras luchas de independencia y la formación de los Estados nacionales.

Visto así, por lo tanto, hoy hablaremos especialmente del proceso de formación de las ideas que auspiciaron la organización de los cabildos americanos, sea en función de sus intereses o sea como precursores de los procesos de independencia que produjeron sistemas federales, como en México, Argentina y mucho tiempo después en Brasil o Estados unitarios como en el resto de los Estados que alcanzaron su autonomía en parte del Continente.

El origen del cabildo y la organización municipal

Por principio de cuentas debo aclarar que al tratarse de un tipo de organización originaria de los pueblos o comunidades y tan cercana a sus necesidades de sobrevivencia y desarrollo, no existe un solo tipo de municipio, sino una multiplicidad de variantes de organización municipal, por lo que al hablar del término municipio me referiré, sin embargo y visto por sus rasgos generales, a comunidades que se hacían cargo de solucionar –a través de su organización en ayuntamientos o cabildos– sus problemas de carácter administrativo, de justicia, económicos y, desde luego, de autodefensa.

En ese sentido, quiero hacer mención de un hecho que en nuestros días parece inverosímil; y, a pesar de lo polémico que resulta, es necesario partir de ello. Aunque nos hemos acostumbrado a identificar casi cualquier forma de dominación –antigua o moderna– con los Estados, lo cierto es que la institucionalización de los Estados nacionales es un fenómeno moderno que se da a partir del siglo XV, alcanzando su forma constitucional en la segunda mitad del siglo XVIII y, en muy pocos casos, su democratización a finales del siglo XIX.

Ello quiere decir que, fuera de la pretensión de una historia universal, de corte más bien cristiana, en realidad la historia que se conocía antes del siglo XV era historia regional, pues al mar-

gen de las grandes ciudades urbanizadas, la mayor parte del territorio habitado en el mundo se componía de villas, pueblos, aldeas, municipios, de carácter fundamentalmente agrario. Esto es importante porque, aun cuando existieron reinos e imperios antes y después del Renacimiento, lo cierto es que prácticamente la única forma de organización política que subsistió, sin solución de continuidad, desde la antigüedad hasta nuestros días, fue el municipio. Esto, a pesar de las formas que asumió su organización en las diferentes latitudes.

Así, desde la *Politikè Koinonia*, que Aristóteles describía como los vínculos entre "...quienes han mamado la misma leche, por sus hijos y por los hijos de sus hijos",² es decir, los municipios de que se componían las ciudades griegas (*polis*),³ pasando la *Gemeinschaft* o comunidad alemana, el *Mir* ruso (comunidades campesinas)⁴ y hasta el municipio libre que se constitucionalizó en México en 1917, el hecho es que esa organización desarrolló formas pragmáticas de autogobierno, e incluso, manifestaciones populares del poder, a pesar de que, como apuntó Walter Ullmann⁵, por cientos de años no desarrolló principios políticos o filosóficos de autogobierno.

Es decir que no existió formalmente, sino hasta la segunda mitad del siglo decimonónico, una teoría que fundamentara ese poder ascendente. En tanto que la teoría del Estado imperante por siglos era vertical y descendente por naturaleza. Sin embargo, se pueden identificar dos casos en los que se desarrollaron, al menos, los principios constitutivos para una teoría del poder municipal, o cualquiera que haya sido la forma en que se expresó posteriormente, es decir, como autonomía municipal, cuarto poder, libertad municipal o municipio libre, etcétera.

Se trata, por un lado, del *township* norteamericano en el siglo XVIII y, por el otro, del ayuntamiento ibérico medieval, que sentó las bases del cabildo indiano.

² Aristóteles (1992), *La Política*, Editorial Porrúa, cit., p. 158.

³ *Ibid.*, pp. 158-159

⁴ García Espín, Patricia (2011), "Breve historia de la comuna campesina en el socialismo ruso del s. XIX", *Laberinto* n° 32 /. en file:///C:/Users/brandebi/Downloads/Dialnet-BreveHistoriaDeLaComunaCampesinaEnElSocialismoRuso-3626004.pdf

⁵ Walter Ullmann (1985), *Principios de gobierno y política en la edad Media*, Alianza Universidad, Madrid, p. 220

En efecto, el municipio que se instituye en Norteamérica es una síntesis compleja que resulta del gobierno directo de las personas. Puede decirse que en Norteamérica se realiza una de las transformaciones más sensibles de la comunidad, al transitar de comunidad natural a comunidad contractual, esto es, como resultado de la libre voluntad de los hombres.

Allí el municipio consume la tesis roussoniana de la voluntad popular, pero a diferencia del ginebrino, en América el sistema federal hizo posible el gobierno del pueblo en los municipios.

Por primera vez se erigió un sistema político y administrativo fundado en una especie de doble pacto: el de las comunidades entre sí, por darse un Estado, y el de los Estados por instituir la federación;⁶ todo ello, bajo dos premisas: la representación del ciudadano, en estricto respeto del sufragio universal y el poder del pueblo (las gentes) organizado en sus comunidades (y así se dejó ver en parte de su Declaración de Independencia). Como mostró Tocqueville, en Norteamérica la organización municipal hizo posible el sistema federal democrático.

Del municipio medieval castellano al cabildo hispanoamericano

La historia del municipio hispano es interesante porque revela que las formas populares y corporativas adoptadas en los municipios precedieron por mucho a las premisas roussonianas del Contrato Social (1762), que, dicho sea de paso, muy lentamente se retomaron como los fundamentos democráticos del poder político en el Estado moderno, pero el sistema democrático representativo no triunfó en el mundo sino hasta la segunda mitad del siglo XX, mientras que las tesis jurídicas españolas sobre el cabildo datan de la baja Edad Media.

⁶ Arnaldo Córdova ha sostenido la tesis del doble acto de la federación. “un Estado federal es (...) el más complejo y más completo fruto del ejercicio de la soberanía popular. En su origen hay un doble acto de soberanía: el primero es la constitución del núcleo fundador, la comunidad originaria de ciudadanos que proclama su poder de decisión y su voluntad de existir como tal; el segundo es la determinación de asociarse con otros núcleos fundadores para dar lugar a la federación”. Córdova, Arnaldo (1988); Título Segundo. De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno (Artículos 39-48 de la CPEUM).

De hecho, como sostiene Miguel Molina Martínez⁷, el régimen municipal que implantó la Corona española en los territorios de ultramar guarda estrecha relación con el municipio castellano de tradición medieval, por lo tanto, cuando aún no se lograba la unidad de los reinos de Castilla y Aragón, es decir, cuando los pueblos españoles luchaban por reconquistar sus dominios frente a los califatos árabes y aún no existía Estado nacional. En ambos casos, el proceso de municipalización devino, precisamente, de la necesidad de ocupar y trabajar las tierras, durante el proceso de reconquista en la península Ibérica y de colonización en América. Pronto tuvieron que fundar instituciones dentro de las comunidades y fue así como *nació el concejo o municipio medieval*, y el conjunto de instituciones judiciales y administrativas regionales.

Su fuerza organizativa, entre los siglos XII, XIII y al principio del XIV, fue tal que los delegados de las ciudades alcanzaron representación en las Cortes medievales españolas, un siglo antes de que los comuneros ingleses lo obtuvieran en el Parlamento y, como advierte Molina, dos siglos antes de que Felipe el Hermoso convocara a los Estados generales en Francia (Molina).

Hacia el siglo XIV, sin embargo, el municipio castellano experimentó dos procesos que minaron su desarrollo; por un lado, la existencia de grupos que acapararon el poder regional y, por el otro, el inicio de la tendencia centralizadora y absolutista de los monarcas, sobre todo a partir de Alfonso XI.

Fue de ese modo como se comenzaron a vulnerar las autonomías, nombrando regidores, alcaldes, procuradores en Cortes o corregidores nombrados por el rey. En el mismo sentido, es muy conocida la embestida de Carlos V contra los comuneros de Castilla (1519-1521),⁸ que los redujo por la fuerza y penetró la organización municipal con autoridades de la monarquía.

Los llamados “conquistadores”, por su parte, como se mencionó anteriormente, buscaban obtener tierras y fundar ciudades en América, para todo lo cual encontraron en el municipio la célula primigenia de la administración colonial.

⁷ Molina Martínez, Miguel (2002). Los Cabildos y la independencia de Iberoamérica, Granada, CEMCI.

⁸ Córdova, Arnaldo (1989), “Democratización del orden constitucional del municipio”, La Nación y la Constitución, Claves Latinoamericanas, p. 349.

A diferencia del territorio peninsular, en América la Corona no solamente avaló la municipalización, sino que la auspició. Por ejemplo, sabemos que hacia 1810 llegaron a existir entre 3000 y 4000 municipios en Nueva España, con una población de alrededor de 5.5 millones de habitantes.

Molina, nos recuerda que el régimen municipal americano alcanzó inclusive más derechos y poderes que el castellano, teniendo facultades para elegir a sus magistrados y miembros, enviar delegados a tribunales para presentar agravios y celebrar asambleas en las diversas regiones.

Además, en un hecho por demás trascendente, el municipio llegó a asumir la autoridad suprema cuando faltaba el representante del rey y fue el responsable de la administración regional provisional, ante el fallecimiento de un gobernador. Los concejos municipales distribuían tierras, expedían licencias de construcción, construían caminos, supervisaban los precios, recaudaban impuestos, tenían el control de la policía local y la milicia.⁹ Aquel hecho muestra que, llegado el momento de reclamar iguales derechos que las juntas españolas y autonomía frente a las autoridades virreinales, muchos municipios apelaron a esa historia de autogobierno.

Esas fueron las razones que llevaron a Ots Capdequí a postular que en el nuevo mundo las instituciones municipales florecieron y cobraron "savia joven"¹⁰. Pero, como él mismo explicaría, la sustracción de oficios públicos y la intervención de los gobernadores, en tiempos de Felipe II, auspició un régimen oligárquico que muy pronto desvirtuó las prácticas comunitarias; de manera que, a principios del siglo XVIII, el Cabildo había perdido prácticamente su sentido popular e inclusive su solvencia económica.

En las últimas décadas de ese siglo, y con el advenimiento del reformismo borbónico y el sistema de intendencias, instituido por Carlos III, el municipio experimentó una vez más un breve resurgir, que se iría diluyendo durante los primeros años de iniciados los primeros procesos de independencia. A decir de García Na-

⁹ Piechmann, Horst (1996). Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España, FCE, México, pp. 96-97.

¹⁰ Ots Capdequí, José María (1982). El Estado español en las Indias, México, FCE, p. 61.

varro, estas reformas buscaron la doble lógica de centralizar la administración desde la metrópoli, a partir de descentralizar el poder recaudador en los cuatro virreinos.¹¹

Para Horst Pietschmann, el sistema de intendentes tuvo el efecto de restar autoridad a los funcionarios reales frente a las capitales de provincia, pero también disminuyó la jurisdicción de los órganos administrativos estatales sobre los cabildos (252). De acuerdo con este autor, la nueva distribución provincial terminó sembrando el germen del federalismo.

Por su parte, Molina concuerda con Pietschmann respecto a que los municipios no perdieron autonomía frente a los intendentes. Pero más importante aún, sostiene que en el seno del Cabildo se produjo un resurgimiento de la conciencia criolla que, a la postre, se manifestó en las exigencias de un gobierno independiente de las autoridades españolas.

Ciertamente, el desplazamiento de los criollos respecto de los cargos importantes reservados a los peninsulares arengó un instinto de conciencia nacional que terminó por cobrar factura a la Corona al avivar el fuego de la independencia. Pero, además de eso, animó el espíritu federalista en personas como don Miguel Ramos Arizpe o Francisco de Miranda, entre una pléyade de ideólogos y caudillos de la época.

La primera ola del movimiento juntero

En la primavera de 1808, Napoleón decide ocupar el territorio de su otrora aliado español (en contra de Portugal), por lo que Carlos IV es obligado a abdicar y éste lo hace en favor de su hijo Fernando VII, en la ciudad francesa de Bayona. Aunque éste también abdicó, dio instrucciones para que el Consejo Real, la Cancillería o las Audiencias convocaran a cortes, con el objetivo de reunir fondos para enfrentar al ejército invasor.

Este fue el punto que, formalmente, dio origen a toda una revolución, ideológica, social e incluso constitucional que tendría extraordinarios efectos en los dos lados del Atlántico. Y si bien es cierto que allí no nació la fuerza de la organización municipal, fue el punto de ebullición al que llegarían las diferencias exacerbadas fundamentalmente entre criollos y las autoridades

¹¹ Navarro García, Luis, (1959), *Intendencias en Indias*, Sevilla, p. 97.

peninsulares dentro de los territorios hispanoamericanos y con respecto a la Corona.

Lo interesante es que el llamado de Fernando VII caló hondo y pronto se organizaron 18 juntas locales de Provincia, de forma que el 25 de septiembre de 1808, se formó la Junta Central Suprema y Gubernativa del Reino, bajo el mando del conde de Floridablanca.

Evidentemente, a los españoles les preocupaba organizar inmediatamente un gobierno que mantuviera la legitimidad ante los virreinos y evitara la fragmentación o, peor aún, la federalización del reino en ultramar, aprovechando el vacío de poder de la monarquía.

No obstante, hay que decir que las juntas que se organizaron en España, a pesar de apoyar a Fernando VII, aprovecharon la oportunidad para reivindicar derechos anteriores a la Corona, hurgando en su propia historia municipal y en sus teólogos juristas, más que en Rousseau, en los enciclopedistas o en la Asamblea Nacional francesa, como se sostuvo por más de cien años.

El 22 de enero de 1809, la Junta Central emitió un importante decreto en el que, por vez primera, se asumía que las Indias no eran Colonias, sino partes integrantes de la Monarquía española, convocando a un representante por cada uno de los virreinos de Nueva España, de Perú, del Río de la Plata y de Nueva Granada y de las 5 capitanías generales.

El 10 de mayo, el Manifiesto a los Americanos confirmó el principio de igualdad de españoles y americanos y dejó a los Ayuntamientos la designación de diputados a cortes. Obviamente significaba que admitirían 9 representantes americanos en total, por 36 peninsulares.

Finalmente, en medio de la resistencia de las juntas locales de Aragón, Valencia, Cataluña y, más tarde, Sevilla, que le disputaron la soberanía a la Junta, ésta se traslada a la isla de León. El 31 de enero, tras disolverse la Junta, asume el gobierno una Regencia que, después de convocar a cortes, lanza el decreto del 20 de agosto, que ampliaba la representación a hijos de españoles e indios, domiciliados y avecindados. Después de este

decreto, continuó la desproporción entre españoles y americanos, pero la cifra de diputados americanos llegó a 178 y, no hay duda de que eso mucho tuvo que ver con la ola de juntas que se formaron en América y ante la preocupación de que las experiencias francesa o norteamericana corrompieran a los colonos. Ese coqueteo con los diputados criollos tenía otra razón de ser. A mediados de 1809, la Junta de Bayona convocó a los territorios de ultramar a enviar representantes, lo que presionó a los liberales españoles a ceder e incluso a convocar a diputados suplentes radicados en España, mientras llegaban los de América. Además, la Junta estaba urgida de los recursos que arribaban desde América y sin los cuales la organización de la resistencia de los españoles era casi impensable.

Ese fue, pues, un punto de no retorno en las aspiraciones liberales de constitucionalizar y poner límites a la monarquía, incluso a pesar de la vuelta de Fernando VII, cuando años más tarde suprimió la constitución gaditana. La soberanía, a partir de ese momento dejó de ser patrimonio de la institución monárquica y sus herederos, para ser exclusivamente de la Nación española. El proceso de organización de las juntas, así como de las cortes, condujo a la emancipación de la nación española. Esto, en razón de que los españoles peninsulares no se estaban liberando de Francia (que jamás los dominó o conquistó) sino del yugo del poder divino de los reyes y de todas las ataduras que lleva consigo su dominio sobre el régimen de propiedad.

Desde el punto de vista de los territorios americanos, aquel proceso abrió la posibilidad de pensar en dos principios que no siempre marchan en el mismo sentido, a saber, las autonomías locales y el Estado nacional. El primero apuntaba hacia los intereses propios de las comunidades, pueblos y municipios, y el segundo hacia la necesidad de la unidad nacional, para enfrentar las contingencias externas, representadas claramente por las intervenciones armadas, aunque también para dar cauce y viabilidad al comercio exterior y su política regulatoria.

En otro momento se puede dar cuenta de lo sucedido durante las sesiones de las Cortes, iniciadas el 24 de septiembre de 1810 y que posteriormente fueron trasladadas a Cádiz en 1811 (desembocando en la Constitución liberal de marzo de 1812). Por ahora baste decir que, a partir de la obra de Nettie Lee Ben-

son,¹² la historiografía pudo escrutar la vena federalista que, de manera más bien subrepticia, brotó en las sesiones de Cádiz.

En lo general, la Constitución gaditana fundamentó la soberanía en la Nación, instituyó la igualdad entre españoles y americanos (privando de la ciudadanía a negros y castas), determinó la organización de los tribunales de justicia en civil y criminal, estableció el Tribunal Supremo, entre otros cambios.

Pero, lo que para nosotros es relevante hoy, consolidó al Ayuntamiento como una institución de pleno derecho. Lo que en el caso del México independiente no se alcanzó sino, tibiamente, en la Constitución de 1857. Finalmente, la Constitución de Cádiz facultó la formación de ayuntamientos a razón de uno por cada 1000 almas, lo que era justo, no obstante, quedó bien claro que “la pretensión federalista de los ayuntamientos” quedaría cancelada con la creación de los jefes políticos (que continuaron existiendo hasta iniciada la Revolución de 1910).

El germen del ideario de la soberanía municipal

Nos hemos detenido sólo lo necesario en el tema de la primera ola de juntas desatas a partir de la decisión de Fernando VII, porque nos resulta de mayor importancia, antes de abordar la segunda ola, analizar los fundamentos ideológicos y jurídicos a los que se afianzaron, en primer lugar, los municipios ibéricos y, en segundo, los cabildos americanos.

Anteriormente, mencioné que existieron dos tradiciones de organización municipal que sustentaron el origen del poder soberano en el pueblo, es decir, en sus comunidades municipales. Ahora es importante mostrar la diferencia entre el cabildo medieval español y el municipio norteamericano identificado, en última instancia, con el modelo contractual roussoniano (por cierto, no olvidemos que las obras de la enciclopedia habían sido prohibidas por el Santo Oficio a principios del siglo XIX y, especialmente el Contrato Social).

En esta lógica, aunque no concuerdo con Molina Martínez en las diferencias que apunta entre ambas concepciones del poder municipal, no tengo duda de que este autor, junto con Manuel Giménez

¹² Lee Benson, Nettie, *La Diputación Provincial y el Federalismo mexicano*, El Colegio de México, 1955.

Fernández, nos ayudó a entender y demostrar que los liberales que defendieron la autonomía municipal como fuente del poder, en Europa y América, no siguieron tanto a Rousseau, como a las viejas teorías escolásticas que explicaban el origen de la autoridad civil. Aunque estas teorías parecen tratar el tema del poder popular antes que Rousseau, conviene distinguir algunos rasgos.

Por ejemplo, en Rousseau, que no vinculó los principios del contrato social con el federalismo, el municipio adolece de la relevancia que sí encuentra en los teólogos juristas.

Además, la premisa fundacional en los teólogos era que cuando el rey desaparece, el poder vuelve al pueblo. Mientras que en Rousseau el pueblo es el único soberano que funda libremente el contrato, en la escolástica el poder le es dado por igual no al pueblo sino a los pueblos (vale decir, en su forma organizada: cabildos). En realidad, el término de soberanía, y sus complejas implicaciones históricas, no existieron en el derecho medieval hispano.

En Rousseau el Estado es un supuesto que aparece como resultado de la voluntad de los hombres, en tanto que en la escolástica son las comunidades históricas reales. En el ginebrino el poder jamás se enajena ni disocia; en contraste, para la escolástica depende de dos condiciones: Dios y la ausencia del rey. En términos generales, pues, las premisas respecto a los derechos recíprocos entre el rey y sus vasallos y aquella que defendía el derecho de resistencia, según la cual el incumplimiento por parte del monarca de las leyes naturales justifica la revuelta, tenían al menos dos procedencias. De un lado, autores como Grocio, Pufendorf, e incluso Locke y Rousseau y, del otro, Victoria, Mariana y Suárez, aportaron mucho a la explicación de la naturaleza del poder civil. Pero la influencia del escolasticismo fue la base de la insurrección municipal latinoamericana, como veremos enseguida.

Verbigracia, en los días en que operó la Junta Suprema, Gaspar Melchor de Jovellanos, el célebre jurista, apeló al derecho medieval, remontándose a la **Partida II** (tít. XIX, leyes 3 y 4) de **Alfonso X**, de acuerdo con la cual, el pueblo debe cuidar la tierra y organizarse contra el enemigo.

A finales del siglo XVI, Pedro de Ribadeneyra y Juan de Mariana examinaron las limitaciones de los gobernantes ante la voluntad de los pueblos. Francisco de Vitoria, por su lado, postuló el origen del poder en el asentimiento de sus miembros. Inclusive, Domingo Soto se atrevió a criticar a los gobernantes tiranos, mientras que Alfonso de Castro cuestionó el derecho divino de los reyes, asumiendo que nacía de los pueblos.

Empero, quizá ningún teólogo jurista tuvo tanta resonancia como Francisco de Suárez, quien sostuvo que el rey depende del pueblo, de quien recibe la potestad, por lo que el poder del pueblo es superior al del gobernante. A través de su teoría del *pactum translationis* fundamentó que el poder de la autoridad procede directamente de Dios, pero su objeto jurídico natural es la comunidad civil, pudiendo ser cedido, por acto del hombre, a un individuo o senado, pero no por Dios. De hecho, para Suárez, ese poder podía ser recuperado por la comunidad mediante una guerra justa.¹³

Podemos adelantar que esta doctrina escolástica fue la que permitió a los liberales americanos sustentar adecuadamente la organización y defensa de sus propias juntas, aunque, por supuesto, mantuvieron sus reservas ya que el movimiento juntero hispanoamericano era esencialmente criollo, en tanto que su comunicad originaria era indígena y predominaban las castas. Desde luego, tampoco rompieron con Fernando VII.

La segunda ola juntera: ascenso y ocaso del régimen municipal.

Llegados a este punto, nos gustaría identificar las fases del proceso que siguió desde su implantación en Latinoamérica el municipio.

Sea que se parta de la fundación de Veracruz, como el primer ayuntamiento, el 21 de abril de 1519, o del cabildo de La Villa de la Isabela, en la isla de La Española o de la Villa de Santa María la Antigua del Darién en 1510 (Panamá), el hecho es que las primeras décadas de la dominación española fueron proliferas para el municipio, logrando imprimir un gran dinamismo y sentido de autosuficiencia.

¹³ Rommen, Hienrich (1951). *La Teoría del Estado y de la comunidad internacional* en Francisco Suárez, Diana, Madrid, pp. 298-316.

Pero a esa primera fase de inserción y organización de la administración en las colonias sobrevino otra de supeditación, a finales del siglo XVI, con la venta de cargos concejiles (puesta en marcha por Felipe II). Una tercera fase es la que inicia con el reformismo borbónico y el sistema de intendencias, de Carlos III, a finales del siglo XVIII.

Puede sostenerse que dentro de esa tercera fase se advierten dos momentos importantes, la creación de la Junta Suprema en 1808, tiempo durante el cual las juntas apoyaron al rey; y la etapa que siguió a la instauración de la Regencia y las Cortes de Cádiz, en 1810, cuando estallaron las revueltas y rompieron con la Junta.

Los Cabildos Montevideo, Buenos Aires, Caracas, Quito, México, Santa Fe de Bogotá, Chuquisaca y La Paz, Chile y Perú, convocaron a juntas, en las que se observaron los principios de la escolástica referida.

En **Uruguay**, perteneciente a la Banda Oriental, la abdicación del Rey en Bayona motivó apoyo y solidaridad con él, pero también tuvo lugar la formación de una Junta, como resultado de la decisión en cabildo abierto, en Montevideo. De hecho, fue la primera junta que emuló a las juntas españolas. Aunque, de lo que se trataba, era de obtener autonomía frente al poder del virrey Liniers.

Aquella Junta, dice Molinar, fue pionera en la defensa del principio de la soberanía popular y destacar que los criollos tenían el mismo derecho que los peninsulares a participar del gobierno, en ausencia del rey, tal como se desprendía del derecho medieval y de la doctrina suarista del *pactum translationi* (101). Asimismo, la Junta de Montevideo significó por sí misma un desafío al virreinato del Río de la Plata, frente a la posición que asumió la Junta de Buenos Aires, de la que buscaba emanciparse, lo que desató toda clase de conjeturas sobre su carácter federalista. Casi un año después (30 de junio de 1809) fue disuelta por el nuevo virrey, Baltasar Hidalgo de Cisneros. Pero las cosas cambiarían con el estallido de la revolución de mayo que enmarcó el proceso de independencia de Argentina.

En este marco, a diferencia de Uruguay, en Buenos Aires el Cabildo ganó reputación tras la derrota y expulsión de los ingleses

y fueron los peninsulares los que organizaron la junta de gobierno. La fortaleza y unidad del Cabildo criollo de Buenos Aires venció la conspiración peninsular y se mantuvo fiel a Fernando VII, pero gracias a que los criollos mantuvieron el control de su gobierno, como no sucedió en el resto de los cabildos.

Por otro lado, cuando a mediados de 1808 llegó a Venezuela la noticia de las capitulaciones del Rey y su hijo Fernando VII, despertó un total apoyo y lealtad a éste. Para entonces, Francisco de Miranda ya había proclamado en 1806 su ideal de independencia, que comprendía a Venezuela y también al conjunto de la América española. Su objetivo era que los Cabildos ejercieran el gobierno provisional, en una especie de confederación municipal.

Lo interesante es que todo cambió cuando el Ayuntamiento de Caracas constituyó su propia junta, como en su momento lo hicieron los españoles, luego de la convocatoria de una asamblea general en 1810. En respuesta, el gobernador reprimió a la junta.

Esta fue en realidad la tónica en la mayoría de las juntas que organizaron los Ayuntamientos americanos.

También el ayuntamiento de México, en el virreinato de la Nueva España, manifestó su respaldo al rey, pero igualmente se buscó poner distancia con respecto a la Junta Suprema. Inclusive, el 19 de julio de 1808 el Cabildo de México, se arrogó la representación de todo el virreinato. En este caso, el propio virrey Iturrigaray respaldó la acción del Cabildo.

Memorables fueron las intervenciones de fray Melchor de Talamantes y de Francisco Primo de Verdad. En el manifiesto del 5 de agosto de 1808, Talamantes postuló que la soberanía era un derecho de “los pueblos”.¹⁴ Primo de Verdad, por su lado, remontándose a Las Partidas de Alfonso X, estableció que existían dos autoridades legítimas: la de los soberanos y la de los ayuntamientos. Sobre esta base, el 19 de julio el Cabildo convocó a una Junta, ante la inconformidad de la Audiencia y de la Junta Suprema en España. El resultado fue la aprehensión

¹⁴ Fernández Delgado, Miguel Ángel (2012). El virrey Iturrigaray y el Ayuntamiento de México en 1808, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.

de los participantes y el cambio de autoridades por personal peninsular.

En Quito, las noticias que llegaron de España provocaron que en agosto de 1809, los liberales criollos destituyeran al presidente de la Audiencia y encarcelaran a las autoridades españolas. Así, se dio paso a la creación de su Junta de gobierno, a pesar del rechazo de los Cabildos de Guayaquil y Cuenca que apoyaban a la Junta Suprema. Se trataba, a no dudar, de un movimiento con un gran sentimiento nacionalista y antiespañol. Como en el caso de Venezuela, la Junta lanzó un manifiesto dirigido a “los pueblos de América”, en un intento por trascender la geografía nacional. Una vez más, se invocó las leyes 8ª y 9ª, Título XIII de la Partida Segunda, de Alfonso X, el Sabio.

También en este caso fue determinante el Cabildo abierto de Quito, pero no tuvo problemas el virrey Abascal que viajó desde Perú para reprimir a los criollos. Ello derivó, al final, en la creación de una nueva Junta de Gobierno en Quito, el 9 de octubre de 1810, declarándose en desobediencia del virrey de Nueva Granada y reivindicando la revolución del 10 de agosto de 1810, para acto seguido declarar la independencia de Quito respecto de España (lo que no alcanzó sino hasta 1830, aunque antes fue anexado a la Gran Colombia de Simón Bolívar).

En Santa Fe de Bogotá, capital de la Nueva Granada, el propio virrey Antonio Amar y Borbón formó una Junta de notables el 5 de septiembre de 1808. Con el voto unánime de criollos y peninsulares se apresuró a proclamar su fidelidad a las autoridades peninsulares. Pero el conflicto de Quito generó la simpatía de los criollos, que optaron por una opción más reconciliadora, mientras que el virrey y los peninsulares decidieron combatir la insurrección militarmente.

Lo importante estriba en que el Cabildo de Bogotá solicitó el establecimiento de Juntas, tanto en Bogotá como en el conjunto de la América española. Fue así como el 29 de noviembre de 1809, se preparó el Memorial de Agravios a la Suprema Junta Central.¹⁵ Al final, el virrey intervino y el Memorial no se envió.

¹⁵ Como dice Molina “El Memorial de Agravios es un documento inspirado por las tradiciones españolas de la legislación castellana e indiana y por juristas hispanos como Puga, Aguiar y Acuña, Encinas, León Pinelo y Solórzano y Pereira.

Tanto Chuquisaca como La Paz, otrora parte del virreinato del Perú, quedaron integradas al virreinato del Río de la Plata, en 1776. Este es un dato importante porque al final de cuentas, ambos virreinos decidieron sofocar el movimiento juntero en las dos regiones.

A pesar de que los movimientos de Chuquisaca y La Paz surgieron divididos, ante las diferencias entre criollos y mestizos, en ambos casos se produjeron importantes manifiestos en los que sí se traslucían argumentos iluministas y del derecho medieval que refutaban directamente la tradicional justificación de los derechos de los españoles sobre las tierras americanas, consignados en las bulas alejandrinas.

Por último, los casos de Chile y Perú son distintos porque controlaron sin problemas las disputas entre criollos y peninsulares y mantuvieron firmes sus nexos con la Junta Suprema.

Conclusión

Existe lo que yo llamaría una cruel paradoja pues, si como se ha afirmado, a través de los Cabildos se produjo la transición de los dominios coloniales hispanos a las repúblicas independientes, aún hace falta saber por qué después de 1810 comenzó su decadencia, una vez más.

Una hipótesis es que las Cortes de Cádiz se empeñaron en resolver la cuestión de la soberanía nacional, apostando al control de los cabildos americanos, por lo que, la forma que éstos encontraron para hacer frente a la reacción española fue mediante la unidad nacional, en la que cobraron fuerza las principales ciudades, que, a la postre devinieron en Estados. Y lo mismo sucedió cuando se declararon las independencias. Pero, en el fondo, los procesos de independencia cargaron sobre los hombros de los municipios. Desde entonces, los Estados nacionales poca justicia les ha hecho.

Muchas gracias.

Asimismo rememora el espíritu de las libertades municipales, justicia e igualdad, que caracterizaron la época dorada de los Cabildos en España y América." (115).

El municipio en la revolución mexicana

Miriam Muciño Montoya¹

Buenas tardes. Agradezco al Presidente del INAP Maestro Carlos Reta Martínez por tan amable invitación.

Es para mí un honor compartir esta mesa de análisis y reflexión sobre el municipio con estudiosos e investigadores de distintas instituciones académicas a quienes saludo atentamente.

Analizar el municipio en el contexto de los 500 años de nacimiento en México y en América Latina nos llena de orgullo, y quiero decirles que hoy por hoy el municipio lo debemos ver como una gran oportunidad para innovar y lograr que México crezca y se desarrolle.

Es el municipio donde se vive la cotidianidad y la mayor cercanía con las personas, con la ciudadanía, una Administración Municipal con rostro humano va y toca las puertas del ciudadano verificando que reciban servicios de agua, alumbrado público, recolección de basura, etc., ahí en sus domicilios.

Inicio mi participación señalando tres premisas que voy a tratar en mi intervención, con las que revisaremos diferentes antecedentes del movimiento revolucionario de 1910, para después resaltar el papel del municipio en esta lucha armada hasta concretar su existencia en la Constitución de 1917.

La primera: Los ayuntamientos en el México contemporáneo han atravesado un largo periodo de marginación económica, de sometimiento político y de indefinición jurídica. El centralismo es una constante en toda nuestra historia.

¹ Es Doctora en Administración Pública (Universidad Anáhuac). Actualmente es profesora de la Facultad de Ciencias Política y Sociales (UNAM) y del INAP. Es Mediadora por la paz, e impulsa en el municipio de Huixquilucan una organización ciudadana que difunde la cultura de la paz y la solución de conflictos. Coordinó la edición del libro *La atención a la población con capacidades diferentes; experiencias y propuestas en Huixquilucan* (INAP). Participó en la elaboración de las *Guías Técnicas Municipales 2009* (INAP).

La segunda: la pugna entre el federalismo y el centralismo frenó el avance en el México independiente;

La tercera: entre más fuerte el centralismo de la dictadura de Porfirio Díaz, más débil el papel del municipio.

Las bases del centralismo

A partir de los siguientes comentarios, a manera de síntesis, enunciare el desarrollo que tuvo el municipio desde la época prehispánica y durante el siglo XIX:

1. En la Gran Tenochtitlán la unidad social básica en el mundo azteca era el Calpulli, conformado por familias intermedias entre los nobles y los esclavos, que tenían antepasados comunes y compartían un territorio subdividido en parcelas comunales. Al frente de cada Calpulli estaba el calpullec, electo de por vida por los habitantes y en conformidad con el soberano azteca. Su principal tarea era el registro de todas las tierras de la comunidad y el control de las labores de cultivo. Esta unidad social dependía del soberano.
2. Con los conquistadores desembarcó también el municipio español, como forma de gobierno, tomando nuevos bríos de democracia y participación vecinal en tierras americanas. Al inicio de la colonia tuvo un desempeño con gran energía, la participación vecinal en la solución de los problemas comunes sobre las necesidades primarias, la impartición de justicia, incluso se fijaban precios de los productos; toda su actividad basada en la invaluable capacidad de generar leyes sin precedentes en el territorio.
3. A través del tiempo, el municipio se enfrentó a nuevas formas de administración de la corona que fueron limitando sus capacidades, fueron creando las características de gobiernos coloniales centralistas. No obstante esta corriente, había una simiente de identidad social que se alimentaba a través de los proceso electivos con que los vecinos elegían a los integrantes municipales, lo que generó una conciencia política que a la postre fue parte de las causas del movimiento independentista.
4. Ya en la segunda década del México independiente nace la Republica Federal, sus intenciones fueron muy claras: consolidar un sistema que fuera el lado contrario del

- centralismo de la colonia. Sin embargo, la existencia de caciques locales y regionales que amenazaban al nuevo gobierno federal, propició que los factores políticos coincidieran en un gobierno centralizado, por esta razón se da paso a la Federación Centralizada.
5. A partir de 1824 fueron apareciendo las Constituciones de los nuevos Estados federados, contenían disposiciones referentes a su organización municipal; sin embargo, los estados conservaron en buena medida el modelo de la Constitución de Cádiz para organizar la vida municipal. Por esta razón, se entiende la sobrevivencia de las jefaturas políticas en el régimen federal.
 6. Por otra parte, el país se debatía una pugna entre los liberales y los conservadores, estos últimos alegaban que el federalismo no traía la paz y sobre todo la consolidación de México como nación, y se mantuvieron en rebeldía a la constitución federalista de 1824 hasta derogarla. En 1835 la primera república y el federalismo en México cedieron al centralismo el poder por espacio de 11 años, de 1835 a 1846.
 7. En esta etapa se expidieron las Leyes Constitucionales de 1836, contenían normas relativas a la organización y funcionamiento de los municipios, particularmente fue la Sexta Ley la que consagró como constitucionales a los ayuntamientos, otorgándoles competencias amplias en materias muy diversas y trascendentes para la vida social.
 8. El 22 de agosto de 1846, un irreparable caos político, económico y de gobierno hacen fracasar al centralismo, de nueva cuenta se instaura el federalismo en México. La herencia centralista, dejó un país mutilado por los Estados Unidos (se perdieron los territorios del norte) y un conservadurismo reacio a dar por perdida su idea de un gobierno absolutista para México.
 9. La aplicación nuevamente de la constitución de 1824, marcó el camino de la reinstauración del federalismo que se afianzó con la promulgación de la Constitución de 1857. Estalla la guerra de reforma, los conservadores son derrotados; sin embargo, al finalizar la guerra Francia los respalda instalando nuevamente un gobierno monárquico en el país, por lo que la república de nueva cuenta cae en 1863. Al finalizar el Segundo Imperio se afianza definitivamente el federalismo como eje de gobierno en México.

10. La segunda Constitución Federal, que fue la de 1857, tan notable en múltiples materias por su ideología liberal de avanzada, en la cuestión municipal no estableció sino generalidades y referencias indirectas para la vida municipal.

11. La dictadura del General Porfirio Díaz, durante 34 años sometió al país, generó una estructura de autoridades que obedecían solamente a sus consignas. Las jefaturas políticas, generadas antiguamente en la Constitución de Cádiz, fueron el instrumento que aprovechó Díaz para imponerse a los municipios.

Alberto Morales Jiménez señala que los jefes políticos desplazaron en la dictadura a los municipios libres.

En los planes de la mayoría de los caudillos revolucionarios, estaba la consigna por la emancipación municipal y la desaparición de los jefes políticos y la restitución de las legítimas facultades de gobierno de los ayuntamientos.

Las Jefaturas Políticas

Lo anterior podría parecer muy exagerado, si vemos a ese momento de la historia con los ojos del México actual, quizá nuestra mayor referencia de los municipios la encontraríamos en los de mayor tamaño por ser parte del Valle de México, o bien ser las capitales de los estados, y una cantidad más de municipios metropolitanos con grandes actividades comerciales e industriales; y por esta razón no comprenderíamos el tamaño, las funciones, su estructura administrativa y los recursos con que contaban los municipios de la provincia, y los propios de la ciudad capital.

Por otra parte, aparece la figura de los Jefes Políticos, con los cuales en sus casi 102 años de vida, se estableció el control social en las provincias, departamentos, estados y municipios.

Estas jefaturas se instauraron en la Nueva España con el inicio de la vigencia de la Constitución de Cádiz, que en su artículo 309 señalaba:

“Artículo 309.- Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político, donde

lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos” (Quintana Roldán, 2002).

En este precepto podemos resaltar la figura de los Jefes Políticos, con ellos se estableció el precedente centralista, al someter a los ayuntamientos a las decisiones de este funcionario que a nombre del Monarca encabezaría el gobierno político.

Los Jefes Políticos en principio tuvieron como tarea la paz y la tranquilidad pública, la seguridad de las personas y sus propiedades, la ejecución de leyes y ordenanzas, y de forma general, todo lo concerniente al orden público y a la prosperidad de los diferentes territorios de la colonia

Es en la Constitución de 1824 cuando estas jefaturas adquirieron la formalidad de un funcionario responsable de la administración de un partido o distrito al interior de los estados, gozaron de amplias atribuciones e influencia en el desempeño político y administrativo de los territorios bajo su responsabilidad.

Este perfil prácticamente definiría su existencia hasta la dictadura de Porfirio Díaz. Cabe aclarar, que no tuvieron una presencia bondadosa los territorios, por el contrario, su autoridad sobre la policía, su relación con los Gobernadores, su influencia en los Presidentes de las Juntas Municipales o de los Ayuntamientos, les permitió desde el primer momento de su creación, tener amplias facultades para garantizar el control social que en la mayoría de las veces, se tradujo en actos de injusticia a favor de los poderosos y en perjuicio de los campesinos.

En su gobierno, Porfirio Díaz decidió hacer de las Jefaturas Políticas la base de su estrategia de control y sometimiento social. El General las dotó de amplias funciones que rebasaron por mucho a las de los Ayuntamientos. Comandaban los diferentes cuerpos armados, desde la policía, la Guardia Nacional, el ejército y, particularmente, a la policía rural. Esta última se encargaba de mantener el orden en el campo.

Al disponer de la fuerza pública, con las órdenes de mantener la paz y la tranquilidad a cualquier precio, los Jefes Políticos se excedieron de sus funciones, ligados a los intereses de los caciques, hacendados y los grupos adinerados, atentaron es-

pecialmente contra los más vulnerables, al grado que la suma de injusticias y agravios cometidos, fue parte de los postulados revolucionarios, expresados en un reclamo por instaurar la libertad municipal.

Causas económicas de la Revolución²

Es importante considerar las transformaciones políticas, jurídicas y sociales que se vivieron en el siglo XIX en el contexto del municipio, e importante también es sumar las causas económicas, que con la complicidad de los jefes políticos, originaron el movimiento revolucionario. A continuación analizaremos algunos planteamientos de Hans Jurgen sobre este tema:

El municipio en las zonas rurales experimentó procesos como la concentración de la tierra en pocas manos “Hasta el año de 1910 se agudizó extremadamente el proceso de concentración en el sector agrícola (...) durante la dictadura de Díaz, las tierras ejidales y la pequeña propiedad campesina fueron absorbidas completamente por el latifundismo.”³

Los ejidos fueron absorbidos por el creciente latifundismo “La destrucción de los ejidos socavaba la capacidad de resistencia de las comunidades contra la expansión del latifundismo. En general los hacendados se apropiaban de la mejor tierra de los ejidos liquidados. (...) En la misma medida en que desaparecían los ejidos, aumentaron la propiedad territorial “mediana” y el “latifundismo”.⁴ Las mejores tierras y en zonas planas fueron aprovechadas por los grandes latifundios en detrimento de la propiedad ejidal y comunal.

² Hans Jurgen Harrer. “1910-1917 raíces económicas de la revolución mexicana”. Editorial Solidaridad. 1979.

³ *Ídem*

⁴ *Ídem*.

Número de Ranchos y Haciendas, 1887, 1900 y 1910⁵

Año	Ranchos	Haciendas
1887	14,705	5,869
1900	32,557	5,932
1910	48,000	8,431

En este cuadro podemos analizar que durante el gobierno del General Díaz, el número de ranchos casi se cuadruplicó y el número de Haciendas casi se duplicó y nos muestra el nivel de concentración de la tierra.

Por un lado vemos la concentración de la tierra y, por el otro, el papel de los campesinos, parceleros o jornaleros, durante el mismo periodo se empobrecieron, “Comunidades y campesinos perdieron hasta 1910, casi toda la propiedad de la tierra y muchas veces solamente se quedaron en la tierra en la cual se encontraban sus cabañas.” A partir del latifundismo y del actuar de las compañías deslindadoras “se inició un proceso enorme de redistribución de la propiedad territorial, el cual excedió todas las escalas conocidas hasta entonces.”⁶

Este fenómeno en Alemania se le llamo “Acumulación originaria del capital” que consistió en la separación del productor directo de sus medios de producción, es decir le quitan al campesino su tierra quedándose sólo con su fuerza de trabajo para reproducir su clase en sí.

Así se dan las condiciones concretas para que el campesino se sublevara para pelear sus tierras, a través de un movimiento campesino. “Sólo cuando la expropiación de la propiedad campesina, comprendió las regiones muy pobladas del centro-sur, la oposición de los campesinos y peones adoptó caracteres nacionales, debido a la concentración de la propiedad territorial, casi consumada ya en todo el país y la subyugación general de la población rural, bajo el dominio del latifundismo (...). Paralelamente se formó en el sur, un movimiento campesino perma-

⁵ *Ídem.*

⁶ *Ídem.*

nente de guerrilla que favorecido por las condiciones geográficas ahí existentes alcanzó su mayor auge en Morelos, el centro de la producción azucarera. (...) y se convirtió así, en un factor inmediato de amenaza para la capital y el gobierno federal.⁷

Estructura social Rural.⁸

Estructura social	Padres de familia
Hacendados	836
Rancheros	136,855
Administradores, pequeños agricultores	278,474
Artesanía campesina, comerciantes	104,260
Peones	3,130,402
Población semirural	116,513
Total	3,767,340

La población rural mexicana en el año de 1895⁹

Clase social	Número total	% de la pob. total	% de la pob. rural
Clase alta	133,464	1.05	1.33
Clase media	213,244	1.66	2.12
Clase baja	9,725,643	76.61	96.55

La clase baja en el campo en el año de 1895¹⁰

Tipo de ocupación	Población con miembros familiares	Porcentaje
Total	9,725,643	100.00
Peones	7,852,842	80.47
Campesinos con parcelas	649,685	6.68
Artesanos rurales	314,608	3.23
Revendedores rurales	70,926	0.72
Otras ocupaciones	838,682	8.62

⁷ *Ídem.*

⁸ *Ídem.*

⁹ *Ídem.*

¹⁰ *Ídem.*

Los cuadros anteriores nos expresan el empobrecimiento que se dio en México, particularmente en el sector rural, de una población total de 3, 767,340 de esta población, 3,130,402 eran peones sin tierra, los cuales representaban el 80.47% de la población rural. Fue un sector en condiciones graves de explotación, quienes estaban en condiciones de sublevarse.

Durante el régimen porfirista se dieron las condiciones políticas, sociales y económicas en el municipio para que los grupos sociales se organizaran y movilizaran. Por un lado un gran empobrecimiento de campesinos y peones, y por otro lado, la concentración de la tierra también fue un factor determinante para estos movimientos, así mismo el sometimiento de los municipios a las decisiones de los jefes políticos ahogaban su capacidad de acción y toma de decisiones de los gobiernos municipales que exigían libertad de actuar.

Continuamos con los antecedentes históricos, políticos y sociales que dio lugar a la revolución mexicana, considerando al contexto municipal, en el siguiente cuadro se exponen los liderazgos que surgieron en distintas regiones en el país con distintos reclamos:

Líderes, programas y consignas de los principales líderes de la Revolución Mexicana.

Líder político	Programa	año	Lema
Hermanos Flores Magón	<i>Programa del Partido Liberal Mexicano</i>	1906	Punto 45, " Supresión de los jefes políticos " Punto 46, " Reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal"
	<i>Partido Democrático</i>	1909	"... que resume en su vida, la vida entera del organismo, por lo que habrá de quitarse a los ayuntamientos la oprobiosa tutela de los jefes políticos".

Francisco I. Madero	<i>Plan de San Luis</i>	1910	todo está supeditado al Ejecutivo ”la división de poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en la Carta Magna” “las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del Dictador; los gobernadores son designados por él, ellos a su vez imponen a las autoridades municipales.”
Emiliano Zapata	<i>Plan de Ayala</i>	1911	Se expropiarían tierras “a fin de que los pueblos y ciudades de México obtengan ejidos, colonias, y fundos legales.” ”realizar la independencia de los municipios”
Bernardo Reyes	<i>El Plan de la Soledad</i>	1911	Ley Suprema de la República el principio de no reelección del Presidente y Vicepresidente de la misma, Gobernadores de los Estados y Presidentes Municipales”.
Pascual Orozco	<i>Plan Empacadora</i>	1912	“Se suprimirán en toda la República los cargos de Jefes Políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los Presidentes Municipales”.
Emiliano Zapata	<i>Ley General de Ordenamientos Municipales</i>	1916	Avanzado ideario municipalista. Con ella se reglamentó la autonomía política, económica y administrativa del municipio.
Venustiano Carranza	<i>Plan de Guadalupe</i>	1914	Reforma a la Constitución: “Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa (...)”

Al estudiar el municipio en el siglo XIX las consignas de los distintos movimientos y líderes sociales fueron: tierra y libertad, supresión de jefes políticos, independencia de los municipios, etcétera.

En ese sentido, podemos analizar que de manera importante la libertad municipal estuvo en el tintero, fue una proclama repetida y muy sentida. Y si a este contexto le sumamos la desigualdad y pobreza de los peones y campesinos que se generó en la dictadura, por lo que reafirmamos que esas fueron las condiciones que desencadenaron el movimiento revolucionario del siglo XIX.

La Constitución de 1917 aportó un hecho innovador, destinó uno de sus preceptos para establecer las reglas de la organización y las competencias de los municipios. El artículo 115 es el ordenamiento que especificaba esas definiciones.

La base del ordenamiento fue la denominada Ley de Libertades Municipales expedida por Carranza el 26 de diciembre de 1914, que reformó el texto del Artículo 109 de la Constitución de 1857, para determinar al municipio libre como la base de la división territorial y de la organización política de los Estados. Una vez instalado el Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro, las discusiones en materia municipal se centraron sobre todo en cuanto al tema de la hacienda y las contribuciones, asuntos sobre lo que la propuesta de Carranza había sido omisa. Los temas administrativos y de organización del municipio fueron rápidamente aprobados. La polémica sobre la hacienda municipal, por lo contrario, siguió presente hasta prácticamente la conclusión de los trabajos de la Asamblea a finales del mes de enero de 1917, cuando se aprobó un texto en esta materia que dejó insatisfechos a una buena cantidad de los diputados constituyentes, toda vez que determinó que correspondería a las legislaturas locales la aprobación de las contribuciones municipales, si bien agregó el precepto que éstas "... serían para atender a sus necesidades"

No obstante, es de reconocerse el mérito del Constituyente, en cuanto que finalmente la Carta Magna contaría con un artículo, el 115, destinado expresamente a establecer la organización y atribuciones de los municipios del país, y el funcionamiento de su gobierno. El texto constitucional sería, a su vez, la base

para que las entidades federativas legislaran en sus propios ordenamientos constitucionales y legales sobre los asuntos de la competencia municipal.

Bibliografía

- Commons, A. (1989). La división territorial del Segundo Imperio Mexicano, 1865. *revistas UNAM*, 79-98.
- Hernández, A. M. (2003). *Derecho municipal*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Palacios, M. (2016). El Jefe Político. *Historia mexicana*.
- Quintana Roldán, C. F. (2002). *Derecho municipal*. MÉXICO: PORRÚA.
- Valencia Carmona, S. (2016). La Constitución der 1917 y el municipio. *Grandes Temas Constitucionales*, 83-94.
- Hans Jurgen Harrer. “1910-1917 raíces económicas de la revolución mexicana”. Editorial solidaridad. 1979

Vida y obra del Ing. Modesto Rolland y su empeño por el desarrollo municipal en México

Jorge Modesto Rolland Constantine¹

Primeros años

El Ing. Modesto C. Rolland fue un ilustre mexicano y sudcaliforniano que nació el **15 de junio de 1881**, en La Paz, entonces Distrito Sur del Territorio de la Baja California. Preocupado por los asuntos de la vida pública, fue precursor de iniciativas y proyectos que hoy forman parte de los cimientos del México moderno.

Sus primeros estudios los realizó en Santa Rosalía y La Paz en la Baja California. En Culiacán, Sinaloa, ingresó al Colegio Rosales (ahora su Universidad), donde se graduó como maestro en 1900. En la Escuela Nacional de Ingenieros cursó la carrera de Ingeniero Civil¹, de 1903 a 1905. Fue investigador e impulsor del Cemento Armado y escribió numerosos libros técnicos. También promovió e impartió la **primera cátedra del Concreto Armado** en el país, denominada “Academias Libres de Cemento Armado”.²

Inicio de su carrera como Ingeniero Constructor

Al salir de la Escuela Nacional de Ingenieros, en 1905, se unió al Ing Manuel Marroquín y Rivera en la construcción de la obra de infraestructura más importante del Porfiriato ejecutada por mexicanos, el acueducto Xochimilco-México. Esta obra fue su gran **etapa formativa en el cálculo y construcción con cemento armado**. Al concluir la obra se convirtió en constructor independiente especialista en cemento armado, realizando numerosas e importantes obras en la Ciudad de México.

Su lucha por México

¹ Es Ingeniero Civil (UNAM). Actualmente es Director General de la Constructora e Inmobiliaria Tlachco. Se desempeña también como articulista, es autor del libro *Modesto C Rolland Constructor del México moderno*. En la administración pública estuvo a cargo de la Dirección de Castrato del Estado de Querétaro, así como de la Dirección de Ingeniería y Construcción de la Nueva Capital de Tanzania con Naciones Unidas, SAHOP y Gobierno tanzano. También fungió como Secretario Técnico de la Cámara de la Industria de la Construcción de Querétaro (CICQ), Presidente del VI Consejo de la CMIC, Querétaro, y del Club de Industriales de Querétaro. Ha participado en diferentes empresas del ramo de la construcción.

Interesado en procurar el desarrollo de México, organizó en 1908 un Club de Ingenieros con ese propósito. Por su conocido entusiasmo fue invitado con otros cuarenta a la creación del Centro Nacional Antireeleccionista, que dio lugar al **Partido Antireeleccionista**³ donde figuró como **uno de sus setenta y siete fundadores**.

Cuando asesinaron a Madero, fue al Colegio Militar a despedirse de sus alumnos y advertirles que serían usados como herramienta para derramar sangre mexicana; consecuentemente fue destituido, aprehendido y encarcelado. Tras un mes de cárcel le concedieron la libertad, pero ante el peligro de ser reaprendido huyó, y vía Veracruz se embarcó a los Estados Unidos (EUA).

Carrancista

En Ciudad Juárez, se entrevistó con Don Venustiano, quien lo comisionó a viajar a EUA para elaborar planes de reconstrucción nacional, analizando el sistema educativo elemental y la **organización municipal** en ese país.⁴ Los estudios que realizó en esta época fue lo que lo llevó a convertirse en **especialista en el tema de organización y planeación municipal**.

En Nueva York creó órganos de difusión del Movimiento Carrancista y fue nombrado Cónsul. En agosto de 1914 reporta: "Por instrucciones de Zubarán Capmany, Secretario de Gobierno, organicé la "**Mexican Bureau of Information**", ahí elaboramos artículos para magazines y un boletín semanal, "Cartas Mexicanas", que enviaba a 500 periódicos, al Presidente Wilson, al Congreso, etc.⁵. En Nueva York creó también dos publicaciones más: El Gráfico y Columbus Publishing.

Al regresar a México es nombrado Oficial Mayor de Comunicaciones en octubre de 1914⁶ y dicta una conferencia en la Escuela Nacional Preparatoria sobre: "Distribución de Tierras, Huelgas y Leyes Obreras"⁷, y en diciembre, en Veracruz, otra ante la Confederación Revolucionaria sobre "**La Cuestión Agraria y Medios Prácticos para Resolver el Problema**".⁸

Durante esa estancia en Veracruz fue comisionado para estudiar el abastecimiento de agua y las obras de agua de la ciudad de Veracruz⁹ y realizar obras en la zona portuaria, siendo ésta su primera comisión en el terreno de servicios municipales.

En esos días es nombrado Secretario de la Comisión Técnica del Petróleo¹⁰, con Pastor Rouaix como Presidente, con la Comisión viaja a EUA a estudiar la legislación y operación de esa industria en aquel país.

En Yucatán

Por coincidir con sus ideas, el General Salvador Alvarado al asumir la gubernatura de Yucatán, lo invita a encabezar la Comisión Local (Estatal) Agraria¹¹, y también como Gerente del Petróleo, de la “Compañía de Fomento del Sureste”¹², con ella construyó el primer muelle de concreto y terminal para petróleos en Progreso.

En la “Voz de la Revolución”, órgano de difusión de Alvarado en Mérida, escribió que: “deberá disponerse la nacionalización del petróleo y la construcción de oleoductos y refinerías en todo el país”, adelantándose 22 años a este acontecimiento¹³.

En Mérida instaló una planta de prefabricados de productos de concreto y promovió con ellos la construcción de casas vendidas por un sistema de mutualista, sus trabajos son considerados precursores en la modernización de la construcción en Yucatán y Campeche.¹⁴

Regreso a Nueva York

Frenado el Reparto Agrario en Yucatán, deciden el Gral Alvarado y él su regreso a los EUA, para continuar con la divulgación de los logros de la revolución, pero en especial los de Yucatán. Tras la invasión de Villa a Columbus y ante una guerra eminente por el enfrentamiento del Gral. Treviño con Pershing, la “Unión Americana Contra el Militarismo” lo invita a una conferencia de paz con Luis Manuel Rojas y el Dr. Atl, quedando el Ing. Rolland como Vicepresidente¹⁵. Por continuadas actitudes intransigentes en los EUA sobre este asunto, publicó varias cartas abiertas, la primera a William R. Hearst; la segunda al Pdte. Wilson y otra al Obispo Kelly de Nueva York.

Durante esta estancia en los EUA conoció las **teorías del socialista Henry George** sobre el **Impuesto Único**, que proponía gravar sólo la tierra. Asistió a su convención en Niágara y se convirtió en esa causa, que buscó promover en Yucatán, en Baja California y en el Istmo de Tehuantepec, sumando al Gral Alvarado a estas ideas.

El 22 de Octubre de 1916, en La Paz, se realizó la votación para elegir diputados al **Congreso Constituyente**, declarándose ésta a favor de Modesto C. Rolland,¹⁶ igualmente fue confirmado como miembro de la XXVII Legislatura¹⁷, sin embargo en ambos casos su labor de difusión en Nueva York le impidieron asistir.

En 1917 escribió un opúsculo al Primer Jefe sobre el abandono de la Baja California, en manos de extranjeros por inicuas concesiones del pasado y ambicionada por los norteamericanos; lo urge a nombrar una comisión que estudie su futuro¹⁸. Como resultado de ese escrito en 1919 lo nombran para encabezar una Comisión para estudiar la situación en Distrito Norte de la Baja California¹⁹. Su reporte, por su contenido, es ahora reconocido como un valioso antecedente histórico de Baja California, reeditado por el gobierno, su Universidad y la Secretaria de Educación.

En 1920 fundó y fue presidente de un **Club de Estudios Socioeconómicos**²⁰, entre sus miembros estaban varias personalidades históricas como: Alfonso Caso, Manuel Gómez Morín, Valentín Gama, Vicente Lombardo Toledano, Roque Estrada, Ignacio Ramos Praslow, Soto y Gama, Vázquez Schiaffino, etc. Para figurar en las elecciones presidenciales, el Gral. Alvarado fundó en 1919 el diario **El Heraldo de México** y nombró al Ing. Rolland como su director ²¹ En 1922 fundó su propio periódico *El Hombre* ²². En 1929 fue editor de *Revisión*, el órgano de difusión de la Unión Georgista en México.

Servicio Civil de Carrera

Desde fines de 1916 el Ing. Rolland como parte de un comité integrado por los Sres. Gral. Salvador Alvarado, Ing. Norberto Domínguez, Lic. Ezequiel A. Chávez, Maximiliano Chabert y el Lic. Pedro Solís Cámara, prepararon un **Proyecto de Ley del Servicio Civil para las Ciudades Mexicanas**²³.

Fue hasta que el “Club de Estudios Socioeconómicos” que el encabezaba, lo presentara a la Cámara de Diputados cuando fue revisada y aprobada el 7 de Diciembre de 1920.

El Ing. Rolland lo incluyó en una publicación suya en 1921, siendo éste el **primer escrito en México, sobre la Administración Pública como Servicio Civil de Carrera**. Por su redacción y formato y posterior publicación creemos que el escrito es principalmente de su autoría.

En esta publicación, el proyecto de ley se detalla de manera muy completa en los siguientes capítulos:

Disposiciones fundamentales	167
De la Comisión del Servicio Civil	168
De los requisitos para entrar al Servicio Civil	171
Del tiempo dedicado al trabajo de las oficinas y dependencias de los Municipios	175
De las licencias.....	176
De los seguros de empleados	178
Jubilaciones, pensiones y organización de ahorros	179
De los ascensos, remociones, permutas, reducción o supresión de empleados en las oficinas y cambios de empleo	180
Previsiones especiales para asegurar la independencia entre la política y la administración	183
Del departamento de eficiencia	184
De las escuelas de administración	184
De la reserva del servicio civil	185
De los premios y recompensas	185
Casa para empleados	186
Disposiciones complementarias	188

En la Comisión Nacional Agraria

Fue nombrado integrante de la Comisión Nacional Agraria en 1920, como representante de la Secretaria de Hacienda, encomendándole los expedientes relacionados con conflictos en Yucatán, Baja California, Campeche y Veracruz. En 1921, el General Obregón, lo nombró **Presidente de la Comisión Nacional Agraria**,²⁴ donde elaboró un proyecto para fijar la extensión de las dotaciones ejidales.

Su libro sobre el Municipio Libre

El diario "Excélsior" de 21 de Abril de 1921 informa que el 22 el Ing. Rolland, comisionado por el Club de Estudios Económicos, dará una conferencia en el Centro de Ingenieros sobre el desastre municipal en la República Mexicana. En ella explicará en qué consisten los procedimientos municipales más aventajados del mundo y qué es lo que significa administrar eficientemente una ciudad. Ésta es la primera noticia del libro que estaba preparando.

En septiembre publicó su libro **El Desastre Municipal en la República Mexicana**²⁵, con introducción de Manuel Gómez Morín, éste es el primer libro escrito en México sobre este tema. Resumiendo su contenido expone:

Introducción. La ciudad puede considerarse como la molécula de la humanidad. Con la ciudad viene la civilización en todas sus manifestaciones: educación, artes, cultura, industria, así como la división del trabajo que es la base fundamental de la riqueza moderna. La ciudad es un producto de cooperación y de especialización hasta en los más pequeños detalles de la actividad humana

Primera Parte. La Ciudad Antigua; La Época Moderna; La Ciudad Alemana; La Ciudad Inglesa; Estados Unidos: Plan Federal, Gobierno por Comisión, Gobierno por Gerente; Servicios necesarios de la Ciudad Moderna, Planificación de Ciudades; Seguridad de Ciudades, Servicios contra incendios, Servicio policiaco, Servicio sanitario, El problema de la casa, El problema de la casa en Inglaterra, El problema de la casa en Alemania; Problema de los juegos y recreos en las ciudades; Bibliotecas; Servicio Cívil; El Presupuesto Municipal; Impuestos especiales.

Segunda Parte. México; Época Actual; Elecciones sin partidismo; Libertad de Municipios; Revocación, Referéndum e Iniciativa; Forma de Gobierno Municipal; Restricción del voto; Proyecto de Ley; Reforma a la Constitución; Principales servicios municipales para nuestras ciudades y acciones sociales deben activarse; Propiedades Municipales; Planificación de las ciudades mexicanas; Interferencia de las autoridades superiores en las ciudades.

Conceptos y Propuestas. Reformas a la Constitución. **Artículo 115.**

Inciso I.- Que el municipio se administre por Consejo de Elección, por 5 personas con emolumentos fijados por plebiscito, Alcalde nombrado por Consejo responsable de la administración.

Inciso II.- Los municipios administrarán su hacienda y sus funciones y no serán intervenidas por legislaturas, ni otra autoridad, el gasto público se cubrirá por **un impuesto sobre el valor de la tierra.** Aquí incluye 12 subincisos con conceptos de impuesto único, servicio civil, iniciativa, revocación, referéndum. Concluye diciendo:

Este proyecto es un ideal que debemos buscar; será presentado por **el Club de Estudios Económico-Sociales**; pero como el Congreso de la Unión no lo tomará en cuenta, serán los Municipios y Estados de una manera espontánea quienes lo adopten e inicien.

Planificación de Ciudades Mexicanas. Necesitamos urgentemente exigir a cada ciudad un plan de desarrollo, que deberá exhibirse un año para que se sugieran reformas; aprobada, a él deberán sujetarse las obras públicas y privadas durante 20 años. Debe prevenirse la especulación sobre la tierra, pero los ayuntamientos jamás se han preocupado por evitarlo, los suburbios se están transformando por el capital privado en colonias, pero basadas en la especulación, dichos terrenos tienen valor por la comuna misma y ahora se venden a un precio exagerado. Las ciudades alemanas compran lo más que pueden de tierra, para abatir a los especuladores y proteger a los habitantes. La planificación de las ciudades ya es necesaria y si seguimos ignorando esta ciencia, no tendremos derecho al título de civilizados, pues la ciencia de la planificación persigue fundamentalmente el bienestar público.

Con referencia a su libro. "El Universal" publicó el día 13 de Octubre²⁶ la noticia de la publicación. En la nota dice:

"Creemos de excepcional importancia el libro que acaba de publicar el Ing. Don Modesto C Rolland y lo consideramos así, porque nuestro problema municipal afecta a algo, que constituye la base de nuestra organización social. El señor Rolland opina que la reforma constitucional del "Municipio Libre" que se consideró una victoria esplendorosa del ideal revolucionario es el más completo y decisivo desastre de la revolución. La nación es testigo de la bacanal más desenfrenada en las administraciones municipales, pues los bandidos han encontrado más seguro robar dentro de las comunas que en los caminos reales."

En 1922 fue designado representante de La Paz ante el segundo congreso de la Unión de Ayuntamientos²⁷. Disgustado por el enfoque político de los dirigentes de este congreso, protestó y propuso que se formara un núcleo de ayuntamientos que verdaderamente quieran estudiar el problema municipal y que sus representantes no estén amparados por partidos políticos ni el gobierno.

El Instituto de Planificación de Ciudades

Siguiendo las ideas plasmadas en su libro, en la Primera Convención Nacional de Ingenieros,²⁸ que se realizó en la Ciudad de México en septiembre de 1922, propuso la creación del **“Instituto de Planificación de Ciudades”**, adelantándose 50 años en la solución de esta necesidad. La propuesta fue muy aplaudida y reconocida en la prensa.

“El Universal” del 19 de Noviembre de 1922, en la página cuatro de su tercera sección, publica su exposición que en resumen propone:

“La planificación de ciudades, como ustedes ven, necesita de todas las actividades del ingeniero en todos los ramos de especialización conocidos y, por lo tanto, es deber de los ingenieros y sólo ellos son los que están preparados a extender las ideas a este respecto y educar a nuestro pueblo. Por eso, y para hacer algo efectivo en este sentido, propongo a este congreso que se dicte una resolución, proponiendo la organización de un Instituto sobre “planificación de ciudades” con asiento en esta capital, en donde deberán cooperar todos los cuerpos organizados de la ingeniería de la república, proporcionando los maestros necesarios de un modo gratuito y la universidad nacional otorgando todos los elementos necesarios para las necesidades materiales de dicha enseñanza.

Se invitará a todos los municipios de la república, explicándoles cual es el programa que se persigue, a fin de que manden alumnos a este instituto, los cuales llevarán así por todos los ámbitos del país, conocimientos necesarios para emprender la verdadera reconstrucción de nuestras ciudades. Debe formarse una comisión que se acerque al Ejecutivo para que éste dé los elementos necesarios para sostener este instituto, y dicte una disposición especial para que exista obligación en todas las ciudades de establecer un plan de desarrollo como sucede en las principales naciones de la tierra”.

En la misma publicación y página de “El Universal” aparece la relatoría de esa Primera Convención de Ingenieros que en resumen expone:

1. La Primera Convención de Ingenieros aprueba en esencia las ideas contenidas en el trabajo del Ing. Don Modesto Rolland y para llevarlas a la práctica propone que

el Centro de Ingenieros se constituya en grupo organizador y director de una campaña permanente de popularización y de ejecución de todos aquellos principios que deben regir a la organización de vida municipal en las poblaciones de la Republica, de acuerdo a las exigencias de la civilización moderna.

El artículo sugiere que en el Centro de Ingenieros se instituya una comisión de cinco destacados miembros encargados de promover la resolución N° 1 con publicaciones, conferencias, exhibiciones cinematográficas, correspondencia con ayuntamientos, iniciativas, etc., etc. También sugiere que los miembros del Centro de Ingenieros en sus viajes por otras razones lleven esta patriótica idea a todos los rincones del país.

También aparece el acta condensada de la sesión del día 18 de Septiembre de 1922 que en resumen dice:

Con asistencia de 71 delegados, se hizo la votación de funcionarios y después de las declaraciones respectivas el presidente Ing. Ignacio López Bancalari dio a conocer las bases que han de servir de norma para las discusiones, continúa relatando:

Acto seguido el señor ingeniero Modesto Rolland dio lectura a su interesante estudio sobre servicios municipales, que terminó proponiendo la creación de un Instituto que se ocupe de todos los estudios relativos, a fin de hacer una propaganda intensa en toda la República. Tomada en consideración la proposición y después de una discusión en la tomaron parte los delegados Rolland, Cimentel, Favila, López Bancalari, Cortés Herrera, Peñasco, Bernard, Vera, Salazar y Salinas y Ramos, y a propuesta de este último, se nombró una Comisión de Resoluciones, a la que pasó el trabajo del señor Rolland, para que ella proponga los acuerdos que juzgue deban ser tomados por la Convención. La Comisión quedó integrada por los señores delegados Robles Gil, Salazar y Salinas, Herrera y Lasso y Favila.

Es de llamar la atención que la propuesta del Ing. Rolland fue la que más relevancia se le dio en esa Primera Convención, siendo de hecho la única que aportaba una propuesta de ingeniería para el desarrollo de nuestro país.

Los Puertos Libres Mexicanos

El Presidente. Adolfo de la Huerta, en Octubre 1920, expidió un decreto para la creación de los Puertos Libres²⁹, que fue redactado por Modesto C. Rolland.

En 1923 el Pdte. Obregón creó los **Puertos Libres Mexicanos** y lo nombró su **Gerente**³⁰, en ese tiempo en la Segunda Convención Nacional de Ingenieros realizada en Monterrey, Nuevo León, en 1924, como primer punto de la agenda, presentó el proyecto de los Puertos Libres Mexicanos³¹

En Julio 20 encabezó la inauguración oficial de los Puertos Libres Mexicanos en Salina Cruz. Desafortunadamente en 1926, el Pdte. Calles desaparece los Puertos Libres Mexicanos y el inicia una larga lucha por su reinstalación.

Presidente de los Radiodifusores

En 1923 se fusionaron las agrupaciones de radiodifusoras en México, formando la "**Liga Central Mexicana de Radio**",³² y fue él su primer **presidente**. Entre sus dirigentes figuraban Vicente Lombardo Toledano, Felipe Sierra, Francisco C. Steffen, Salvador Domenzain y M. Stampa. Como titular de esa Liga de la Radio, le propuso y entregó al Presidente Obregón la primera Reglamentación de Radioemisoras en el país. Con la misma Liga, organizó una Gran Feria Radioeléctrica que se presentó en el Palacio de Minería³³, desde el 16 al 25 Julio y que fue inaugurada por el Presidente Obregón.

El estadio Jalapa

Cuando el General Heriberto Jara asumió la gubernatura de Veracruz en Diciembre 1925, se propuso un gran programa educacional, que proponía en Jalapa la construcción de la Universidad Veracruzana, y en ella un gran Estadio deportivo. Para su realización contrató al Ing. Modesto C. Rolland para diseñar y dirigir el proyecto³⁴. El Ing. Rolland primero elaboró un gran Plan Maestro de toda la zona, que incluía un área habitacional (que denominó Ciudad Jardín), la Universidad y su Estadio. Este proyecto resumía la ciudad ideal, que concibió en su libro del municipio libre y era influenciado por las ideas de Horatio Pollock, William Morgan y Ebenezer Howard.³⁵

Después de realizar cuidadosamente el diseño y cálculo del Estadio, planeó con todo detalle los requerimientos de materiales y mano de obra para la obra, los que adquirió y contrató con toda oportunidad; por ello los trabajos los concluyó en tan sólo dos meses y 17 días. El **techo volado de tres mil cien metros cuadrados**, que cubre majestuosamente la mitad de la gradería del estadio, despertó el asombro de los especialistas en todo el país y hoy, a sus 94 años, sigue siendo uno de los más bellos de México.

Durante el gobierno del Gral. Calles no fue invitado a trabajar en la administración pública, pues el presidente al parecer no le perdonó su amistad con De la Huerta y Alvarado, por ello en este periodo se reintegró vigorosamente a la construcción y dio curso a su capacidad creativa, abrió una mina, instaló una planta de prefabricados de concreto, diseñó aprovechamientos hidráulicos para varios usos industriales, registró y patentó 11 inventos de su autoría.³⁶

Regreso a la Administración Pública

En el gobierno del Pdte. Pascual Ortiz Rubio, en 1930 fue invitado a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP), como **Director de Vías Férreas**,³⁷ en esa posición inició el Ferrocarril del Sureste, que había planeado con Alvarado, en la Compañía de Fomento del Sureste, al tiempo que iniciaba trabajos para la conexión ferroviaria de la península de Baja California con el resto del país.

En 1938 el Pdte. Cárdenas lo nombra **Subsecretario de la SCOP**,³⁸ cuando el Secretario el Gral Francisco Mujica renunció para hacer campaña para contender por la Presidencia de la Republica, el Ing. Rolland renunció a la Subsecretaria, pero de inmediato fue nombrado **Subsecretario de Economía**³⁹ por el Presidente. En 1939 el Presidente Cárdenas lo nombra también titular de la **Comisión Intersecretarial Pro-Baja California**⁴⁰ posición que ocupó hasta el fin de ese gobierno

Después de 15 años de lucha, en Abril de 1939, logró que el Pdte. Cárdenas, presentara una iniciativa que fue aprobada, para la reinstalación de los **Puertos Libres Mexicanos**⁴¹ ahora en Coatzacoalcos, Salina Cruz y Topolobampo. En 1940 fue nombrado su **gerente**, permaneciendo en esa posición hasta

1952. En los Puertos Libres estudió y promovió la transportación de buques en esclusas viajeras por el Istmo de Tehuantepec en un proyecto denominado la Decavia⁴² y construyó una Draga Fija en Salina Cruz⁴³, única en el mundo.

En 1939 acompañó al Presidente Cárdenas en una visita por la Baja California, consolidando su propuesta de años, de que fuera extendida la zona de libre comercio a toda la península de Baja California. El Gral. Mujica, al no lograr la nominación del P.N.R. a la presidencia fue nombrado gobernador del Territorio Sur de la Baja California, desde donde le pidió recomendaciones para su desarrollo.

El Pdte. Ávila Camacho en 1943 lo nombró Coordinador de la **Comisión Coordinadora del Suchiate.**⁴⁴

La Ciudad de los Deportes

Cuando el prominente empresario yucateco el Lic. Neguib Simón se propuso en 1944 crear en la Ciudad de México una Ciudad de los Deportes, con plaza de toros, estadio, cines, frontón, canchas de tenis, boliches, restaurantes, alberca olímpica, playa con olas, arena para box, y estacionamientos, contrató al Ing. Modesto C. Rolland, para materializar sus ideas, encargándolo de proyectar y construir esta monumental obra. De este gran proyecto de la Ciudad de los Deportes⁴⁵ sólo se construyeron el Estadio y la Plaza de Toros.

Es de destacarse que los trabajos de concreto de ambas obras se ejecutaron en un tiempo asombroso de sólo seis meses. La **Monumental Plaza de Toros México** inaugurada el 5 de Febrero de 1946, es desde entonces, **la más grande del mundo.**

Últimos años

El 9 de Junio 1952, en respuesta a una petición **pública** del candidato presidencial, Adolfo Ruiz Cortines le escribió⁴⁶: **“Efectiva Manera de Evitar la Miseria Pública y Combatir el Comunismo”**, aquí expuso lo no resuelto por la revolución: La miseria pública, el desastre del agrarismo; el laborismo con clases privilegiadas sin resolver problemas de los trabajadores, el problema electoral, el desastre municipal y plantea la necesidad de: reforma económica, libertad municipal y elección proporcional. También proponía frenos democráticos: Revocación,

Iniciativa y Referendo. Su escrito no fue bien recibido pues cesó su participación en la administración pública.

En 1954, el Arq. Carlos Lazo, de la SCOP, lo invitó para hacer el proyecto conceptual del Centro SCOP, en calles Xola, Universidad, Cumbres de Acutzingo y Niño Perdido.

El Lic. López Mateos, aspirante a la Presidencia de la República, lo invitó en 1958 para acompañarlo en su viaje de campaña por la Baja California. Ésta fue su última presencia en la vida pública

En 1957 el Ing. Modesto C. Rolland trasladó su residencia a su rancho La Santa Margarita, en las orillas de la ciudad de Córdoba, Veracruz, donde **falleció el 17 de mayo de 1965.**

Referencias Bibliográficas

Archivo General UNAM 19/221-45133 1903 Historia Escolar
Rolland Modesto C.

El Imparcial, 5 de Diciembre 1909, página 12.

El Dictamen, 25 de Mayo 1909, página 1; Novedades 1959 Efemérides. Carranza & México, Carlo de Fornaro, 1915, Capitulo X página 106.

Carrancista Propaganda & the printed media in the United States, The Americas Michael Smith Vol 52, No 2 (Oct 1955) page 16. En la retaguardia de la Revolución, Propaganda y Ppdts en AL 1914-1920, UNAM, Pablo Yankelevich 1999, página 61.

Secretaría de Instrucción Pública, 1914 Nov, DF, Secretaría, Secretaría de Comunicaciones G326, 3/KXP.

Revolutionary Confederation, conference held at Veracruz, December 7 & 23 The Agrarian Question & practical means of solving the problem, Compañía Veracruzana de Publicidad. Seeley G. Mudd Library Yale University. Adónde vamos, Las Cinco Hermanas, Imprenta El Modelo 58 530A, Mérida, Yucatán, páginas 36 a 48.

El Pueblo, 9 Diciembre 1914, página 1; 25 y 26 de Junio 1915, página 3.

El Pueblo, 24 Marzo, 1 Mayo y 25 de Julio 1915, paginas 1.

Diario Oficial del Gobierno Constitucionalista del Estado de Yucatán, Enero 5, página 96; Enero 19, página 326; Enero 20, página 354.

- Diario Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Yucatán, 3 Abril 1918, No 6264, página 1943.
- La Voz de la Revolución, 23 Marzo 1916, página 1.
- Evaluación de la Vivienda Construida en Serie, María Elena Torres Pérez (Coordinadora), Universidad Autónoma de Yucatán, CONACYT. 2014, Desarrollo de la Tecnología Constructivas en las viviendas en Serie Meridianas del Siglo XX, Manuel Arturo Román Kalisch, pág. 69-78.
- New York Times, 7 July 1916, page. 4.
- El Demócrata, 14 Noviembre 1916, pagina 1; Acta de la Junta Computadora de La Paz, Baja California. La Paz, 1º de noviembre de 1916. Archivo Histórico Pablo L. Martínez, en el vol. 670, Gobernación, Exp. s/n.
- El Pueblo, 14 Abril 1917, página 3.
- Boletín de Agricultura, Enero Febrero 1917, página 24. G. Ming, 12 Oct 1916, Dirección General de Agricultura, Departamento de Caza y Pesca. Copia propiedad del autor.
- Informe sobre el Distrito Norte de Baja California, SEP, Universidad Autónoma de Baja California, 1993, ISBN968-6260-92-7. Ulises Irigoyen, Carretera Transpeninsular, Libro Tercero, Noticias Económicas de la Baja California, Informe Sobre la situación Político Económica de la Baja California.
- El Universal, 10 Marzo 1921, página 3.
- El Universal, 30 Julio 1920, página 8.
- Apostol of Progress, J. Justin Castro, 2019. University of Nebraska Press, page. 128.
- Publicado como parte de su libro El Desastre Municipal en la República Mexicana, páginas 167 -188.
- El Universal, 25 Septiembre 1921, página 13.
- El Universal, 13 Octubre 1921, página 11, ejemplar en la Biblioteca de la Universidad Nacional de México.
- El Universal, 13 Octubre 1921, página 11.
- Edith González, Historia General de Baja California Sur, página 559.
- Excélsior, 19 Septiembre 1922, página 1; El Universal, 22 Diciembre 1922, Tercera Sección, página 4.
- The Nation, 27 April 1927, pages 632-633; Diario Oficial, 11 Oct 1920; El Universal, 26 Nov. 1920, pág.1; aprobado por el Congreso el 19 Nov. 1920.
- Oficio de 31 Diciembre 1923, que registra el nombramiento de Modesto Rolland como gerente de los Puerto Libres Mexicanos, El Universal, 22 Nov 1921, pagina 8; La Revista de Yucatán, 8 Enero 1922, página 1.

- Los Puertos Libres Mexicanos y la Zona Libre en la Frontera Norte de la República Mexicana; 2^a. Convención Nacional de Ingenieros, 1923, en Monterrey, Nuevo León; Estudios publicados 1 y 9, del Volumen II, de la Revista Mexicana de Ingeniería y Arquitectura; Empresa Editorial de Ingeniería y Arquitectura, SA, 1924.
- Excélsior, 6 de Mayo 1923, página 11, Sección 3; El Universal, 6 de Mayo 1923, página 11, Secc. 3; AGN, Grupo 0C, Vol. 207, Exp. 717- R-27.
- El Universal, 17 Julio 1923, página 11, Secc. 3.
- Placas alusivas en el Estadio Jalapeño, Memoria de la Obra Jalapa, de Enríquez 1925; Mexican Modernity, 1975, Rubén Gallo, página 182.
- Apostol of Progress, J. Justin Castro, 2019, University of Nebraska Press. Page 146.
- 36.- Registros de patentes y folleto Aero-Motor. México, El Nacional 19 Marzo 1923.
- El ferrocarril del sureste estará terminado en 1940, “El Porvenir”, 8 Agosto 1938, pág. 2; Oficios varios, Secretario Francisco Mujica, Secretario de Comunicaciones 1936-38.
- El Informador, 6 de Octubre 1938, (Guadalajara), pág. 1; Oficios diversos entre el Pdte. Cárdenas y Modesto Rolland 1938-39. Lázaro Cárdenas del Rio, 1019967, caja 1122 (702.1/47 702.1/100).
- AGN, Oficios y Telegramas varios entre el Pdte. Cárdenas y Modesto Rolland 1939-40, Lázaro Cárdenas del Rio, caja 0575 (506.11/50- 506.12/12), Exp. 506.11/77.
- Oficio No. de Registro 523, del Pdte. Lázaro Cárdenas al Gobernador del Distrito Sur de la Baja California, con fecha 31 de Julio de 1939.
- Impresiones de los Puertos Libres Mexicanos, Copia del autor, La Prensa, 17 Nov. 1940, pág.1, San Antonio.
- Impresiones realizadas por los Puertos Libres Mexicanos, copia en la Biblioteca de la Universidad Nacional y el archivo personal del autor.
- Publicaciones varias de los Puertos Libres Mexicanos y Memoria de la Conferencia de Ingeniería de Costas en Houston, Texas, en 1952, Capitulo 15.
- AGN, Escritos expediente Manuel Ávila Camacho/103362/, caja 1022/(609/485-609/543).
- Excélsior, 28 Abril 1944; El Universal, 28 Abril 1944; Novedades, 29 Abril 1944; La Afición, 9 Junio 1945, Impreso en edición especial por la Revista Industrial de Publicaciones Rolland y copia del autor.

Gobiernos municipales y relaciones intergubernamentales

Joel Mendoza Ruiz¹

Introducción

La autonomía municipal simple resulta ya anacrónica al ser un postulado de la Revolución Mexicana, reactiva a la interacción estados-municipios del siglo XIX, y que, a su vez, intentó perfeccionarse durante gran parte del siglo XX. En efecto, al inicio de la vida nacional los gobiernos estatales carecían de personalidad y de reconocimiento social, por lo que compitieron con los ayuntamientos por las funciones públicas. En contraparte, los gobiernos municipales no alcanzaron a definirse jurídicamente en las constituciones estatales, además de que fueron controlados por funcionarios estatales destinados concretamente a ese fin. Para revertir lo expuesto, el proyecto revolucionario previó garantizar la autonomía municipal como base de la división política de los estados, asimismo, como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas. En relación a las bases del autogobierno municipal, el texto original del artículo 115 contempló la elección popular directa para la conformación de los ayuntamientos, mientras que siete reformas posteriores han ajustado esa proposición primaria según las tendencias nacionales de la materia electoral. Respecto a la descentralización de funciones para conformar las competencias territoriales y administrativas municipales, tal directriz inició hasta 1976 y ha generado seis enmiendas constitucionales.

Hoy en *día*, *más allá de la competición* histórica, las interacciones entre los tres órdenes de gobierno deben orientarse al tratamiento de los problemas públicos. Los efectos político-administrativos de tal tratamiento deben ser: 1) la transversalidad, que vinculará estratégica y operativamente a los sectores administrativos; 2) la interdependencia, que superará los límites político administra-

¹ Es Doctor en Ciencias Políticas y Sociales (UNAM, mención honorífica, 2009). Actualmente funge como profesor investigador de tiempo completo nivel "D" adscrito al Centro UAEM Zumpango de la Universidad Autónoma del Estado de México. En el Instituto Nacional de Administración Pública A. C. es tutor en línea, profesor y asociado. Es investigador nacional nivel I del Sistema Nacional de Investigadores (CONACyT). Su línea de investigación es federalismo y relaciones intergubernamentales. Fue servidor público municipal durante 20 años en los municipios de Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli y Atizapán de Zaragoza; los tres del Estado de México.

tivos del Estado Federal, y 3) la coordinación plena, que relacionará unidades principales y agencias propias o compartidas por los gobiernos. Ya no es deseable entonces la autonomía de un gobierno con funciones específicas, debe redimensionarse el término para desarrollar capacidades institucionales que formulen políticas propias y operen proyectos conjuntos. Los cuerpos colegiados deben tener un doble sustento, el jurídico constituirá lugares de actividad como punto obligado, mientras que el político exhortará a la vinculación intergubernamental (Covarrubias, 2007: 1 y 47). A 500 años de la fundación del primer ayuntamiento continental de las Américas, las relaciones intergubernamentales (RIG) están destinadas a ser sustento firme de desarrollo municipal, en cuyo caso, la autonomía municipal debe pasar a ser una categoría derivada.

Sobre lo expuesto, el objetivo de este capítulo es analizar las características de las RIG en las que participan los gobiernos municipales mexicanos; mediante la revisión de las fases, la especificidad política, los métodos y los mecanismos de inclusión de las interacciones que informaron, por consulta universal directa y reciente, el gobierno nacional y el del Estado de México; para conocer los avances y áreas de oportunidad con referencia a los postulados existentes de las categorías de análisis aludidas. Se advierte que el universo encontrado, 91 acciones intergubernamentales con la participación de los gobiernos municipales, es relativamente amplio, por lo que este texto se limita a ofrecer al lector únicamente una clasificación y las tendencias generales. Profundizar sería objeto de muchos otros estudios de mayor especificidad que se apoyen en esta primera contribución. Tales estudios, ya como reto del autor, irán más allá del análisis de la información pública y de su fundamento jurídico, deberán medir el funcionamiento objetivo de las interacciones mediante instrumentos precisos.

Este texto se compone de siete apartados, el marco referencial es el primero y se desarrolla de manera breve bajo el título *Una primera propuesta para clasificar las RIG de los gobiernos municipales*. Los siguientes seis apartados, con denominaciones alusivas, constituyen la clasificación que se aporta. Tres de ellos se refieren al diseño de políticas públicas desde cada uno de los tres órdenes de gobierno, los tres últimos abordan en el mismo orden la implementación de políticas públicas. Por su parte, el

orden interno de estos seis apartados obedece a la ponderación de la integración municipal en las RIG, misma que se define en el siguiente apartado. La falta de experiencias de evaluación intergubernamental en la que participen gobiernos locales se refleja en la omisión de una sección al respecto. Al final se presentan las conclusiones correspondientes.

Una primera propuesta para clasificar las RIG de los gobiernos municipales

Para profundizar el estudio de las RIG en las que participan los gobiernos municipales, este texto propone que éstas se clasifiquen por fases, por especificidad, por métodos y por formas de integración de los gobiernos municipales. Como enfoque específico de las políticas públicas, las fases de las RIG formales son: diseño, implementación y evaluación. Lo anterior, en relación con el funcionamiento comparado de todos los sistemas federales del orbe, genera un amplio espectro a partir de dos polos. Uno de ellos es el esquema dual, en el que cada orden de gobierno tiene sus propios poderes, su estructura administrativa y sus políticas públicas, por lo que su orientación lógica es el diseño de políticas públicas y su ámbito coordinado es el modelo de autoridad traslapante. El polo contrario es el esquema integrado, en el que las unidades constituyentes participan en la creación de la base jurídica de las políticas federales para después operarlas directamente, privilegiando entonces el modelo de autoridad inclusiva en la implementación de políticas públicas (Poirier *et al*, 2015; 445-446). El espectro referido contiene diferentes combinaciones entre las orientaciones de diseño e implementación de políticas públicas.

Sobre la especificidad de las RIG, Johanna Schnabell (2015) estudió el funcionamiento de los comités intergubernamentales de ocho federaciones y generó dos postulados: A) los comités que existen son estratégicamente generales en lugar de privilegiar la especificidad política, cosa que debe orientarse hacia un mayor equilibrio; y B) el compromiso federal es prácticamente igual en comités verticales y horizontales, aunque en los verticales la presencia federal inhibe el debate y, por consiguiente, afecta relativamente el compromiso, se recomienda entonces fortalecer los comités horizontales (Schnabell, 2015: 9).

No obstante, dado que los comités horizontales son una gran minoría en México por el prevaleciente modelo de autoridad inclusiva, una alternativa es potenciar la forma en la que se integra la representación municipal. Sobre esa base, la siguiente es una primera ponderación estratégica, inacabada y con base en la evidencia empírica, de la integración municipal en las RIG: 1) por jurisdicción, se refiere a la integración municipal, individual o plenaria, por regiones estratégicas o temas de interés particularizado; 2) plenaria, son interacciones en las que se pretende la integración universal en sistemas nacionales o estatales, dada la supuesta relevancia temática; 3) por convocatoria, constituye la participación discrecional de los gobiernos municipales atendiendo los requisitos del gobierno convocante; 4) por representación regional, es la abreviación de la participación plenaria mediante la selección de delegados capaces de reproducir los intereses de las municipalidades vecinas; 5) por designación de homólogos, instituye una variante de la anterior que suma el ejercicio democrático al proceso de selección; 6) por invitación, permite mayor discrecionalidad de los gobiernos estatales y nacional en las decisiones de participación municipal; 7) por asociaciones de municipios, sustituye la participación municipal individual mediante asociaciones interlocutoras que aparentemente mejoran la exposición de temas municipales específicos; y 8) para asesoría y apoyo, son intervenciones de los gobiernos estatales y nacional bajo el supuesto de que la instancia municipal posee carencias político-administrativas que pueden subsanar.

Respecto a los métodos de las RIG, Nicole Bolleyer y Lori Thorlakson (2012) utilizaron métodos cuantitativos para realizar un estudio comparado sobre los resultados de las RIG. La clasificación derivada fue la siguiente: 1) interdependencia lograda mayormente a través de métodos legislativos, como Australia, Canadá, Estados Unidos e India; 2) federaciones altamente interdependientes, como Alemania; 3) interdependencia lograda mayormente a través de métodos administrativos, como Argentina, Austria, España, Sudáfrica y Suiza; y 4) federaciones altamente autónomas, como Bélgica. La secuencia anterior sugiere, a manera de premisa, que las RIG fundadas en métodos legislativos se orientan hacia la interdependencia, mientras que aquellas basadas en métodos administrativos apuntan hacia la autonomía de los gobiernos subnacionales (Bolleyer y Thorlakson, 2012: 10).

Diseño de políticas públicas a nivel nacional

La virtual participación de los gobiernos locales en el diseño de políticas nacionales cuenta con 18 acciones distintas.

Por su carácter intersectorial, destaca el grupo técnico de ordenamiento y desarrollo turístico sustentable de Los Cabos. Este órgano colegiado, que inició actividades en octubre de 2016 promovido por la Secretaría de Turismo (federal), ha sumado el apoyo de la Secretaría homóloga del estado de Baja California, del Fondo Nacional de Turismo (FONATUR), del Instituto Municipal de Planeación de Los Cabos, así como de seis delegados federales: 1) desarrollo agrario, territorial y urbano; 2) gobernación; 3) medio ambiente y recursos naturales; 4) agua; 5) vivienda de los trabajadores; y 6) suelo urbano. Su propósito es dar atención a temas estratégicos del municipio como agua, suelo, vivienda e instrumentos de planeación (SECTUR, 2018). Con fundamento en el *Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de Áreas Naturales Protegidas*, los consejos asesores integran a presidentes municipales con competencia jurisdiccional (RLGEEPAMANP², 2000, art. 20 f. IV). Se encontraron como ejemplos los consejos asesores de la Barranca de Meztitlán y El Chico en el Estado de Hidalgo, así como la Reserva de la Biósfera de la Mariposa Monarca en los límites de los estados de México y Michoacán. Es similar el funcionamiento de los organismos de cuenca, fundados en la *Ley de aguas nacionales* (LAN, 1992, art. 13 BIS). El ejemplo localizado fue el Consejo de Cuenca del Río Presidio al San Pedro en el estado de Durango.

La junta de gobierno del Consejo de Promoción Turística de México S. A. de C. V., según su propio estatuto orgánico y de manera parcialmente focalizada, integra ocho representantes de las entidades federativas y cuatro representantes municipales (AEOCPTM, 2014: art. 11 f. V).

La conferencia nacional de seguridad pública municipal, erigida por la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, cuenta con representantes regionales del orden municipal de gobierno, al integrar dos presidentes municipales de cada estado, designados por el consejo local de seguridad pública

² El significado de todas las siglas jurídicas del artículo se encuentran en la bibliografía final –Referencias consultadas– en orden alfabético.

correspondiente, así como dos titulares de los órganos político-administrativos de la Ciudad de México seleccionados por el mismo mecanismo (LGSNSP, 2009, art. 32).

La Comisión de Justicia Integral para Adolescentes en Conflicto con la Ley, como parte del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, y según su propio acuerdo de creación (7/2015), procura que las instituciones del sistema apoyen a las autoridades locales en el diseño, implementación y evaluación de las políticas temáticas (ACJIACL, 2015, art. Primero).

Como fin del Sistema Nacional de Planeación Democrática se convoca a representantes de los distintos órdenes de gobierno a participar en los gabinetes especializados, que para el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 fueron cinco: A) México en paz, B) México con responsabilidad global, C) México próspero, D) México incluyente, y E) México con educación de calidad (AIFG, 2013, art. Tercero).

Los gobiernos locales mexicanos tienen potencial participación en siete comisiones intersecretariales, al señalarse en los acuerdos de creación respectivos la posibilidad de que sean invitados a formar parte de dichas comisiones, con voz pero sin voto en la mayoría de los casos. Tales comisiones intersecretariales, de acuerdo a la información analizada para el presente texto, son las siguientes: 1) prevención social de la violencia y la delincuencia (ACIPSVD, 2013, art. Segundo), 2) prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección de adolescentes trabajadores en edad permitida en México (ACIPETIPATEPM, 2013, art. Segundo), 3) manejo sustentable de mares y costas (ACIMSMC, 2008, art. Segundo), 4) política industrial (ACIPI, 1998, art. 2), 5) prevención y combate a la economía ilegal (ACIPCEI, 2006, art. 5), 6) cambio climático (ACICC, 2005, art. Segundo), y 7) coordinación operativa en los puntos de internación en territorio nacional (ACICOPITN, 2011, art. Tercero).

Diseño de políticas públicas a nivel estatal

En el diseño de las políticas estatales se encontraron 10 acciones intergubernamentales que cuentan con la participación de funcionarios municipales.

Una fórmula de integración de funcionarios municipales a los consejos estatales de ordenamiento territorial y desarrollo ur-

bano es la plenaria. A manera de ejemplo, según la *Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo*, el consejo estatal respectivo incluye a: *los Ayuntamientos, que estarán representados por el Presidente Municipal o por el titular de la dependencia municipal relacionada con el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano* (LAHOTDUEQR, 2018, art. 26 f. IV).

En otros casos, como el Estado de México, la comisión estatal de desarrollo urbano y metropolitano y la comisión estatal de desarrollo urbano y vivienda, según el *Código Administrativo del Estado de México* y el *Reglamento del libro quinto* de ese código, consideran la participación de los gobiernos municipales de la entidad únicamente cuando se traten asuntos de su jurisdicción territorial (CAEM, 2001, art. 5.14 f. III. RLQCAEM, 2016, art. 17 f. III).

Se encontraron consejos directivos de organismos descentralizados estatales que incluyen la participación de funcionarios municipales. En el Estado de México, el consejo directivo del Centro de Control de Confianza, con base en su decreto de creación, integra cuatro presidentes municipales a propuesta del gobernador (DCCCEM, 2008, art. 6 f. Vc). Asimismo, la *Ley que crea el organismo público descentralizado de carácter estatal denominado Instituto Mexiquense de la Pirotécnica* involucra, en el respectivo consejo directivo, cuatro presidentes municipales de demarcaciones que desarrollan la actividad (LOPDEIMP, 2003, art. 5 f. IV-m).

Algunas entidades federativas cuentan con consejos estatales de mejora regulatoria. Como ejemplo, la *Ley para la Mejora Regulatoria del Estado de México y Municipios* integra al consejo estatal temático tres presidentes municipales designados por sus homólogos (LMREM, 2018, art. 12 f. XIX).

Existen también órganos colegiados para la generación de información geográfica y estadística. En el caso del Estado de México, el comité estatal de información estadística y geográfica considera, con base en el convenio respectivo, *la representación de los municipios que integran la entidad federativa, los cuales serán elegidos por cada una de las regiones, grupos o zonas que conforman la entidad federativa* (CCOCEIEGEM, 2012, cláusula sexta). Por su parte, con fundamento en el *Reglamento de Coordinación y Participación Catastral del Estado de México*, el con-

sejo estatal de coordinación y participación catastral incluye representantes de municipios electos en reuniones de trabajo regionales (RCPCEM, 2009, art. 9 f. IV).

Los comités de planeación para el desarrollo de los estados integran funcionarios municipales. La diferencia es que en el estado de Baja California Sur los presidentes municipales se suman a la asamblea de manera plenaria, por prescripción del *Reglamento Interior del Comité de Planeación para el Desarrollo de Baja California Sur* (RICPBCS, 2005, art. Tercero f. VII). Mientras que en Quintana Roo, de acuerdo al *Reglamento Interior del Comité de Planeación para el Desarrollo de Quintana Roo*, los titulares de la administración pública municipal se integran por invitación (RICPQR, 2008, art. 30 f. VII).

Diseño de políticas públicas a nivel municipal

La presente investigación detectó únicamente tres órganos colegiados para el diseño de políticas públicas municipales.

En el caso del Estado de México, los Comités de Prevención y Control del Crecimiento Urbano, normados por sus propios lineamientos generales, integran 17 representantes de los tres órdenes de gobierno bajo la dirección del presidente municipal respectivo (ACMPCCU, 2016, art. Cuarto). Otro modelo intergubernamental mexiquense es la participación de un representante de la Comisión del Agua del Estado de México en los consejos directivos de los organismos municipales operadores de agua potable, según el señalamiento expreso de la *Ley de Agua para el Estado de México y Municipios* (LAEMM, 2013, art. 38 f. III).

En materia de planeación del desarrollo, algunos consejos o comités municipales de la materia incluyen, por invitación, representantes de dependencias u organismos estatales o federales. A manera de ejemplo, el Instituto Politécnico Nacional participa en los órganos colegiados de los municipios de Silao, Guanajuato y Reynosa, Tamaulipas (IPN, 2018).

Implementación de políticas públicas a nivel nacional

La implementación de las políticas nacionales contempla la participación de autoridades municipales en los siguientes 16 casos. Los comités técnicos de fondos basados en el artículo 9 A de la *Ley de Coordinación Fiscal*, destinados a la construcción coordi-

nada de obras viales adyacentes a caminos y puentes de peaje, consideran la participación cofinanciera de los gobiernos municipales involucrados (LCF, 1978, art. 9 A).

La Comisión Consultiva, fundada en la *Ley de Aeropuertos*, incluye a los gobiernos municipales de la jurisdicción territorial correspondiente (LA, 1995, art. 44).

El Sistema Nacional de Atención a Víctimas, constituido por la *Ley General de Víctimas*, prescribe la coordinación eventual o casuística de las instituciones homólogas de los tres órdenes de gobierno (LGV, 2017, art. 79).

El Consejo consultivo, previsto en la *Ley General de Contabilidad Gubernamental*, incluye un gobierno municipal por cada una de las ocho regiones del país: *un representante de los municipios por cada grupo de las entidades federativas a que se refiere el artículo 20, fracción III, de la Ley de Coordinación Fiscal* (LGCG, 2008, art. 12).

Cuatro comisiones intersecretariales, según sus respectivos acuerdos de creación, integran por invitación a gobiernos municipales: A) instrumentación del programa de integración del registro nacional de población (APIRNP, 2004, art. 4); B) desarrollo del gobierno electrónico (ACIDGE, 2005, art. Séptimo f. IV); C) gasto público, financiamiento y desincorporación (ACIGPFD, 2008, art. Segundo); y D) investigación oceanográfica (ACNCIO, 2006, art. Segundo). De igual forma, otros dos órganos colegiados de diferentes sectores administrativos y fundamentos jurídicos pueden invitar a autoridades locales: 1) el grupo de trabajo sobre reducción de emisiones por deforestación y degradación, instituido según la *Ley General de Cambio Climático*, cuando se aborden temas relacionados con el ámbito municipal de competencia (LGCC, 2012, art. 49); y 2) el Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes, según su propio decreto de creación, cuando las atribuciones de las entidades locales tengan relación con el objeto propio del Consejo (DCNPA, 1987, art. Tercero).

En el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, por señalamiento expreso de sus lineamientos, participan cuatro representantes de gobiernos municipales (ACNOTDU, art. 3 f. VIII).

La Secretaría de Turismo, en cumplimiento de su Reglamento Interior, impulsa la coordinación intergubernamental en la materia, así como la alineación de los programas locales a la política nacional y al programa sectorial (RIST, 2013, art. 12 f. XVIII). La comisión con carácter permanente encargada de los trabajos que se deriven respecto del instrumento de política pública nacional 25 al 25: objetivos nacionales de derechos de niñas, niños y adolescentes, integra a los gobiernos municipales a través de invitación a la Conferencia Nacional de Municipios de México (A25-25, 2016, art. Cuarto). En forma similar, la Comisión Nacional de Desarrollo Social integra genéricamente a cada una de las asociaciones nacionales de municipios reconocida (DCNDS, 2004, art. 3° f. III).

Petróleos Mexicanos participa en diversas reuniones de trabajo con autoridades municipales, con el objeto de obtener y conservar la licencia social para operar en las diversas zonas del país (PEMEX, 2018).

Implementación de políticas públicas a nivel estatal

Como grupo de mayor cuantía, la implementación de políticas públicas estatales cuenta con 42 interacciones estado-municipios.

Las entidades federativas tienden a reproducir el esquema nacional contra la trata de personas. A manera de ejemplo, según la *Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas* en el Estado de México, el consejo estatal de la materia integra cinco presidentes municipales, de aquellos municipios con mayor índice en la comisión del delito de trata de personas (LTPyAVEM, 2013, art. 40 f. 20).

Con el mismo énfasis focal, y en la misma entidad mexiquense, el Consejo Forestal del Estado de México, según Reglamento Interno, considera la participación de los ayuntamientos de Temascaltepec, Amanalco, Amecameca y Villa del Carbón (RICFEM, 2018, art. 2). El comité de protección forestal, según el mismo fundamento jurídico, considera la integración plenaria de los ayuntamientos (RICFEM, 2018, art. 31).

El sistema nacional de protección civil, instituido por la *Ley General de Protección Civil*, integra eventualmente a los sistemas

de protección civil de las entidades federativas, sus municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (LGPC). Como caso específico, el consejo regional del transporte del Valle de Toluca, con base en el *Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno*, regularmente solicita la intervención de los ayuntamientos en el ámbito de su competencia (RISGG, 2013, art. 9 f. XVIII).

En los consejos locales que establece la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, participan los gobiernos municipales en los términos de la legislación de cada entidad federativa (LGSNSP, 2009, art. 34).

Los sistemas estatales de coordinación fiscal, de acuerdo a las leyes estatales de la materia, integran funcionarios municipales según dos fórmulas: plenaria y por representación regional.

Algunos estados integran consejos estatales de armonización contable. En el caso del Estado de México, tal como lo indica el *Código Financiero del Estado de México y Municipios*, forman parte del consejo que nos ocupa los tesoreros municipales representantes del Consejo Directivo del Instituto Hacendario del Estado de México (CFEMM, 1998, art. 339 Bis f. XI).

Son también comunes los consejos estatales de desarrollo social. En el mismo ejemplo del Estado de México, el Consejo de Cooperación para el Desarrollo Social, señalado en la *Ley de Desarrollo Social del Estado de México*, integra un presidente municipal representante de cada una de las regiones en las que se divide el estado, elegido por insaculación (LDSEM, 2004, art. 50 f. IV). La misma fórmula de participación municipal ocupa el sistema estatal de protección integral, de acuerdo a la *Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de México* (LDNNAEM, 2015, art. 97 f. E).

Los consejos de salud de los estados generalmente integran funcionarios municipales. En el caso del Estado de México existe un solo representante, por prescripción del *Código Administrativo del Estado de México* (CAEM, 2001, art. 2.9).

Los consejos estatales de participación social en la educación deben asegurar la participación de autoridades educativas municipales, para dar así cumplimiento al *Acuerdo número 716 por*

el que se establecen los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los consejos de participación social en la educación (A716, 2014, art. 23).

Las comisiones estatales de consejos ciudadanos del programa de desarrollo cultural municipal se han integrado por convenio en 15 estados. Por reglas de operación funcionan, en forma análoga, las comisiones de planeación del programa de apoyo a las culturas municipales y comunitarias (SECULTA, 2017).

En las sesiones de los gabinetes regionales del Estado de México se pueden invitar a servidores públicos de los diferentes órdenes de gobierno, según el *Reglamento de los Gabinetes del Poder Ejecutivo del Estado de México* (RGPEEM, 2013, art. 14). A su vez, con fundamento en la *Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana del Estado de México*, la comisión interinstitucional de la materia regularmente invita funcionarios de los tres órdenes de gobierno con voz pero sin voto (LPSVDPCEM, 2012, art. 18).

En la entidad mexiquense, con base en el *Reglamento del Mérito Civil del Estado de México*, las decisiones de premiación de la preseas Estado de México se dan mediante jurados intergubernamentales, de tal modo que participan tres presidentes municipales en las preseas *Adolfo López Mateos*, a la Administración Pública; *Gustavo Baz Prada*, a la Perseverancia en el Servicio a la Sociedad, y *José María Heredia y Heredia*, al desempeño relevante de mexiquenses en el extranjero (RMCEM, 2002, arts. 57 61 y 68-B).

Algunos gobiernos estatales suelen realizar reuniones de delegados federales con presidentes municipales, como es el caso del Estado de Quintana Roo (IPN, 2018).

El presupuesto por proyectos tiende a generar acciones intergubernamentales en algunas entidades federativas. En el caso del Estado de México, la Secretaría de Desarrollo Económico realiza tres de esas acciones: 1) revisión de las propuestas de catálogo municipal de trámites y servicios, 2) asesoría de las comisiones municipales de mejora regulatoria, y 3) revisión de los programas anuales de mejora regulatoria de los municipios (SDEEM, 2014).

La Secretaría de Cultura realiza cuatro operaciones: A) asesoría técnica a municipios en materia de infraestructura deportiva, B) sistema de información de infraestructura deportiva a nivel municipal, C) capacitación al personal de los institutos municipales de cultura física y deporte, y D) asesoría a los municipios sobre la consolidación de los institutos municipales de cultura física y deporte (SCEM, 2014).

La Secretaría de Turismo coordina dos acciones: I) convenios de coordinación de obra por encargo para municipios con vocación turística, y II) asesoría a los municipios en materia de elaboración de material promocional (STEM, 2014).

La Consejería Jurídica del Ejecutivo Estatal alcanza ocho rubros: a) acuerdos con autoridades municipales para otorgar descuentos a grupos en situación de vulnerabilidad, b) promover que los 125 ayuntamientos se suscriban al periódico oficial *Gaceta de gobierno*, c) registrar las firmas autógrafas de los funcionarios estatales y municipales, d) elaborar y renovar constancias a los presidentes y tesoreros municipales para el cobro de participaciones, e) brindar asesoría en materia de legalización a los ayuntamientos, f) obtener firmas de los convenios amistosos de límites territoriales entre las autoridades municipales y estatales con entidades vecinas, g) atender consultas o asesorías solicitadas por instancias municipales, y h) recopilar para su consulta los bandos municipales (CJEEM, 2014).

La Secretaría General de Gobierno coordina la agenda de desarrollo municipal (SGGEM, 2014). El Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social extiende, a solicitud de los ayuntamientos, el dictamen previo de rezago social (CIEPSEM, 2014). La Inspección General de Instituciones de Seguridad Pública inspecciona a instituciones municipales (IGISPEM, 2014). El Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios celebra convenios con ayuntamientos para el reconocimiento de adeudos y forma de pago (ISSEMyM, 2014).

Implementación de políticas públicas a nivel municipal

En forma similar al caso del diseño de políticas públicas municipales, la presente investigación detectó un mínimo de dos casos de implementación en el nivel local de gobierno.

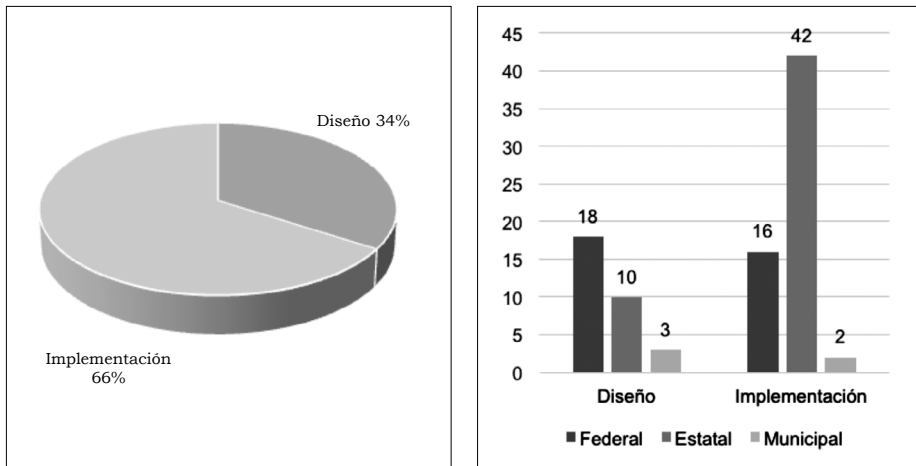
Municipios fronterizos de derechos humanos es un programa focalizado en la frontera sur, para comprometer la participación de los 23 municipios involucrados en función de las prioridades temáticas (SEGOB, 2018).

Finalmente, la implementación de políticas públicas a nivel municipal se basa principalmente en los programas de inversión descentralizada. Los más importantes por su cuantía y constancia son los del Ramo 33: el fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal y el fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Conclusiones

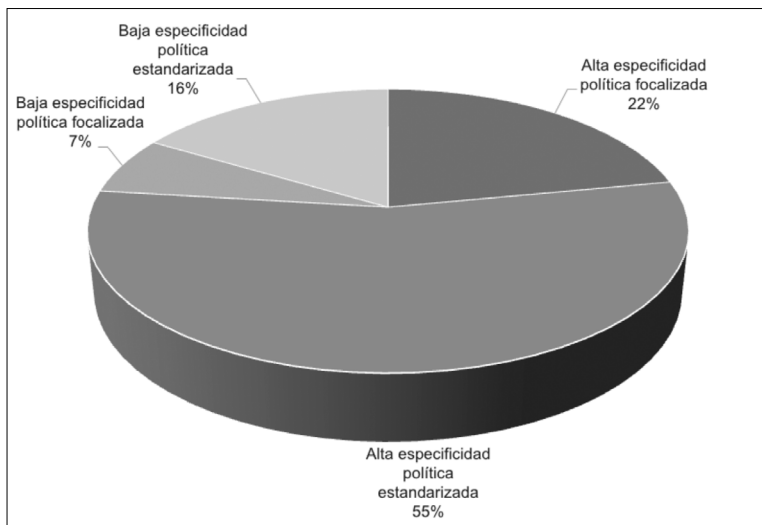
Al constituirse como sistema federal dual, casi trial por definir facultades municipales exclusivas desde la misma Carta Magna, México debería orientar las RIG con participación de los gobiernos municipales al diseño de políticas públicas. El gobierno nacional confirma levemente esa propensión al destinarle el 19.8% de las RIG con participación municipal, sobre el 17.6% dirigidas a la implementación. Los gobiernos municipales también ratifican lo inicial al reportar 3.3% de las RIG para el diseño de políticas públicas, sobre el 2.2% orientadas a la implementación. Destaca significativamente la escasez del RIG desarrolladas en el ámbito municipal, con sólo cinco acciones. Sin embargo, como mayor contradicción, los gobiernos estatales dedican el 46.2% de las RIG con participación municipal a la implementación y sólo el 11% al diseño. Lo anterior es determinante para que el balance general sea 66% de las RIG con participación municipal dedicadas a la implementación de políticas públicas y únicamente 34% al diseño, lo que alude al esquema unificado. Estas cifras deberán ser ratificadas por el autor en futuros trabajos, ya que el presente texto sólo consideró a detalle las RIG del Gobierno del Estado de México con participación municipal. Otro pendiente fue la efectividad de las acciones intergubernamentales más allá de la revisión jurídica. Sin embargo, la relación 2-1 se antoja difícil de modificar. Los resultados del primero y los demás análisis por categorías se muestran en las siguientes gráficas:

Figura 1.- Participación de los gobiernos municipales en las fases de las RIG



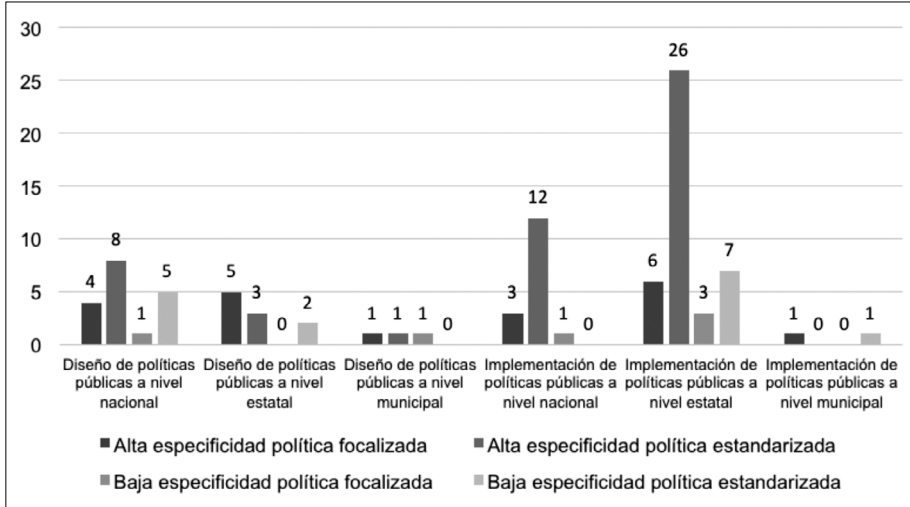
Fuente: Elaboración propia

Figura 2.- Participación general de los gobiernos municipales en la especificidad de las RIG



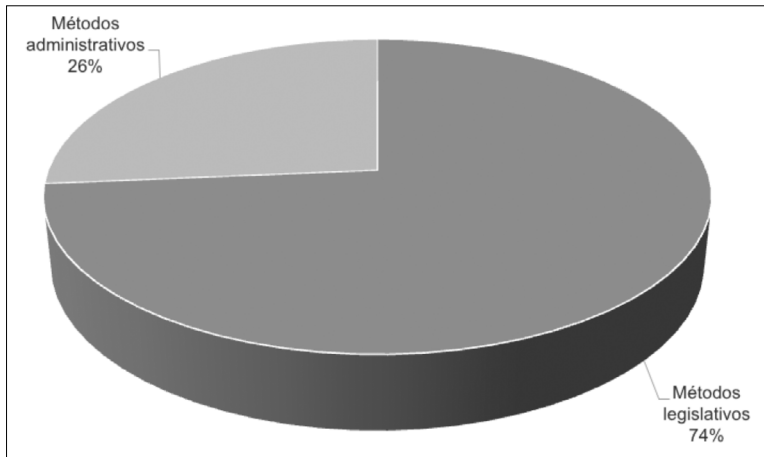
Fuente: Elaboración propia

Figura 3.- Participación de los gobiernos municipales en la especificidad de las RIG por órdenes de gobierno



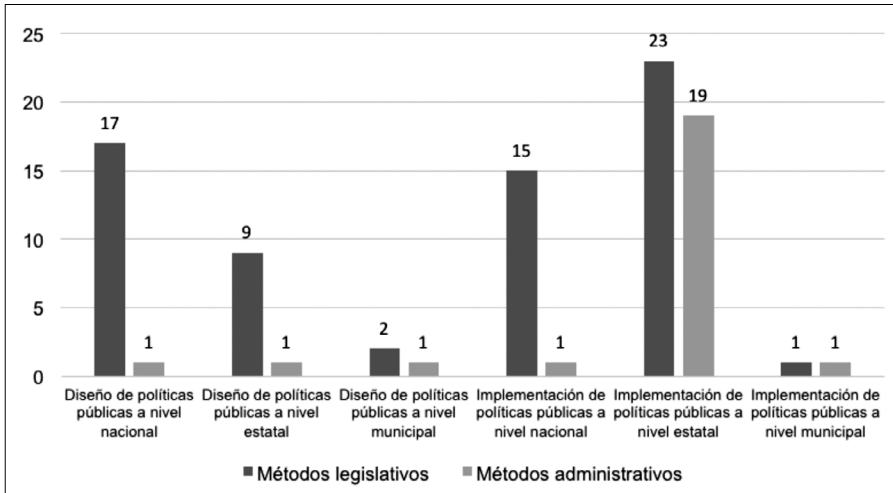
Fuente: Elaboración propia

Figura 4.- Participación general de los gobiernos municipales en los métodos de las RIG



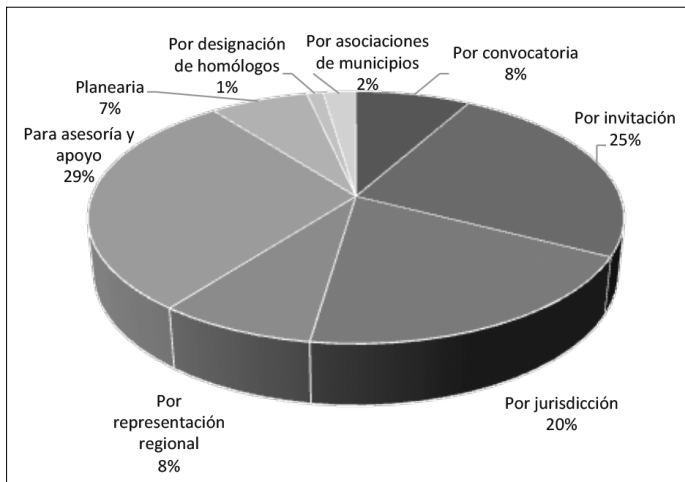
Fuente: Elaboración propia

Figura 5.- Participación de los gobiernos municipales en los métodos de las RIG por órdenes de gobierno



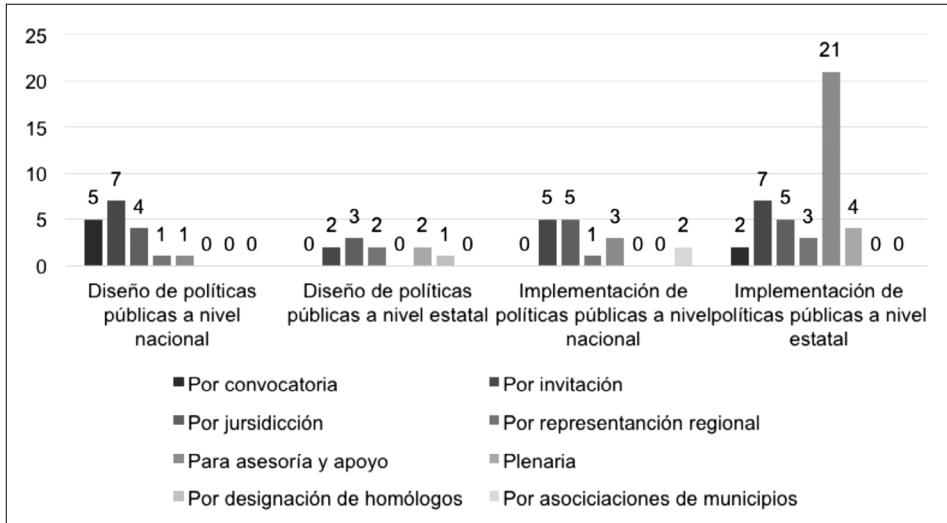
Fuente: Elaboración propia

Figura 6.- Formas de integración de los gobiernos municipales en las RIG



Fuente: Elaboración propia

Figura 7.- Formas de integración de los gobiernos municipales en las RIG por órdenes de gobierno



Fuente: Elaboración propia

La subcentralización estratégica alcanzó la primera tendencia, pues la alta especialización política estandarizada corresponde a la implementación estatal con participación municipal (28.6%), seguida de la implementación y del diseño nacional con intervención de los gobiernos locales (13.2% y 8.8%, respectivamente). En contraste, las escasas acciones intergubernamentales desarrolladas en el ámbito municipal no alcanzaron a definir propensión alguna, se registró una en cada nivel de especificidad y sólo sobresalió discretamente el diseño de políticas públicas con dos. En lo general, la interactividad del sistema federal mexicano tiene como primera tendencia la alta especificidad política estandarizada (55%), seguida de su similar focalizada (22%, 5.5% en el ámbito estatal como cuarta tendencia parcial).

La proporción entre métodos legislativos y administrativos es de 74-26. Esa tendencia se repite en casi todos los resultados por ámbito sede de gobierno (parciales), a excepción de la implementación con participación municipal del ámbito estatal, donde los métodos casi se igualan en cantidad: 25.3-20.9. Por lo anterior,

se confirma que el sistema federal mexicano tiende a la interdependencia en lugar perseguir verdaderamente el anhelo histórico de autonomía municipal.

Existe un solo comité horizontal entre las 91 acciones intergubernamentales de la muestra, la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal, todas las demás son interacciones verticales. En cuanto a los mecanismos de inclusión municipal, dos de las alternativas menos favorables, *asesoría y apoyo y por invitación*, ocupan los primeros lugares (29% y 25%, respectivamente; 54% en conjunto). La primera se concentra mayoritariamente en el ámbito estatal de implementación con participación ciudadana (23.1%), lo que resta efectividad a los escasos métodos administrativos encontrados: la *asesoría y apoyo* podrían resultar antisubsidarios y con ello se atentarían contra la autonomía municipal, estudios posteriores deben confirmar lo anterior. Las mayores frecuencias en la modalidad de *invitación* se registraron en el diseño nacional y en la implementación estatal (7.7% en cada caso), seguidos por la implementación nacional (5.5%). La opción más favorable, *por jurisdicción*, sólo llega a la quinta parte, con mayores frecuencias en la implementación nacional y estatal (5.5% en cada uno de ellos).

Las recomendaciones estratégicas son las siguientes: 1) equilibrar la relación diseño-implementación de las RIG con participación municipal, para reivindicar así, desde lo local, la vocación dual en el sistema federal mexicano; 2) descentralizar la actividad intergubernamental de mayor especificidad política y procurar su focalización, de tal modo que se privilegie la integración municipal en las RIG *por jurisdicción*, pueden modelarse para tal efecto los grupos técnicos de ordenamiento y desarrollo turístico sustentable, los consejos asesores de áreas naturales protegidas, los organismos de cuenca y los comités de prevención y control del crecimiento urbano; y 3) fomentar las RIG por métodos político-administrativos a iniciativa de los ayuntamientos, antes de obligarlas por métodos legislativos, lo mismo debe hacerse con los comités horizontales, modelando para el efecto la conferencia nacional de seguridad pública municipal.

Referencias consultadas

Acuerdo del Ejecutivo del estado por el que se establecen los lineamientos generales para la integración, instalación y funcionamiento de los Comités Municipales de Prevención y Control se Crecimiento Urbano en el Estado de México (ACMPCCU, 2016), México, Gobierno del Estado de México.

Acuerdo mediante el cual se crea la Comisión Nacional Coordinadora de Investigación Oceanográfica (ACNCIO, 2006), México.

Acuerdo mediante el cual se emiten los lineamientos para la integración y funcionamiento del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (ACNOTDU, 2017), México.

Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial Para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (ACIPSVD, 2013), México.

Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (ACICC, 2005), México.

Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación del Programa de Integración del Registro Nacional de Población (APIRNP, 2004), México.

Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación (ACIGPFD, 2008), México.

Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Política Industrial (ACIPI, 1996), México.

Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial para el Manejo Sustentable de Mares y Costas (ACIMSMC, 2008), México.

Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial para la Prevención y Combate a la Economía Ilegal (ACIPCEI, 2006), México.

Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de Adolescentes Trabajadores en edad permitida en México (ACIPETIPATEPM, 2013), México.

Acuerdo por el que se da a conocer el Estatuto Orgánico del Consejo de Promoción Turística de México S. A. de C. V. (ACIPETIPATEPM, 2014), México.

Acuerdo por el que se establece como instancia de coordinación permanente la comisión intersecretarial para la coordinación operativa en los puntos de internación en territorio nacional (ACICOPITN, 2011), México.

Acuerdo por el que se establece la integración y funcionamiento de los gabinetes (AIFG, 2013), México.

Acuerdo que tiene por objeto crear la comisión intersecretarial para el desarrollo del gobierno electrónico (ACIDGE, 2005), México.

Acuerdo 7/2015 por el que se crea la comisión de justicia integral para adolescentes en conflicto con la ley (ACJIACL, 2015), México, Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.

Acuerdo número 716 por el que se establecen los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los consejos de participación social en la educación (A716, 2014), México.

Acuerdo 09/2016 por el que se aprueba el instrumento de política denominado 25 al 25: objetivos nacionales de derechos de niñas, niños y adolescentes y se determina la creación de la comisión para su desarrollo e implementación (A25-25, 2016), México, Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.

Bolleyer, Nicolle y Thorlakson, Lori (2012), "Beyond Decentralization: The Comparative Study of Interdependence in Federal Systems", en *Publius: The Journal of Federalism*, Special Issue Comparative Study of Interdependence in Federal Systems.

Código Administrativo del Estado de México (CAEM, 2001), México, Gobierno del Estado de México.

Código Financiero del Estado de México y municipios (CFEMM, 1998), México, Gobierno del Estado de México.

Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de México (CJEEM, 2014), *Respuesta a solicitud de información pública 00024/cjee/ip/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense.

Consejo de investigación y evaluación de la política social del Estado de México (CIEPSEM, 2014), *Respuesta a solicitud de información pública 00011/cieps/ip/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense.

Convenio para la constitución y operación del comité estatal de información estadística y geográfica del Estado de México (CCOCEIEGEM, 2012), México, Gobierno del Estado de México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Covarrubias, Oscar M. (2007), *Transversalidad y coordinación de las políticas de estado en el federalismo*, Caracas Venezuela, Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Decreto por el que se crea el Centro de control de confianza del Estado de México (DCCCEM, 2008), México, Gobierno del Estado de México.

Decreto por el que se crea el consejo nacional para la prevención de accidentes (DCNPA, 1987), México.

Decreto por el que se expide la Ley general del sistema nacional de seguridad pública (LGSNSP, 2009), México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Decreto por el que se regula la comisión nacional de desarrollo social (DCNDS, 2005), México.

Inspección General de Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México (IGISPEM, 2014), *Respuesta a solicitud*

de información pública 00004/igispem/ip/2014, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense.

Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMyM, 2014), *Respuesta a solicitud de información pública 00036/issemym/ip/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense.

Instituto Politécnico Nacional (IPN, 2018), *Respuesta a solicitud de información pública 1117100188218*, México, Plataforma Nacional de Transparencia.

Ley de Aeropuertos (LA, 1995), México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Ley de Agua para el Estado de México y municipios (LAEMM, 2013), México, Gobierno del Estado de México.

Ley de Aguas Nacionales (LAN, 1992), México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo (LAHOT-DUEQR, 2018), México, Honorable Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.

Ley de Coordinación Fiscal (LCF, 1978), México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Ley de Desarrollo Social del Estado de México (LDSEM, 2004), México, Gobierno del Estado de México.

Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de México (LDNNAEM, 2015), México, Gobierno del Estado de México.

Ley General de Cambio Climático (LGCC, 2012), México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Ley General de Protección Civil (LGPC, 2012), México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

- Ley General de Víctimas (LGV, 2017), México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGS-NSP, 2009), México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Ley para la Mejora Regulatoria del Estado de México y municipios (LMREM, 2018), México, Gobierno del Estado de México.
- Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia Con Participación Ciudadana Del Estado de México (LPSV-DPCEM, 2012), México, Gobierno del Estado de México.
- Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas en el Estado de México (LTPyAVEM, 2013), México, Gobierno del Estado de México.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado de carácter estatal denominado Instituto Mexiquense de la Pirotecnia (LOPDEIMP, 2003), México, Gobierno del Estado de México.
- Petróleos Mexicanos (PEMEX, 2018), *Respuesta a solicitud de información pública 1857200220918*, México, Plataforma Nacional de Transparencia.
- Poirier, Johanne *et al* (coords.), 2015, *Intergovernmental relations in federal systems, comparative structures and dynamics*, Canada, Oxford University Press.
- Reglamento de Coordinación y Participación Catastral del Estado de México (RCPCEM, 2009), México, Gobierno del Estado de México.
- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de áreas naturales protegidas (RLGEEPAMANP, 2000), México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Reglamento de los gabinetes del Poder Ejecutivo del Estado de México (RGPEEM, 2013), México, Gobierno del Estado de México.

- Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México (RLQCAEM, 2016), México, Gobierno del Estado de México.
- Reglamento del Mérito Civil del Estado de México (RMCEM, 2002), México, Gobierno del Estado de México.
- Reglamento Interno del Consejo Forestal del Estado de México (RICFEM, 2018), México, Gobierno del Estado de México.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo (RIST, 2013), México.
- Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno (RIS-GG, 2013), México, Gobierno del Estado de México.
- Reglamento interior del comité de planeación para el desarrollo de Baja California Sur (RICPBCS, 2005), México, Gobierno del Estado de Baja California Sur.
- Reglamento interior del comité de planeación para el desarrollo de Quintana Roo (RICPQR, 2008), México, Poder Ejecutivo Estado de Quintana Roo.
- Schnabel, Johanna, 2016, *The intergovernmental safeguard's capacity to prevent opportunism: evidence from eight federations*, Canada, University of Montréal.
- Secretaría de Cultura (SECULTA, 2017), *Respuesta a solicitud de información pública 1114100046817*, Plataforma Nacional de Transparencia.
- Secretaría de Cultura del Estado de México (SCEM, 2014), *Respuesta a solicitud de información pública 00042/SE/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense.
- Secretaría de Desarrollo Económico del Estado de México (SDEEM, 2014), *Respuesta a solicitud de información pública 00005/sedeco/ip/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense.

Secretaría de Gobernación (SEGOB, 2018), *Respuesta a solicitud de información pública 0000400136018*, México, Plataforma Nacional de Transparencia.

Secretaría de Turismo (SECTUR, 2018), *Respuesta a solicitud de información pública 0002100026317*, México, Plataforma Nacional de Transparencia.

Secretaría de Turismo del Estado de México (STEM, 2014), *Respuesta a solicitud de información pública 00003/seturda/ip/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense.

Secretaría General de Gobierno del Estado de México (SGGEM, 2014), *Respuesta a solicitud de información pública 00047/SEGEGOB/IP/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense.

IV. MUNICIPIO URBANO

Gobernanza Metropolitana: El papel de los municipios

Alfonso Xavier Iracheta Cenecorta¹

Introducción

El origen de este texto, fue una conferencia dictada por el autor en el *Seminario 500 años de la Fundación del Primer Ayuntamiento Continental de las Américas* en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en abril de 2019.

El texto intenta argumentar, desde varias perspectivas, las condiciones y las limitaciones que tienen los municipios mexicanos para su desarrollo, tomando como fuente a la realidad observada en zonas metropolitanas y como enfoque a la gobernanza territorial, entendida como la relación y acción corresponsable de los ámbitos de gobierno en la planeación, administración y gobierno de los territorios, considerando, asimismo, el papel de los actores sociales en la colaboración social y privada con los estamentos de gobierno para enfrentar de manera organizada la problemática de éstos.

Se destacan fenómenos y problemas que ocurren en las zonas metropolitanas y el papel que la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) ha tenido para enfrentar las múltiples necesidades socioespaciales de las ciudades y metrópolis en los territorios municipales e intermunicipales.

¹ Es Doctor en Estudios Regionales (Universidad de Varsovia, Polonia). Actualmente se desempeña como Coordinador del Programa Interdisciplinario de Estudios Urbanos y Ambientales (PROURBA) de El Colegio Mexiquense. Es también Director General de Centro EURE S. C. y Asesor Principal del Índice de Prosperidad Urbana para México de ONU-HABITAT. Es investigador nacional nivel II del Sistema Nacional de Investigadores (CONACYT). Fue promotor de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de México. Fue Presidente de El Colegio Mexiquense. Ocupó el cargo de Director General de Planeación, Coordinador General de Investigación y Estudios Avanzados, Secretario Académico y Director-Fundador de la Escuela de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Fundó también la Maestría en Planeación Metropolitana en la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, y la Oficina Mexicana de ONU-Habitat. Ha publicado 29 libros y cerca de 180 artículos y capítulos de libro.

Se divide en las siguientes partes: en *primer lugar*, un análisis inicial y general del gobierno y coordinación intermunicipal en zonas metropolitanas, rescatando algunos avances legislativos en esta materia; en *segundo lugar*, la revisión de las finanzas municipales, reconociendo las profundas limitaciones que enfrentan los municipios, no sólo por lo exiguo de los recursos que reciben de los otros ámbitos de gobierno, sino por su incapacidad para poner en valor su propio territorio y recuperar las plusvalías que genera el desarrollo urbano; en *tercer lugar*, una revisión de algunas de las instituciones para la coordinación municipal en metrópolis, entre las que se destacan las atribuciones que la LGAHOTDU establece para cada orden de gobierno y su carácter concurrente; en *cuarto lugar*, el análisis de la participación ciudadana en la planeación local, destacando la territorial y urbana; el reconocimiento del derecho a la ciudad como fuente de inspiración para hacer efectiva esta participación de la ciudadanía en los asuntos de sus comunidades y la relevancia de reconocer la necesidad de nuevos espacios institucionales para la planeación local, como es el caso de los institutos de planeación local (IMPLAN); en *quinto lugar*, se destacan los instrumentos de planeación urbana municipal, evidenciando las diferencias entre los sistemas vigentes de planeación que por ley los municipios deben aplicar en sus territorios, lo que también afecta a los programas metropolitanos que requieren de la acción coordinada intermunicipal; en *sexto lugar*, se hace una revisión crítica de la coordinación municipal horizontal y vertical relativa a los procesos de planeación espacial principalmente, destacando el carácter obligatorio de coordinación intermunicipal en zonas metropolitanas establecido por la LGAHOTDU. Finalmente, se hace una reflexión final, abierta al debate.

El gobierno y coordinación intermunicipal en zonas metropolitanas

El gobierno de las zonas metropolitanas se estructura por las facultades que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga a cada ámbito de gobierno. Siendo Federal, el sistema de Gobierno Mexicano reconoce tres órdenes territoriales: nacional, estatal y municipal y por ello, no considera ni a los territorios metropolitanos ni a los regionales, más allá de declaraciones de orden técnico y político sin consecuencias constitucionales relevantes. Por ello, no existe en México el orden de gobierno metropolitano, ni tampoco el regional y su eventual instauración requeriría de una reforma constitucional.

Cada ámbito de gobierno tiene atribuciones sobre su territorio y no debe haber injerencia de los otros ámbitos, aunque en la práctica política la “invasión” de atribuciones ocurre de manera sistemática desde muchos frentes, destacadamente, el manejo de los recursos públicos y las grandes decisiones de política pública y de obras de alto impacto en los que el Gobierno Federal y los estatales “avasallan” a los gobiernos municipales.

Sus diferencias se dan también por la recaudación de impuestos, destacando el Gobierno Federal que recauda del orden de 80-85% del total nacional, dejando a los municipios apenas el impuesto predial y algunos otros, además de un conjunto de derechos y aprovechamientos relacionados con las actividades económicas y sociales en las ciudades y localidades municipales.

La LGAHOTDU, aprobada por el Congreso en 2016, amplió las facultades federales, estatales y municipales en materia de gobierno y gobernanza urbana y metropolitana, impactando principalmente a los gobiernos municipales.

Destaca la obligatoriedad de los gobiernos municipales de coordinarse para la elaboración de los programas metropolitanos y para ejercer acciones de interés metropolitano y la facultad estatal de validar los programas metropolitanos de manera que se logre su alineamiento con el resto de los planes y programas de la entidad federativa, particularmente los planes municipales de desarrollo urbano y el programa estatal en esta materia; considerando además, otros instrumentos de planeación directamente involucrados en los territorios municipales y que corresponden a las materias de atención al ambiente, movilidad, vivienda, entre otros.

Si bien la colaboración y coordinación intermunicipal existe en el ámbito constitucional, fue necesario un debate que duró del orden de 10 años² para insertar en la legislación del desarrollo

² Fue en 2006 cuando se iniciaron los debates y análisis en pro de una legislación específica para el ámbito metropolitano. En una primera fase, la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, asumió el reto que culminó con el Congreso Nacional para la Reforma Metropolitana, como parte de los trabajos de la entonces Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad; en una segunda etapa, ambas cámaras federales instalaron la Mesa Interparlamentaria para la Reforma Metropolitana en 2010, cuyos resultados fueron una propuesta aprobada por la Cámara de Diputados para una Reforma Constitucional que reconocía explícita-

urbano, el fenómeno metropolitano y ampliar el papel de los municipios en la planeación y desarrollo de estos territorios.

Como se estableció en el ámbito del Congreso Nacional para la Reforma Metropolitana en 2008, “el problema central ... (de la reforma metropolitana) ... es establecer la materia metropolitana como objeto que requiere de regulación especial, en tanto concierne al desarrollo urbano en territorios que rebasan la autonomía administrativa municipal y requiere la integración de la toma de decisiones, la colaboración y la acción coordinada por parte de los municipios y estados” (Ávila Obdulio, 2008: 132, en García R. e Iracheta, A., 2008).

Es decir, se reconoció que México no sólo es un país eminentemente urbano al asentar cerca de 8 de cada 10 habitantes en ciudades, sino que el fenómeno ha avanzado, al conurbar ciudades y municipios conformando zonas metropolitanas, en las que vive del orden de 6 de cada 10 mexicanos.

Finanzas municipales

El ámbito estatal de gobierno, es reconocido constitucionalmente como libre y soberano y por ello, cada entidad federativa tiene su Congreso Local que emite su Constitución y sus leyes.

Por su parte, los municipios son libres, pero con autonomía muy limitada que se ve reducida por los bajos recursos fiscales que recibe de los otros dos ámbitos de gobierno.

De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución, tienen la facultad de planificar el territorio, otorgar servicios públicos básicos, recaudar el impuesto predial y cobrar derechos y aprovechamientos derivados de licencias y servicios.

mente el fenómeno metropolitano y una propuesta de nueva Ley General de Asentamientos Humanos que sustituiría la original de 1976; esta última propuesta no fue votada por el Congreso. La tercera etapa, se inicia con la recuperación por parte de la Comisión de Desarrollo Urbano de la Cámara de Senadores, de la propuesta de Ley General, misma que fue sujeta de debate y ajustes durante más de 3 años, hasta alcanzar un dictamen favorable de 6 comisiones senatoriales y fue titulada Ley General de las Ciudades y el Territorio. La última etapa que culminó con la aprobación de la LGAHOTDU vigente en noviembre de 2016, consistió en una revisión coordinada por la SEDATU de la Ley General de las Ciudades y el Territorio. Si bien el producto final redujo avances logrados en la ley revisada, se logró mantener buena parte de lo discutido a los largo de una década.

Sin embargo, diversos servicios públicos –energía, telefonía, internet– son otorgados por empresas –públicas y privadas– coordinadas por el Gobierno Federal o el estatal, según cada caso, aunque deben cumplir la normatividad municipal de desarrollo urbano, situación difícil de lograr por el poder desproporcionado y la presión que ejercen las grandes compañías sobre los ayuntamientos.

Desde la perspectiva económica, mientras que las entidades federativas pueden adquirir deuda para enfrentar las necesidades de sus territorios, incluyendo las zonas metropolitanas, los municipios también la pueden adquirir, aunque con diversas limitaciones establecidas en la legislación de deuda pública municipal de cada entidad.

Son tres las fuentes fiscales de recursos para el desarrollo de los municipios en México:

- La primera, son las transferencias federales que se hacen constitucionalmente a las entidades federativas y a los municipios por medio del Convenio de Coordinación Fiscal, a lo que se agregan recursos provenientes de programas y fondos federales y para los municipios, de programas de orden estatal.
- La segunda, son los impuestos estatales que se determinan por los congresos locales; éstos son recaudados en los municipios y en algunos casos son compartidos con éstos.
- La tercera, son los impuestos municipales que legisla cada Congreso Local.

Adicionalmente a estas fuentes fiscales, el crédito y las asociaciones público-privadas, se han convertido en fuentes de recursos para los gobiernos estatales y los municipales para la realización de obras diversas en todos los sectores del desarrollo.

La gestión de asociaciones público-privadas, enfrenta el riesgo de desequilibrios entre las empresas privadas y los gobiernos locales, situación que ha sido evidenciada especialmente en medios de comunicación y en diversas decisiones judiciales, en las que se ha reportado que no representan en muchos casos buenas prácticas.

Adicionalmente, cada año fiscal la Cámara de Diputados aprueba un conjunto de fondos y programas federales, que son administrados por las Secretarías de Estado y que, finalmente, se ejecutan en los territorios municipales, en sus ciudades y en las zonas metropolitanas. Es destacable, que buena parte de los gobiernos municipales carecen de una estrategia de promoción y gestión de estos recursos, ocurriendo dos fenómenos: que sea el Gobierno Federal el que determine qué y dónde aplicar dichos recursos, o que una parte sea subejercida por falta de proyectos.

Un caso importante para municipios que comparten zonas metropolitanas, ha sido el Fondo Metropolitano, creado por el Congreso de la Unión en 2006, y que en su mejor año ha ejercido del orden de 500 millones de dólares.

Sin embargo, se ha evidenciado que los recursos de dicho Fondo han sido sistemáticamente aplicados y decididos por los Ejecutivos Estatales, prácticamente sin la participación de los gobiernos municipales, aunque todas las acciones y obras realizadas han ocurrido en algún municipio. Igualmente, que la mayor parte de sus proyectos no han sido de ámbito metropolitano, sino que han respondido a intereses directos de los gobernadores de las entidades federativas y que, finalmente, muchos proyectos y acciones han tendido a incentivar comportamientos contradictorios, como ha sido el caso del dominio –en número de proyectos y en proporción de los recursos– de proyectos y obras que incentivan el uso del automóvil individual en detrimento de las alternativas más cercanas a la sustentabilidad, como el transporte público y los medios no motorizados de movilidad (Iracheta e Iracheta, 2014).

Destaca por otra parte, que no se han logrado avances sustanciales, para que los gobiernos municipales recuperen los incrementos de valor de los predios urbanos y de las construcciones en las ciudades, no obstante, que dichos incrementos de valor provienen en buena medida, de las decisiones de planeación de los usos del suelo, de las licencias de construcción y de las obras públicas que se realizan con recursos fiscales. Las razones de esto son varias, siendo las más importantes por su impacto:

- Que la mayor parte de los municipios mexicanos, salvo algunas excepciones, carecen de estrategias eficientes para

la recaudación del impuesto predial, situación que ha llevado a muchos municipios a enfrentar un grave problema de sobreendeudamiento.

- Que no obstante los avances logrados en muchos países para la recuperación de las plusvalías que se generan con el desarrollo de los mercados denominados “enfáticamente urbanos” –inmobiliario, de la construcción y financiero– en México persiste un atavismo político que impide aprovechar las capacidades urbanas para autofinanciar sus infraestructuras y equipamientos sociales, a partir de dichas plusvalías.
- Dicho atavismo político se fundamenta en la relación política-económica entre políticos y funcionarios con propietarios del suelo y edificios y con inversionistas y desarrolladores, quienes aportan a las campañas políticas y a cambio exigen “libertades amplias” para los negocios inmobiliarios y para no incrementar los impuestos territoriales.

La grandes dificultades financieras de los municipios, han podido paliarse –aunque muy limitadamente– con las rentas o transferencias que reciben y que pueden ser garantía de créditos; sin embargo, las transferencias federales son inembargables y no pueden estar sujetas a retención, con excepción de las que provienen del Fondo General de Participaciones, del Fondo de Fomento Municipal y de los recursos a los que se refiere la Ley de Coordinación Fiscal; en estos casos, podrán ser afectados en garantía, como fuente de pago de obligaciones contraídas, sólo con autorización del Congreso local.

México: Recaudación Municipal, 1990-2013 (% del PIB)

PAIS	1990	2000	2010	2013*
México	0.17	0.15	0.22	0.16

*Los valores corresponden al año 2012.

**Base de datos Presión Fiscal Equivalente de América Latina y el Caribe (BID; CIAT). Consultados en agosto de 2016.

Fuente: Tomado de Blanco et al (2016: 21)

Las instituciones para la coordinación municipal en zonas metropolitanas

La LGAHOTDU establece un conjunto de preceptos en materia de gobernanza metropolitana que deben ser retomados por las leyes estatales en la materia; incluye diversos aspectos, entre los que destacan:

- Las definiciones más relevantes en materia metropolitana, que incluye las funciones que son de interés directo de este ámbito territorial y que permite distinguir las de las que corresponden al espacio municipal.
- La determinación que las atribuciones sobre el desarrollo metropolitano, deberán ser ejercidas de manera concurrente por la Federación, los gobiernos estatales, los gobiernos municipales y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.
- Entre estas atribuciones, sobresalen:
 - o La delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas.
 - o La participación en convenios de zonas metropolitanas.
 - o El establecimiento de mecanismos para la gobernanza metropolitana con carácter obligatorio para la coordinación de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.

La propia Ley, define las estructuras institucionales que deberán crearse para hacer efectiva esta coordinación concurrente entre los tres ámbitos de gobierno:

- I. Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación, donde participen los tres órdenes de gobierno, con la atribución de coordinar la formulación, aprobación, gestión, evaluación y cumplimiento de los programas metropolitanos.
- II. Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano que promoverá los procesos de consulta pública e interinstitucional, conformado por representantes de los tres órdenes de gobierno y de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia.

- III. Mecanismos de carácter técnico a cargo de las entidades federativas y municipios. Instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes, relacionados con las materias de interés metropolitano.
- IV. Mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas incluyendo, entre otros, el fondo metropolitano.

Más específicamente, se establece que las zonas metropolitanas ubicadas en el territorio de uno o más municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales. Por su parte, las megalópolis o zonas metropolitanas, se coordinarán en las materias de interés metropolitano con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como con el gobierno de las entidades federativas que compartan dichas megalópolis y zonas metropolitanas.

Para ello, la propia LGAHOTDU, define que corresponderá a la SEDATU emitir los lineamientos con los métodos y procedimientos para medir y asegurar que los proyectos y acciones de interés metropolitano, tengan un efectivo impacto y guarden congruencia con los distintos instrumentos de planeación.

Como consecuencia de lo anterior los congresos estatales deberán emitir su propia legislación de manera que sea congruente con la LGAHOTDU, aunque, en estricto sentido, no existe garantía que dichas legislaciones sean congruentes entre ellas; esta situación se recrudece en las entidades que comparten zonas metropolitanas interestatales como son el Estado de México y la Ciudad de México y de manera más amplia, las que comparten la Megalópolis del Centro del País (CDMX y estados de: México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala).

La participación social en la planeación local

Otro logro relevante en la LGAHOTDU, incluye bases para la participación social en la planeación. Desde los esfuerzos iniciales en 2006 para transformar la legislación sobre el territorio y las ciudades, destacó el tema de la inclusión explícita del *derecho a la ciudad*. Si bien, los debates de la Mesa Interparlamentaria, no permitieron incorporarlo en la Reforma Constitucional, por-

que los legisladores de un partido político argumentaron que representaba un nuevo derecho que el Estado Mexicano no estaba en condiciones de cubrir, en la redacción de la nueva Ley fue posible inscribirlo, lográndose dar un primer paso hacia el derecho a políticas urbanas participativas.

Otro avance relevante, ha sido la inclusión de los institutos de planeación local, básicamente municipales (IMPLAN), como espacios de calidad técnico-científica integrados por profesionales de la planificación y que asume a la planeación desde una perspectiva integral y de largo plazo.

Varias legislaciones estatales, han asumido a esta estructura institucional como base de la planeación municipal; sin embargo, muchos de los institutos creados en municipios urbanos, carecen de los elementos fundamentales para hacer efectiva la planeación participativa, de largo plazo e integral; la razón es que no han emanado de un esfuerzo genuinamente social, sino de los gobiernos municipales y bajo el control de las presidencias municipales, con lo cual reproducen el fenómeno que se quiere evitar y que consiste en su dependencia directa de la presidencia municipal en turno, con lo cual se inhibe la posibilidad de que estos institutos permanezcan en el tiempo y logren que los planes y programas municipales, elaborados con la participación de los actores sociales y los ciudadanos y con estrategias y proyectos de largo plazo, se apliquen a lo largo de diversas administraciones municipales.

Instrumentos de planeación urbana local

La eficacia de los planes y programas de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial, además de los de desarrollo metropolitano y de ordenamiento ambiental, entre otros, se ve disminuida por la existencia de tres sistemas de planeación que actúan en paralelo, con normas y metodologías propias y que no existen garantías de coordinación y alineamiento entre ellas:

- *Planeación del desarrollo*, normado por la legislación de planeación de cada entidad federativa; cada Ayuntamiento determina el área o dependencia responsable de la elaboración y seguimiento en su ejecución del Plan de Desarrollo Municipal; en general, coordina también la elaboración de los programas sectoriales.

- *Planeación del Ordenamiento Ecológico del Territorio*, normado por la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LEEGEPA) y las leyes estatales en esta materia; corresponde a las áreas o dependencias responsables del ambiente en cada Ayuntamiento, la elaboración del Programa Municipal de Ordenamiento Ecológico del Territorio.
- *Planeación territorial y urbana*, normado por la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU); corresponde al área o dependencia en cada Ayuntamiento o al IMPLAN, coordinar la elaboración del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y participar en la elaboración, en su caso, del Programa de Desarrollo Metropolitano.

El problema no es menor, porque la falta de coordinación entre las áreas responsables de cada programa y sobre todo, la existencia misma de tres documentos que actúan sobre el mismo territorio y que se elaboran utilizando metodologías, información y enfoques distintos, tiene como consecuencia, tres versiones del desarrollo municipal que no coinciden, dando pie a la incertidumbre y sobre todo, facilitando el desorden territorial y poniendo en riesgo la productividad de la economía local y los recursos naturales del territorio municipal.

La lucha por un Plan o Programa Integral de Desarrollo Municipal, que parta de un enfoque de desarrollo económico y atención a las necesidades sociales, y que enfatice la localización espacial de cada función urbana, uso del suelo, infraestructuras y edificaciones, y que tenga como divisa inamovible la defensa del ambiente y los recursos naturales, no se ha logrado, persistiendo las visiones sectoriales y disfuncionales en buena parte de los municipios del país.

Existen, sin embargo, casos relevantes de buenas prácticas, en las que se integran metodologías del desarrollo, urbanas y ambientales y se aplican, ofreciendo a los gobiernos municipales y a los ciudadanos, documentos integrales y congruentes que rebasan las limitaciones que la propia legislación y las metodologías oficiales no han logrado³.

³ Un ejemplo, ha sido la metodología desarrollada por Centro EURE de México, que ha sido aplicada en diversos planes y/o programas de orden metropolitano

Estos esfuerzos, sin embargo, se ven limitados en la práctica, por las propias estructuras burocráticas, en las que las exigencias de documentos con enfoque sectorial sigue siendo la norma. Con ello, se evidencia la necesidad urgente de luchar por nuevas metodologías, así como por la recuperación de los espacios institucionales con visión integral, de largo plazo y participativos, como el caso antes analizado, de los IMPLANs.

Frente a estas limitaciones, la LGAHOTDU, abre la posibilidad de alinear el ordenamiento territorial con el ecológico, aunque de manera muy restringida, ya que las metodologías de planeación de uno y otro, siguen siendo muy diferentes y no han sido alineadas para lograr que en un solo instrumento de planeación se atiendan ambas de manera integral y eficiente.

Esta Ley define igualmente, consecuencias administrativas y penales para quienes violen los planes y programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como los metropolitanos, con lo que abre una posibilidad relevante para que un plan o programa aprobado en un municipio, eleve su eficacia social y espacial, al reducir los riesgos de cambios de usos del suelo o incumplimiento de lo aprobado en dichos instrumentos.

Un ordenamiento importante en la Ley, es el reconocimiento de la necesaria coordinación intermunicipal para la planeación metropolitana; se establece que una vez que ha sido aprobado un programa de desarrollo metropolitano o de conurbación, los gobiernos locales que conforman la metrópoli o conurbación, tendrán el plazo de un año para adecuar sus planes o programas de desarrollo urbano.

Al margen del cumplimiento o no de esta norma (el plazo se cumplió en noviembre de 2017), se determina una especie de relación de precedencia o jerarquía entre el TODO (la zona metropolitana) y sus PARTES (los municipios), por lo que los instrumentos locales deben alinearse con los programas metropolitanos, dando paso a la posibilidad de congruencia en estrategias y proyectos y en el respeto de los gobiernos municipales a los acuerdos tomados para el desarrollo de la metrópoli o conurbación.

y municipal y que evidencia que es posible contar con un instrumento integrado para la toma de decisiones espaciales, a la vez que las necesarias sobre el desarrollo económico y social y sobre la defensa del patrimonio y el ambiente.

Jurídicamente, este alineamiento implica que cada gobierno municipal, deberá contar con los dictámenes de validación y congruencia que para ese fin serán solicitados y emitidos por los gobiernos estatales o por el Federal.

Coordinación municipal (horizontal y vertical)

Los municipios tienen la facultad de coordinarse y asociarse entre ellos para llevar a cabo acciones conjuntas, la prestación de servicios públicos, la realización de obras públicas, entre otras acciones.

Esta coordinación se ha caracterizado por su carácter *voluntario*, respaldado por una interpretación muy restringida de la autonomía municipal. Afortunadamente, en los debates sobre la LGAHOTDU, durante la vigencia de la Mesa Interparlamentaria, se logró convencer a los legisladores “municipalistas”, que al establecer la obligatoriedad de los municipios para coordinarse en la elaboración del programa metropolitano, se daba un paso relevante para lograr el alineamiento mínimo necesario en las acciones intermunicipales cuando comparten territorios metropolitanos.

La coordinación de los gobiernos municipales, tanto a su interior como con otros municipios o ámbitos de gobierno, presenta diversas fallas y limitaciones. En términos generales, se ha reconocido que el principal problema no está en la falta de instituciones, sino en que las que existen, no se alcanza a tener una visión del desarrollo que sea integrada, persistiendo las visiones sectoriales, como se ha argumentado antes.

Otro elemento, es que los gobiernos municipales no tienen una visión amplia del territorio, en el sentido de reconocer que son parte de territorios mayores –sean metrópolis, conurbaciones o regiones– que les exigen reconocer al “otro” y buscar acuerdos para enfrentar las relaciones, flujos y problemas que comparten y sobre todo los fenómenos en un municipio que impactan a otros o los que ocurren en éstos y que impactan a cada municipio.

En este sentido, es fundamental avanzar en la legislación, en las prácticas y metodologías de planeación municipal, para que los gobiernos locales (e incluso los estatales y el Federal), logren entender y asumir que las regiones y las metrópolis son unidades

socio-espaciales y no sólo un conjunto interdependiente de municipios y/o de áreas urbanizadas, por lo que su planeación, e incluso su administración y gobierno, requiere de una perspectiva de gobernanza que reconozca esta totalidad.

Esta visión más integral de los fenómenos socio-espaciales requiere ser considerada desde los tres ámbitos de gobierno; debe ser construida por los gobiernos locales que conforman cada región y cada metrópoli, y debe hacerse de la mano de aquellos actores sociales con mayor presencia histórica y con mayor relevancia en los territorios regionales y/o metropolitanos, sea por sus impactos o por sus influencias en el desarrollo.

El avance en estos procesos, debe darse considerando que estos actores sociales con los gobiernos locales, deben mantener una interacción relacional permanente, que permita limar los conflictos y acelerar los acuerdos, de tal manera que es necesario que los actores involucrados participen democráticamente del diseño de las estrategias de desarrollo y de las estructuras institucionales (ej. IMPLAN) mediante las cuales harán frente a los fenómenos y problemas locales y de coordinación intermunicipal en regiones y zonas metropolitanas.

Reflexión final

México ha transitado de un federalismo de *jure*, con un modelo más unitario que federal y fuertemente centralizado, a un federalismo disperso, en el que el gobierno Federal y los gobiernos estatales ocupan y centralizan múltiples espacios de nivel local, y en el que la cooperación interinstitucional y entre ámbitos de gobierno no aparece con claridad y eficacia.

En esencia, se podría afirmar que existe una tensión entre las tendencias al fortalecimiento del gobierno local, particularmente los municipios, y las que mantienen el control centralista de las grandes decisiones sobre el desarrollo y sobre el manejo de los presupuestos públicos, que se resume en la preeminencia de un federalismo contradictorio que no alcanza a madurar.

Asimismo, se aprecia que persisten visiones extremadamente limitadas y atávicas, que no permiten a los municipios dar pasos adelante en su modernización interna, reconociendo y poniendo en valor sus recursos locales para efectos fiscales, persistiendo

su dependencia de los ámbitos federal y estatal de gobierno, con lo que su autonomía constitucional se ha visto sistemáticamente comprometida.

Igualmente ocurre con las relaciones intermunicipales en metrópolis (y en regiones), en las que persisten las visiones “de la frontera municipal hacia adentro” sin el reconocimiento explícito del impacto que un municipio provoca en otros y viceversa, lo que se traduce que en espacios compartidos por varios gobiernos locales, como las zonas metropolitanas y las conurbaciones, difícilmente se logren acuerdos de colaboración y cooperación de alto impacto.

Estas contradicciones y limitaciones deben solucionarse por medio de una gobernanza intermunicipal compartida y acordada por los propios municipios, en la que debe prevalecer una efectiva y amplia participación de los actores sociales y que debe ser animada por los otros ámbitos de gobierno; de lo contrario prevalecerá el actual esquema de municipios débiles, los cuales han jugado un papel secundario en la toma de decisiones que los afecta.

Si bien, cuando menos en el ámbito territorial, la LGAHOTDU ha sido un avance en estos procesos, sigue siendo limitada; requiere alcanzar acuerdos horizontales con otras legislaciones –prioritariamente la ambiental y la de la planeación del desarrollo– y verticales, entre los tres ámbitos de gobierno.

La fuerza y presencia de los municipios es evidente en México; sin embargo, no obstante que cuentan con organizaciones de cobertura nacional y con presencia internacional, y que los esfuerzos y buenas prácticas de muchos de ellos han evidenciado que es posible el desarrollo local, el centralismo y la verticalidad de las decisiones gubernamentales siguen prevaleciendo en el país, inhibiendo al municipio, no obstante que en todos los discursos públicos, se le reconoce como el orden territorial más importante y cercano a la ciudadanía.

Fuentes Consultadas

Ávila, Obdulio, “Conclusiones del Congreso Nacional para la Reforma Metropolitana”, en García, O. e Iracheta, A., 2008: *Replanteando la metrópoli: soluciones institucionales al fenómeno metropolitano*, (memorias del X Seminario-Taller Internacional de la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad y del Congreso Nacional para la Reforma Metropolitana), Zinacantepec, México, El Colegio Mexiquense, Gobierno de Nuevo León, Cámara de Diputados, RMCS, 2008, pp.131-137.

Blanco, Andrés et al, *El potencial de la captura de plusvalías, para la financiación de proyectos urbanos: consideraciones metodológicas y casos prácticos*, BID. en: <http://www.iadb.org/plusvalias>, 2016, pp.111.

García, R. e Iracheta, A. (comps), *Replanteando la metrópoli: soluciones institucionales al fenómeno metropolitano (memorias del X Seminario-Taller Internacional de la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad y del Congreso Nacional para la Reforma Metropolitana)*, Zinacantepec, México, El Colegio Mexiquense, Gobierno de Nuevo León, Cámara de Diputados, RMCS, (2008), pp. 764.

Iracheta, A. e Iracheta, J. A., *Evaluación de los fondos Metropolitano y Regional del Gobierno Federal Mexicano*, CDMX, Clear-CIDE, SHCP, BID y Centro EURE, 2014, pp. 249.

Hacia una conducción eficaz del desarrollo urbano municipal

Roque González Escamilla¹

Antecedentes.

Toda vez que más del 80% de nuestra economía se genera en las ciudades y más de 70 % de la población del país vive en ellas, es fundamental conducir racionalmente el desarrollo urbano para que efectivamente contribuya:

- A impulsar el desarrollo económico.
- A combatir la pobreza.
- A preservar los valores ambientales.

Por mandato constitucional la responsabilidad de la conducción del desarrollo de las ciudades corresponde al Municipio. Sin embargo...

Pocos municipios cuentan con un plan y una estrategia eficaces para conducir el desarrollo urbano. Muchos municipios tienen planes obsoletos sin actualizar; ¿otros los tienen, pero no los aplican... por qué?

Porque la planeación tradicional...

- Es costosa y los municipios tienen serias limitaciones presupuestales.
- Toma demasiado tiempo en generar propuestas, y los municipios no tienen tiempo.
- Es demasiado rígida, y es pronto rebasada por la dinámica del desarrollo.

¹ Es Maestro en Arquitectura con Especialidad en Urbanismo (Universidad de Harvard). Actualmente es Director General de Consultoría, Programas y Proyectos (C.P.P.). Entre sus proyectos destacan la concepción y planeación de la nueva Ciudad de Cuautitlán Izcalli y del Proyecto Santa Fe en el Distrito Federal. Se ha desempeñado como Director de Urbanismo en el Instituto AURIS del Gobierno del Estado de México, Director de Planeación del Organismo Descentralizado Cuautitlán Izcalli, Director General de Vivienda del Distrito Federal, Director General de Servicios Metropolitanos (SERVIMET) del Distrito Federal, Consultor del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo y Director General de Desarrollo Quintana Roo, S.A. de C.V. Fue Presidente del Colegio de Arquitectos de México y de la Sociedad de Arquitectos Mexicanos.

En consecuencia, nuestras ciudades son cada vez:

- Menos productivas,
- Más costosas,
- Y más injustas.



Foto I. López Dóriga Digital. Abril 1, 2015. CDMX, la segunda con el peor tráfico del mundo.
<https://lopezdoriga.com/sin-categoria/df-la-segunda-ciudad-con-el-peor-trafico-en-el-mundo/>



Foto II. Ricardo A. Ramírez-Mendoza
www.researchgate.net/figure/Figura-1-Asentamientos-irregulares-en-la-Ciudad-de-Mexico_fig1_303299763

Urge transitar de la planeación tradicional hacia un sistema de conducción del desarrollo urbano más eficaz, que responda a las condiciones reales de nuestros municipios:

se debe aplicar una conducción estratégica, con visión integral y con enfoque territorial.

¿Cómo debe ser la conducción eficaz del desarrollo urbano?

- Debe basarse en una estrategia de desarrollo, no en un plan.
- Debe ser eminentemente propositiva y no descriptiva.
- Debe generar propuestas en el corto plazo, con base en la información existente y no postergarlas hasta contar con los resultados de largas y costosas investigaciones y diagnósticos.
- Debe ser ejecutiva y concretarse en acciones y proyectos específicos.

- Debe integrar la planeación económica, la planeación financiera, la planeación territorial y el ordenamiento ecológico, en el mismo instrumento.
- No sólo debe proponer que hacer, sino como hacerlo y con que hacerlo.
- Debe ser flexible, para adaptarse a los cambios.
- Debe ser continua, para mantenerse vigente.
- Debe dar resultados a corto plazo.
- Debe ser económica, técnica y socialmente viable.
- Debe incorporar la participación y ser concertada con los actores del desarrollo.

Metodología de Planeación Territorial Eficaz.

1. Se hace una recopilación y análisis preliminar de información.
2. Se llevan a cabo recorridos de campo y entrevistas con los miembros del Cabildo y con actores relevantes que se propongan y apruebe el presidente municipal.
3. Se determina, con base en la información existente, la proyección preliminar de crecimiento de la población, la base económica, la estructura general de ingresos del gobierno municipal, las proyecciones de requerimientos de suelo urbanizable, agua y energía; y se identifican los actores relevantes del desarrollo del municipio; y las áreas de vulnerabilidad ambiental.
4. Se elabora el plano base del municipio o de sus áreas urbanas.
5. Se inicia la integración del sistema de Información territorial, y el proceso permanente de su enriquecimiento y actualización.
6. Se instrumenta el sistema interactivo de información, a y de la población.
7. Se verifica si existe un sistema catastral actualizado. Si no existe se presupuesta y planifica su actualización.
8. Se prepara el primer taller de planeación estratégica.
9. Se lleva a cabo el primer taller de planeación estratégica con el presidente municipal y su equipo de trabajo. Este taller tendrá una duración de uno o dos días y deberá derivar en la definición de la misión y la visión del municipio y el diseño de la estrategia preliminar para lograr la visión que el presidente municipal y sus colaboradores más cer-

canos tengan de la situación del municipio a largo plazo y al término de la administración. Esta visión estará alimentada por los primeros resultados de la operación del sistema de comunicación interactiva con la población, de los puntos de vista y propuestas de los miembros del Cabildo y de las necesidades sentidas y los compromisos adquiridos en el proceso de la campaña política del presidente.

10. Con base en la información existente y los resultados del primer taller de planeación estratégica, se formula (o se ajusta, en caso de que ya se hubiera iniciado) el anteproyecto del Plan de Desarrollo Municipal,
11. Se formula el anteproyecto de Estrategia de Fortalecimiento Financiero del municipio.
12. Se celebra un taller de planeación estratégica con el Cabildo Municipal en el que se presenta, discute y ajusta el anteproyecto del Plan de Desarrollo Municipal.
13. Con base en los resultados del primer taller de Planeación Estratégica y del taller de Planeación Estratégica con el Cabildo, cada uno de los Sectores desarrolla su proyecto de Programa de acción e inversión, en forma general para el periodo administrativo y en forma específica para el año en curso.
14. Se desarrollan los trabajos técnicos de planificación urbana relacionados con las acciones definidas en la estrategia preliminar.
15. Se formula el Esquema Preliminar de Ordenamiento Territorial. En este esquema se proponen el sistema vial primario, el sistema de transporte público, la definición de las áreas urbanizadas, las áreas urbanizables y las zonas de crecimiento del área urbana.
16. Cada uno de los sectores envía a la unidad de Planeación su propuesta de programa y antepresupuesto sectorial. (La Unidad o Comité de Planeación estaría integrada por la Dirección de Planeación del Municipio, la Dirección o Secretaría de Finanzas y el Grupo Asesor).
17. La Unidad de Planeación articula los Programas y antepresupuestos sectoriales entre sí y con la Estrategia Preliminar de Desarrollo definida en el primer taller de Planeación estratégica, y con el Plan de Desarrollo Municipal. Esta articulación se acompaña de un proceso de concertación con cada uno de los Sectores y, en su caso, con los miembros del Cabildo, mediante el cual se acuer-

- dan los ajustes y complementos a los programas y presupuestos sectoriales.
18. Se elabora un documento del Plan Estratégico Preliminar.
 19. Se inicia la integración de una Cartera de Proyectos Específicos y la formulación de los proyectos estratégicos específicos acordados como prioritarios y viables en el primer taller de planeación estratégica.
 20. Se distribuye al presidente municipal y a los funcionarios de primer nivel el Plan Estratégico preliminar, incluyendo el esquema de ordenamiento territorial.
 21. Se lleva a cabo un segundo taller de planeación con el presidente municipal y su equipo de primer nivel. En este segundo taller se discute, ajusta y complementa el Plan Estratégico Preliminar y se consideran los ajustes que pudieran derivarse del avance de los trabajos técnicos de planificación urbana y de los insumos del proceso interactivo de participación de la comunidad.

Ajustado y aprobado el esquema de desarrollo urbano, se procede a la formulación del documento formal que deberá sersometidoalaaprobacióndelCabildoyConsultaPública.

22. El Plan o Programa de Desarrollo Urbano resultante sólo especificará la zonificación primaria, en áreas urbanas, áreas sujetas a Plan Parcial o a Polígonos de Actuación, áreas urbanizables o de crecimiento; Sistema vial Primario, Sistema General de a Transporte Público, Centros de Actividad Económica y normas generales de comportamiento y compatibilidad de los usos del suelo.
El Plan o Programa de Desarrollo Urbano planteará también la estructuración del área urbana y urbanizable por Sectores o Distritos Urbanos.
23. Cada Distrito o Sector Urbano estará sujeto a la formulación y concertación de un Plan Parcial de Desarrollo, en el que se podrá adoptar una zonificación secundaria si así lo consideran necesario los habitantes de ese distrito. El desarrollo de las áreas de crecimiento urbano, y el de algunas áreas estratégicas como el Centro Histórico o Distritos Estratégicos sujetos a redensificación, obligadamente estará condicionado a la formulación y aprobación de un Plan Parcial de Desarrollo Urbano. La aprobación de usos del suelo en general sólo estará condicionada al cumpli-

- miento de las normas de compatibilidad por usos del suelo que debe formar parte del plan de Desarrollo Urbano.
24. Una vez aprobado por el Cabildo, el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial será difundido, expuesto y sometido a consulta pública durante determinado periodo. Esta consulta será un proceso abierto de recepción y atención de propuestas, inconformidades y observaciones, personales, por internet y a través de las redes sociales.
 25. Agotado el periodo de Consulta, analizadas y atendidas las inconformidades, observaciones y propuestas, se formulará el proyecto definitivo, se someterá a aprobación del presidente municipal, aprobado o ajustado por el presidente municipal, se someterá a aprobación del Cabildo para su posterior difusión.
 26. A partir de los resultados del primer Taller de Planeación **Estratégica**, se iniciará un proceso de concertación con propietarios y residentes que pudieran verse afectados por los planteamientos de la planeación territorial, particularmente por lo que se refiere a los derechos de vía para la infraestructura primaria o por determinados usos, como pueden ser los rellenos sanitarios, subestaciones eléctricas o líneas de alta tensión.
 27. A partir del primer taller de Planeación Estratégica se definirán y pondrán en marcha también aquellas obras y acciones cuya ejecución no requiera de mayor análisis, consulta o verificación. Estas obras y acciones pasarán a formar parte de las condicionantes del proceso subsecuente de planeación.
 28. El proceso de promoción y concertación deberá ser continuo y parte inherente de la aplicación y ejecución del Plan y estará respaldado por la integración de la Cartera de Proyectos Estratégicos, a promoverse con otros niveles de Gobierno, con inversionistas y propietarios. Esta actividad deberá ser asignada a una Unidad de Promoción, posiblemente dentro de la Unidad de Planeación, haciendo de la planeación una planeación proactiva.
 29. El Plan o Programa de Ordenamiento territorial que sea sometido a dictamen de congruencia ante las instancias superiores de Gobierno, a expedición formal y publicación, debe ser muy escueto y general, precisando sólo aquellos lineamientos que sean inamovibles en el largo plazo, dejando la mayor flexibilidad posible a la adopción de cambios durante el proceso de su aplicación.

Deberá establecerse un proceso ágil para el planteamiento y aprobación de dichos cambios, Por lo menos cada año deberá celebrarse un taller de Planeación Estratégica con el presidente municipal y su equipo de trabajo, seguido de un Taller de Planeación Estratégica con el Cabildo, para evaluar y actualizar la Estrategia de Desarrollo Urbano del Municipio.

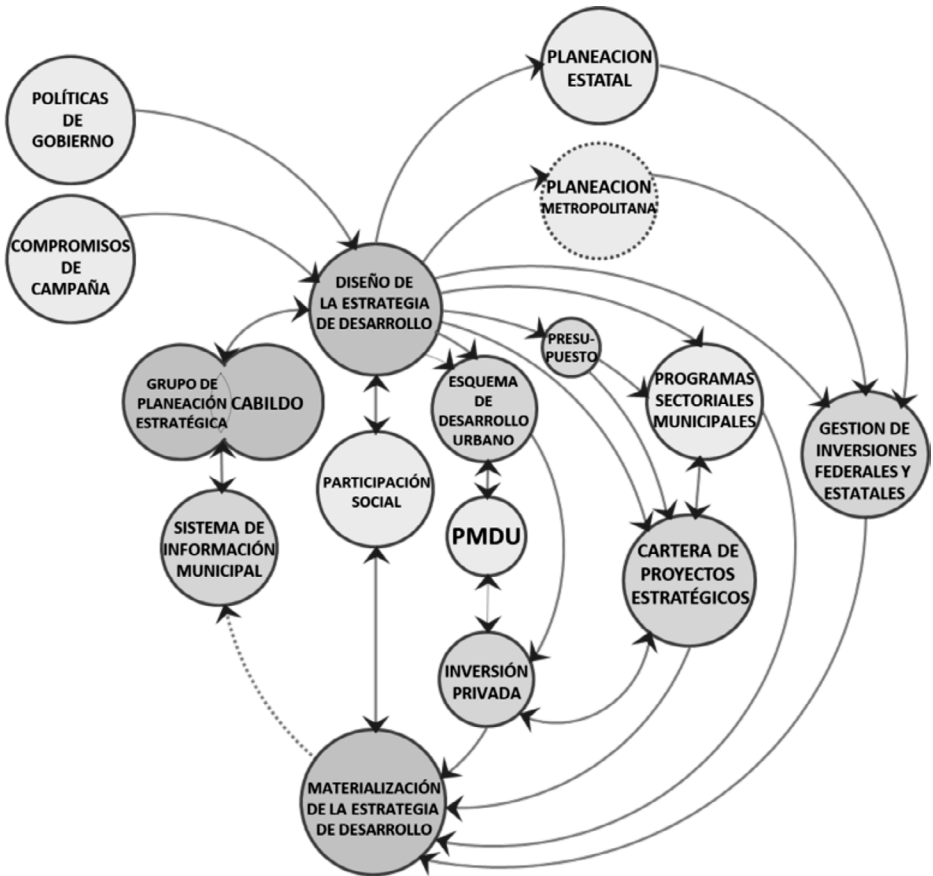


Diagrama I. Elaboración propia. Abril '2019.

El grupo de planeación estratégica estaría integrado por:

- El presidente municipal.
- Las cabezas de sector de las dependencias municipales, Particularmente las responsables de:

. Las finanzas públicas

- Las obras públicas
- Desarrollo económico
- Desarrollo urbano
- Ecología
- Un grupo externo técnico de apoyo, que debe contar con especialistas en:
 - . Urbanismo
 - . Finanzas públicas
 - . Ordenamiento ecológico
 - . Derecho urbano y agrario
 - . Ingeniería de tránsito
 - . Sociología

¿Para qué sirve tener una estrategia de desarrollo municipal?

- Para gobernar y conducir racionalmente el desarrollo urbano.
- Para gestionar obras y apoyos federales y estatales.
- Para programar y dar mayor rendimiento a las inversiones municipales.
- Para asegurar el soporte mutuo, la complementariedad y la coordinación de los programas de las dependencias municipales.
- Para atraer y promover la inversión privada y dar soporte a la gestión de financiamientos.
- Para dar bases a la formulación y expedición del programa de ordenamiento territorial del municipio.

¿Cómo puede contribuir la estrategia de desarrollo a preservar los valores ambientales...?

- 1.- Previendo, promoviendo e instrumentando programas de ahorro y uso racional de agua y energía.
- 2.- Estableciendo normas y promoviendo criterios de aprovechamiento de las áreas de valor ambiental.
- 3.- Evitando la dispersión irracional del desarrollo urbano.
- 4.- Impulsando e instrumentando programas de reforestación urbana.
- 5.- Impulsando el uso del transporte público y de medios de movilidad no contaminante.

Cómo contribuye la estrategia de desarrollo:

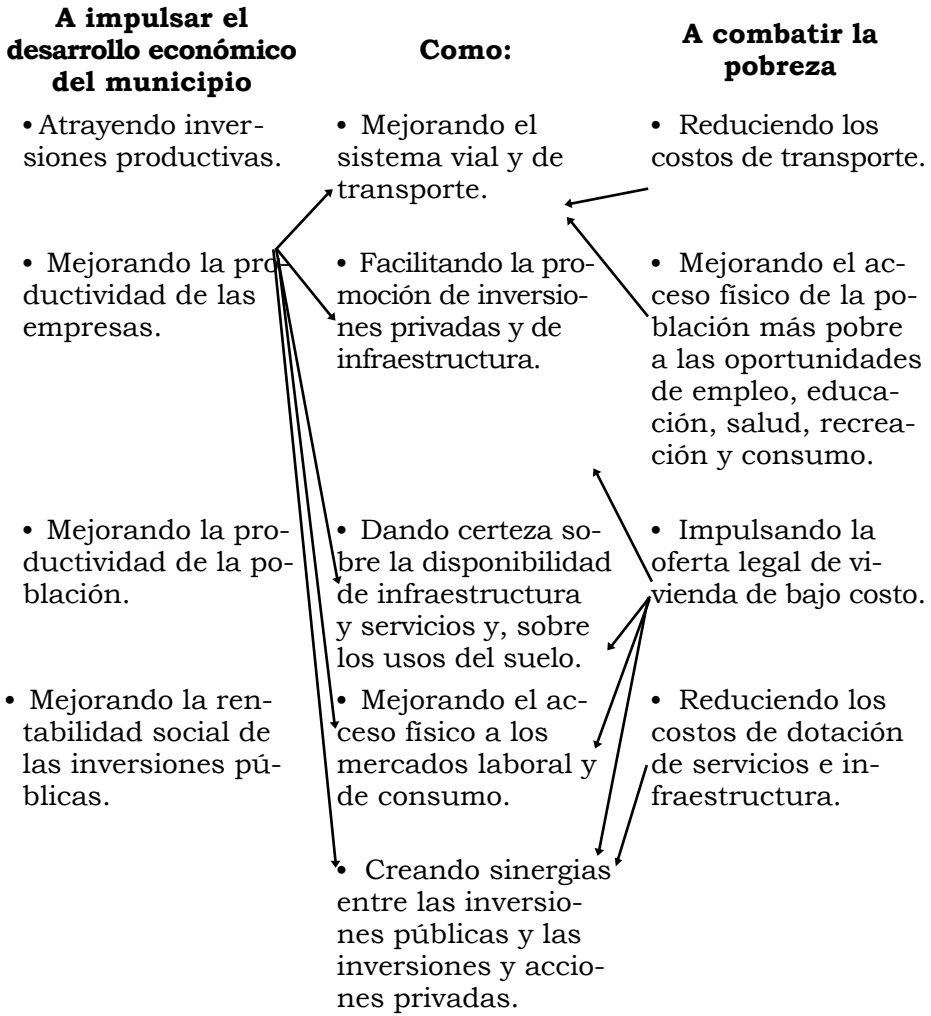


Diagrama II. Elaboración propia. Abril '2019.



Diagrama III. Elaboración propia. Abril '2019.

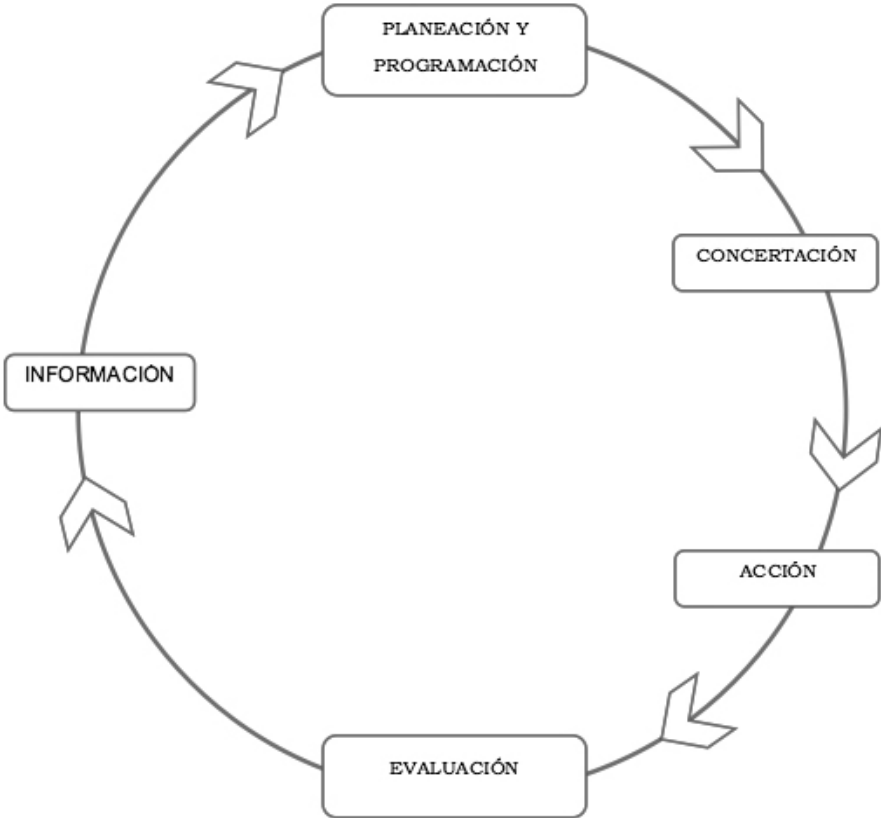


Diagrama IV. Elaboración propia. Abril '2019.



Diagrama V. Elaboración propia. Abril '2019.



Diagrama VI. Elaboración propia. Abril '2019

El Municipio Urbano en México

Raúl Martínez Almazán¹

El desbordamiento de los problemas nacionales, será el parteaguas de un sistema centralista y autoritario que ceda espacios de poder, autoridad, atribuciones y recursos a los estados y municipios.

El Éxodo Rural

Quienes nacimos en provincia y vinimos a las ciudades como consecuencia del declive de la economía y el desempleo en nuestros estados y un sistema nacional que no garantiza la educación y la salud para todos o bien, en busca de un futuro mejor, provocando el desplazamiento masivo de gentes, quienes dejamos atrás nuestros pueblos, algunos –como el mío– con su río de aguas cristalinas, tejocotes, capulines y manzanas, nada que ver con las frutas tropicales de los pueblos de Chiapas y Oaxaca, la papaya, la sandía y el mango, que tuvimos que dejar atrás; la convivencia familiar, la música los domingos en el quiosco del jardín municipal o el paseo en el portal con la novia o los amigos, para venir a la capital de los estados o del país o a un municipio urbano, conurbado, metropolitano, un éxodo rural que explica en parte el alto nivel de urbanización del país.

En la década de los 70s, Ecatepec, Netzahualcóyotl y Chalco nacieron de la migración y la especulación de la tierra y se multiplicaron las exigencias de infraestructura y servicios públicos que rebasaron la capacidad de los gobiernos.

¹ Es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública (UNAM). Actualmente es miembro del Consejo Directivo del INAP. Fue Presidente de la Comisión Nacional de Arbitrios y Director de Coordinación Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); Director General del Programa de Desarrollo Urbano Santa Fe del Departamento del Distrito Federal (DDF); fundador del Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM); Diputado de la LI Legislatura del Estado de México; Diputado de la LVII Legislatura Federal. Es autor de diez libros sobre el municipio en México y de dos libros de texto sobre las Finanzas del Sistema Federal Mexicano; coordinador editorial de seis obras sobre gobierno, administración y finanzas públicas del INAP y la H. Cámara de Diputados, así como coautor del libro *Santa Fe. Una mirada hacia el futuro. Desarrollo urbano, gobernanza y administración pública* (INAP).

En ese tiempo, más de un gobernador de Oaxaca daba su Informe Anual en la capital oaxaqueña, pero también en el municipio de Netzahualcóyotl.

Pareciera que las crisis económicas, la precariedad laboral o la migración masiva hacia los centros urbanos y la emigración de 12 millones de jóvenes nacidos en México que se han sumado a los 22 millones de mexicanos viviendo en los Estados Unidos, fuesen para nosotros problemas menores y ajenos, pero no ha sido así.

Estoy cierto que frente al fenómeno urbano varias generaciones de servidores públicos, académicos, empresarios, urbanistas, arquitectos, ingenieros, especialistas en gobernanza, administración pública y finanzas públicas, han hecho aportaciones valiosas para atender los retos de la planeación urbana, el desarrollo urbano y la modernidad de las ciudades.

Sin embargo, ¿qué determina que unos municipios urbanos hayan logrado una gobernanza y administración pública de calidad y otros no, en términos de habitabilidad, calidad de vida, cohesión social y servicios?

Diversos estudios e investigaciones concluyen que las ciudades que están siendo bien gobernadas se encuentran en el norte de México, en tanto que las ciudades peor evaluadas se ubican en el sur del país y en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).

San Pedro Garza García, San Nicolás de los Garza y Guadalupe en Nuevo León; Saltillo en Coahuila y Hermosillo en Sonora cuentan con la mejor calidad de gobernanza.

Y las peor evaluadas, Chimalhuacán, Nezahualcóyotl y Ecatepec en el Estado de México; Milpa Alta, Tláhuac e Iztapalapa en la Ciudad de México.

Sabemos que México está organizado bajo un régimen federal en el que el gobierno Federal se enlaza directamente con su población y su territorio e igual se enlazan directamente con el Estado y el Municipio, lo que significa que **no hay clientelas distintas**, población y territorio son al mismo tiempo Federales, Estatales y Municipales.

Sabemos que México con **133'673,557** millones de habitantes según el Reloj de Población de México² dejó atrás al México de 49 millones habitantes en el emblemático año de 1968³.

Sabemos también que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados con 2,458 municipios⁴ libres y soberanos en su régimen interior que muestran nuestra diversidad.

La Tipología Municipal

La Tipología Municipal ha sido una valiosa herramienta en el diseño e instrumentación de políticas de desarrollo municipal, dada la gran diversidad nacional, las grandes diferencias geográficas, demográficas, económicas, sociales y políticas, para darle a los municipios un trato diferenciado.

El **INAP** en esta materia acredita estudios de una elevada calidad como lo es la obra “Tipología del Municipio Mexicano para su Desarrollo Integral” de Fernando Pérez Rasgado, 2014.⁵

El Municipio Urbano

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (**SE-DATU**) y el Consejo Nacional de Población (**CONAPO**) nos dicen que el alto nivel de urbanización del país se refleja en las tres cuartas partes de la población que viven en las ciudades, el **74.2% –92.6 millones de habitantes–** viven en centros urbanos y en su edición del Sistema Urbano Nacional, 2018, identifica 401 ciudades, 74 zonas metropolitanas, 132 conurbaciones y 195 centros urbanos.

Frente a esta realidad, el desempeño del país está condicionado al funcionamiento de sus ciudades, 100 millones de habitantes dependen de la eficacia, calidad y buena orientación de su gobernanza, de la eficiencia de la administración pública y las finanzas públicas y de las soluciones de desarrollo urbano.

² *Reloj de Población de México.* <https://countrysmeters.info>

³ *Wikipedia Población México 1968, 48,940.000 de habitantes.*

⁴ *2,458 municipios Wikipedia, 2017 y 2,457 municipios (INEGI).*

⁵ Fernando Pérez Rasgado, *Tipología del Municipio Mexicano para su Desarrollo Integral*, 1ª. Ed., INAP, México, 2014, ISBN 978-607-9026-42-4

Tecnologías aplicadas al Desarrollo Urbano

En la década de los ochentas México con **69** millones de habitantes (**1980-1982**) no tenían la complejidad y los desafíos urbanos para el funcionamiento y el uso del espacio urbano que se observan en el presente, pero hoy se tienen avances extraordinarios, un conocimiento multidisciplinario y tecnologías cuyo desarrollo ha permitido instrumentar políticas públicas para resolver problemas del desarrollo urbano:

- Sistemas de información geográfica en materia de usos de suelo urbano.
- Tecnologías de realidad virtual (RV) aplicables en el campo de la simulación en el modelado de ambientes urbanos en tercera dimensión (3-D)
- Sistemas de medición láser que permiten la recolección automática de datos de información geográfica en 3-D.
- sistemas de **“Remote Sensing” (RS)** para recabar información de predios sin tener contacto físico con ellos.
- Sistemas para el diseño, construcción, operación y mantenimiento de edificios.
- Eco productos para la construcción de vivienda y escuelas.
- Sistemas de transporte y tránsito urbano, manejo y calidad del agua, procesamiento de basuras y monitoreo de la calidad del aire y alertas sísmicas.

Los problemas de conurbación son problemas del Municipio Urbano.

El Artículo 115 de la Constitución

Durante 22 años de 1997 a 2019 hemos tenido nueve Iniciativas de Reformas al Artículo 115 Constitucional, la última en 1999 en la LVII Legislatura del Congreso de la Unión, en la que 387 diputados aprobamos el Proyecto de Decreto por el que se reformó y adicionó el Artículo 115 de la Constitución con sólo 13 votos en contra y en la Cámara de Senadores fue aprobado por la totalidad de los 86 senadores, sin ningún voto en contra. Las atribuciones municipales de la Reforma de 1999 como categorías jurídicamente diferentes son:

Funciones Públicas

Las legislativas, administrativas, de su patrimonio, seguridad pública, tránsito vehicular y peatonal, hacienda pública y la im-

portante función de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, reservas territoriales, autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos de construcción, participar en la creación y administración de las reservas ecológicas, transporte público y en la formulación de los planes de desarrollo regional.

Pero además, funciones públicas como son las económicas y sus efectos en el equilibrio ecológico y el desarrollo sustentable de aguas residuales y basuras.

Servicios Públicos

Por una parte, los que la ley le asigna al municipio y, por la otra, los servicios públicos que los particulares pueden prestar a través de diversas figuras jurídicas como son la concesión y la concurrencia del municipio y los particulares en la prestación de un servicio público específico.

Obra pública

Entendida como cualquier obra destinada a un uso público, al desempeño de una función pública o a un servicio público.

La urgencia de una Obra Reformadora

20 años después de la Reforma Municipal de 1999 y frente a los problemas nacionales, con sobrada razón cuestionamos la vigencia del Estado de Derecho y la capacidad del Gobierno para enfrentar, no sólo los problemas de la vida urbana, conurbada y metropolitana, sino también otros que inciden en la vida municipal como son, pobreza, injusticia, impunidad, crimen, corrupción y violación a los derechos humanos, lo que plantea, como lo hago hoy aquí, la necesidad de reformas que van más allá de la Reforma Urbana.

Próximos al inicio de la tercera década del Siglo XXI, la urgencia de una obra reformadora, en esta etapa excepcionalmente importante en la vida de México, resulta inaplazable.

Toda esta situación permite pensar que sin las reformas, esos problemas, urbanos, metropolitanos y nacionales, no se resolverán ni en la libertad, ni en la coherencia políticas, que nos son indispensables.

Sin apego a la ley, sin capacidad de gobierno, sin liderazgos y sin un rumbo cierto, se está en riesgo de una mayor ingobernabilidad y de perder el sentido común. Por lo que los gobiernos Federal, Estatal y Municipal con una misma población y un mismo territorio deben cimentarse por igual bajo principios de *competencia, suficiencia y eficiencia*.

De **competencia** porque toda ley tiene su tiempo, lo que obliga a legislar para el futuro, de **suficiencia** de recursos fiscales y financieros y de **eficiencia** en su administración pública y la calidad en su gobernanza en los tres órdenes de gobierno.

Un gobierno federal omnipotente y omnipresente no tiene futuro en una sociedad global como la que vive México y no serán los partidos políticos los que harán el cambio sino el desbordamiento de los problemas nacionales, el aumento de los pobres, la disminución de las clases medias y su asimetría con los ricos, la ausencia de cohesión social, el extremismo y la polarización política serán el *parteaguas* de un sistema centralista y autoritario que ceda espacios de poder, autoridad, atribuciones y recursos a los estados y municipios y dé cauce a un sistema federal fundado en la democracia, el equilibrio *racional y eficaz* entre los tres ordenes de gobierno y la división de poderes.

Un sistema federal que no será la panacea que resuelva todos los problemas nacionales pero que ofrezca la oportunidad al país de comenzar a resolver los que son fundamentales.

Problemas nacionales que alertan a México a encontrar nuevas formas de relación entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados y municipios, una relación que distribuya *equitativamente* competencias y recursos para lograr un federalismo fundado en el vigor de los estados y municipios, fundado en una genuina división de poderes, en una acción de gobierno cercana a la ciudadanía, que fomente la participación social para lograr una gobernanza eficaz.

Durante las conferencias del Instituto Nacional de Administración Pública, (INAP) para conmemorar los **“500 años de la fundación del primer ayuntamiento de América”** el maestro Ignacio Pichardo Pagaza presentó una iniciativa de Reforma del Artículo 115 Constitucional para proyectar a la institución municipal del futuro, iniciativa que mereció el reconocimiento de

quienes integramos el Consejo Directivo del INAP, así como de académicos, investigadores, docentes y estudiantes del Instituto.

De suficiencia

México reclama un sistema federal que sea producto de la revisión de las relaciones fiscales y financieras de los tres órdenes de gobierno.

El fortalecimiento de las finanzas públicas y de la administración tributaria son y serán una condicionante para asegurar el éxito de las políticas y programas de desarrollo urbano.

La Tecnología como herramienta de las Finanzas Públicas.

Como Diputado Electo y Presidente de la Comisión del Órgano de Fiscalización de la LI Legislatura del Estado de México visité la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) en Viena, Austria, para intercambiar experiencias e información con motivo de la preparación de la nueva Ley de Fiscalización del Estado de México que fue aprobada por el Congreso en octubre de 1991.

El Poder Legislativo, como sabemos, interviene en la acción administrativa a cargo del Poder Ejecutivo en diversos momentos que la propia ley fundamental establece. Uno de ellos es en la aprobación de las leyes de ingresos y del presupuesto de egresos que fija el marco financiero de actuación, dentro del cual el Ejecutivo está obligado a administrar los asuntos públicos. Es la más antigua y la más trascendente de las intervenciones de los legisladores en la vida administrativa del gobierno.

En relación con la facultad de aprobar las cargas tributarias y el destino del gasto público, existe también la atribución constitucional del Poder Legislativo para la fiscalización financiera y programática de los actos del Poder Ejecutivo, durante el año en el que rige la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

Se trata de la revisión, difusión y aprobación de la cuenta de la hacienda pública que los gobiernos estatales y municipales están obligados a presentar al Poder Legislativo.

Los gobiernos municipales reciben recursos fiscales y financieros por diversas fuentes, unos, recaudan y ejercen el gasto público con eficiencia y rinden cuentas en cumplimiento de la ley.

Otros, desvían los recursos públicos bajo el principio de que en el *compromiso político* y en el *desorden administrativo* florece la corrupción.

¿Cómo enfrentar tamaño desafío, cuando los gobiernos son parte de la corrupción?

Los enemigos de la corrupción no son los titulares de los órganos de fiscalización, tampoco la figura del fiscal general de justicia o del síndico procurador, ni la figura de los tesoreros municipales; en el siglo XXI son las tecnologías en el diseño e instrumentación de las políticas fiscales y financieras, al transformar la manera en la que los gobiernos recopilan, procesan y utilizan la información digital, tecnologías de tributación y del gasto público, tecnologías que han hecho que las finanzas públicas sean cada vez más transparentes y equitativas, sin negar que siempre en la llamada “*seguridad de la información*” habrá nuevas oportunidades para el fraude.

La información digital permite almacenar datos, tener registros electrónicos, enlaces con diferentes áreas del gobierno, manejo y análisis de grupos de datos.

Gracias a las nuevas tecnologías la recaudación de impuestos, la administración y prestación de los servicios públicos y los programas sociales son mas eficientes y menos costosos.

No podemos predecir cuales serán los límites y el impacto de las tecnologías en las finanzas públicas del futuro, pero si podemos afirmar que hoy se encuentran en marcha para transformar la forma de gobernar y de ejercer la administración pública.

Finanzas públicas sólidas y financiamiento del desarrollo urbano hacen posible la modernidad de los centros urbanos y la calidad de vida de sus habitantes.

Un buen o mal gobierno urbano dependerá, entre otros factores, de la disponibilidad de los recursos fiscales y financieros para lograr ciudades productivas, sostenibles e incluyentes.

Los gobiernos urbanos necesitan fortalecer sus fuentes propias de ingresos tributarios, modernizar su administración tributaria y su catastro para incrementar la recaudación y aprovechar diversas opciones de financiamiento urbano no tributario.

Hoy se tienen diversas opciones de financiamiento municipal, a través de organismos internacionales, instituciones nacionales, banca múltiple y de desarrollo, instancias públicas y privadas orientadas a fortalecer la capacidad financiera de los gobiernos urbanos.

El capital privado es una alternativa más de financiamiento municipal que participa en numerosos proyectos de inversión, vivienda, transporte público, agua potable, basuras, energía solar, centros comerciales, estacionamientos, parquímetros en acuerdos municipales con perfiles de riesgo razonables y márgenes de utilidad.

De eficiencia

Los problemas nacionales y, por supuesto, los problemas del municipio urbano, debemos ubicarlos en dos momentos, uno, los problemas existentes desde hace mucho tiempo que rebasan la capacidad de los gobiernos –como la pobreza– y el planteamiento de soluciones, al punto que el problema ya rebasó las respuestas cuando éstas apenas estaban en la etapa de diagnóstico. El otro momento que debemos considerar es, la alternancia de los gobiernos y el entorno global en que ésta se da –como fue la alternancia y la crisis petrolera de 1982– y la alternancia en julio de 2018, en donde ambas inciden en la vida del país, en la economía, la gobernanza y la administración pública.

A propósito de la alternancia de gobiernos que estamos viviendo, ¿cómo hacer que la gestión administrativa sea *eficaz y eficiente*? ¿Cómo lograr que la gobernanza sea de calidad con gente nueva en los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal y en los tres poderes de la Unión, el Ejecutivo, Legislativo y Judicial? gente nueva que, con independencia de su formación profesional, están “*en la curva de aprendizaje de la gestión pública*”.

Un servidor público –sin importar el nivel jerárquico que ocupe– cuando carece de esa “*curva de aprendizaje de la gestión pública*” que *improvisa, que no tiene la vocación del servicio a los demás*, sin principios y valores éticos y cívicos, fallará la gobernanza, fallará la fiscalización y florecerá la corrupción.

Estamos, por lo tanto, en un período en el que instituciones como el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y su Red de Institutos Estatales de Administración Pública y las

Universidades tienen el imperativo social de acreditar mejores resultados en la formación de los futuros servidores públicos, instituciones que debemos fortalecer porque sirven a México.

Durante 2017 y 2018 ocho universidades ubicadas en Santa Fe en la Ciudad de México, participaron en la elaboración de un libro del INAP “**Santa Fe. Una mirada hacia el futuro**”, al cual pueden acceder en su formato digital en la página Web del INAP, para profundizar en la problemática del desarrollo urbano y metropolitano, y encontrar diversas herramientas y contactos con expertos para lograr un buen gobierno.

Conclusiones y Propuestas

Una Obra Reformadora

- Los problemas nacionales alertan la urgencia de una obra reformadora en esta etapa excepcionalmente importante en la vida de México.
- Una obra reformadora en un entorno global que fortalezca nuestra relación con América del Norte y nuestras raíces e identidad latinoamericana en el idioma y la cultura.
- Una obra reformadora para una integración ordenada de México con América del Norte en Política Exterior, Migración y dé respuesta a los problemas bilaterales.
- El desbordamiento de los problemas nacionales, será el *parteaguas* de un sistema centralista y autoritario que ceda espacios de poder, autoridad, atribuciones y recursos a los estados y municipios.
- Un Sistema Federal en el que el Poder Ejecutivo, subordinado a la Constitución y a las leyes pueda cumplir con el mandato de los ciudadanos y de respeto a los otros poderes constitucionales, órganos autónomos y la sociedad civil.
- Una reforma municipal y urbana que tenga el soporte de la educación, la tecnología y la innovación con una mirada hacia el futuro.
- Que defina clara y congruentemente atribuciones y recursos y redefina el papel del Ayuntamiento y del Presidente Municipal frente a los problemas nacionales que afectan la vida municipal.
- México se ha rezagado en la profesionalización del servicio público, se ha perdido el espíritu de servicio público bajo principios y valores que habrá que recuperar, porque forman parte de nuestra tradición y de nuestra cultura.

- Que fortalezca el Servicio Profesional de Carrera y que permita el nombramiento y remoción de funcionarios electos y designados.
- Una Reforma Municipal cuyas tecnologías eleven la calidad de su gobernanza para garantizar la rendición de cuentas, no sólo de los recursos fiscales y financieros, sino también de la obra pública y la prestación de los servicios.
- El funcionamiento del municipio urbano refleja problemas de gobernanza y administración, falta de mecanismos institucionales y normas para atender el desarrollo urbano, planeación urbana, obra pública, servicios públicos, lo que genera presiones sobre el medio ambiente, uso de suelo irregular, especulación, alto costo de la tierra y demandas que los gobiernos no pueden resolver con sus recursos tributarios, por lo que la respuesta podría darse a partir de programas y acciones coordinadas, por ejemplo, de las autoridades de la Ciudad de México y del Estado de México, incluyendo soluciones fiscales y financieras realistas, una Gobernanza y Administración Pública cuya escala de operación sean las alcaldías en la ciudad de México y los ayuntamientos del Estado de México, para lograr mínimos costos y máximos beneficios, con carácter obligatorio.
- Programas y acciones intergubernamentales y de gobiernos de un mismo nivel, con carácter obligatorio y un Consejo de Delegados a fin de analizar y dar seguimiento a las políticas territoriales y administrativas, así como mecanismos que garanticen la participación ciudadana.
- Una gobernanza sin participación social, sin acuerdos entre gobernantes y gobernados y sin respuesta a las prioridades municipales, es una gobernanza que está fragmentada o no existe.
- Fortalecer democráticamente el ejercicio de la planeación y el financiamiento de proyectos urbanos construyendo obras que satisfagan auténticamente las necesidades de la población, *hacer más con menos*.
- La participación ciudadana es clave en la solución de los problemas urbanos, demandas de infraestructura y servicios públicos bajo principios de concertación y corresponsabilidad.
- La problemática de los barrios de pobreza y marginación desde siempre rebasa los presupuestos municipales, cuya respuesta está en los programas de participación comunitaria, de vivienda, agua potable, drenaje y medio

ambiente, que son apoyados técnica y financieramente por los organismos internacionales.

- En el Municipio Urbano los gravámenes a la propiedad raíz y los derechos de agua potable han sido y seguirán siendo “*columna vertebral*” de sus finanzas públicas *y la tarea es mayor recaudación, mayor fiscalización y mayor eficiencia.*
- Fortalecer fiscal y financieramente a estados y municipios contra la inclinación de quienes buscan atajos para un mayor centralismo.
- El fortalecimiento de las finanzas públicas y de la administración tributaria son y serán una condicionante para asegurar el éxito de las políticas y programas de desarrollo urbano.
- Impulsar la modernización de la administración tributaria y de manera destacada los padrones de contribuyentes, la actualización del catastro, los gravámenes a la propiedad raíz y los derechos de agua potable como pilar del financiamiento urbano.
- Opciones de financiamiento urbano son: (i) el financiamiento bursátil. (ii) el patrimonio inmobiliario, (iii) la concesión, la participación mixta de capital público y privado, (iv) el sistema de contribución de mejoras y el fideicomiso, entre otras.

V. FUTURO DEL MUNICIPIO

Hacia un nuevo modelo de municipio en México

Sergio Arredondo Olvera¹

El municipio en México es resultado de una larga evolución histórica, en la que se registran etapas de avances y de retrocesos que, en suma, ha tenido un desarrollo lento y con el saldo de un modelo sumamente imperfecto que no ha sido capaz de responder a los mexicanos ante un país que se ha urbanizado crecientemente y que requeriría de un rediseño profundo.

Esa evolución de nuestro municipio se inscribe en el contexto de una creciente complejidad del modelo de nuestro federalismo y de un desarrollo institucional insuficiente que mantiene al país con rezagos profundos en la atención de las necesidades de las ciudades y comunidades locales.

El proceso de construcción del modelo que actualmente conocemos ha sido gradual, desde su incorporación al texto constitucional en el siglo XIX ha transcurrido en procesos sucesivos de reforma y ajuste en cada etapa de la vida política del país.

Contexto actual del municipio mexicano

La historia reciente de México llevó a mutar nuestro federalismo de tres partes (Federación, Estados y Municipios) a uno de dos partes (Federal y Estatal) en la realidad política del país, lo que ha propiciado gobiernos municipales desproporcionadamente frágiles. Todo se centralizó: la política, el régimen de competencias, los recursos hacendarios y el desarrollo económico.

Ese modelo de país fue objetivamente exitoso en lo social y en lo económico a la mitad del siglo pasado y a lo largo de varias

¹ Es Maestro en Administración Pública (INAP) y Maestro en Economía Internacional (Universidad Belgrano de Argentina). Actualmente es Secretario General de la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM), Secretario General de la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM) y Secretario General de la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA). Fue funcionario del Gobierno de México, en las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Contraloría y en Petróleos Mexicanos. Fue diplomático y Consejero Político en la Embajada de México en Argentina. Ha sido consultor y asesor de ciudades para gestión de fondos y megaproyectos locales.

décadas, pero exhibió claramente su agotamiento al inicio de los ochentas, sin que el Estado mexicano tuviese la capacidad de realizar las transformaciones (o reformas de Estado) que se requerían, y que aún siguen pendientes.

Actualmente es clara la inequidad existente entre los tres órdenes de gobierno, y más clara aún, cuando se conoce la fórmula de reparto de los recursos públicos nacionales. Del total de los impuestos que pagan los mexicanos, sólo el 4% se destina a los Municipios, 16% a los estados y 80% a la federación, cuando el promedio mundial otorga a los gobiernos locales (estados y municipios juntos) el 45%; para México solamente el 20%. Amén de los rezagos en reparto de competencias y de asignación de instrumentos de política para ofrecer soluciones a los ciudadanos en los entornos donde habita.

Otra realidad mexicana que a todos los países –y especialmente a los países más desarrollados– les parece inconcebible, es el hecho de que en nuestro país los municipios solamente cobran un impuesto ¡solo uno! Aunque parezca increíble, así es. Casi todos los impuestos que pagan los mexicanos se concentran en favor de la Federación y unos pocos le corresponden a los estados. Esto, desde luego, no siempre fue así: antes de centralizarse el sistema hacendario en la década de los treinta, los estados y los municipios captaban una amplia gama de contribuciones, tal como sucede en los países más avanzados del mundo.

Adicionalmente podemos ver como se profundiza la disparidad poblacional; en México, los extremos son extraordinarios: el 12% de la población del país vive en 9 municipios y en el otro lado 132 municipios tienen menos de mil habitantes.

Pero ello se acompaña a un acelerado proceso de urbanización, hoy México es uno de los países del mundo con mayor densidad de concentración poblacional, ya que 80% de la población es urbana, superando ampliamente el promedio mundial que ronda el 54%.

Esos elementos abonan la necesidad de un debate sobre cuáles deben ser las cualidades del modelo que en el presente y en el futuro queremos asignarle los mexicanos al municipio; en lo que parecen coincidir todos los actores políticos del país y que propicia pleno consenso entre ellos, es sobre la importancia de lo local y la necesidad de acercar las soluciones de gobierno a

los ciudadanos (a través del orden de gobierno que claramente está más cerca de ellos). Sólo es lamentable que ello no haya posibilitado un acuerdo nacional para reformar el modelo municipal y para fortalecer las instituciones públicas cercanas a los ciudadanos; pareciera, entonces, que prevalecen los intereses partidistas, de grupo o de actores nacionales que no terminan por asumir una voluntad política que haga posibles las reformas que den mayor equidad al sistema federal mexicano.

Modelo del Municipio Mexicano

Para impulsar esa reforma deben considerarse 5 líneas principales:

- 1. Reformar el Modelo competencial de país (Federalismo).**
Realizar reformas políticas y legislativas en forma integral; las Ciudades deben asumir la vocación de responsables de las políticas sociales; reducir la desigualdad y pobreza; promover la participación ciudadana y asegurar oportunidades para sus habitantes.
- 2. Ciudades con gobernabilidad.**
Combatir la corrupción, propiciar mayor democracia, impulsar la profesionalización; implementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas; fomentar la certificación de servidores públicos locales y la profesionalización de cuadros directivos de los gobiernos municipales.
- 3. Fortalecer las finanzas municipales y reformar sistemas hacendarios nacionales.**
equitativo de impuestos; asignar fondos para cada competencia local; promover estructuras fiscales equitativas; alentar la cooperación horizontal e internacional; ampliar las competencias tributarias; y mejorar los sistemas de recaudación.
- 4. Prevenir el delito con estrategias sociales.**
Invertir en la reconstrucción del tejido social; promover sistemas de readaptación de delincuentes; coordinación efectiva de órdenes de gobierno; profesionalizar los cuerpos policíacos; promover políticas de juventud y educativas.
- 5. Planear con visión estratégica y establecer sistemas inteligentes.**
Construir ciudades con visión innovadora y de largo plazo; definir la vocación económica de cada ciudad; promover sistemas racionales de construcción de infraestructura local; modernizar los servicios públicos; ordenar espacios públicos; e intensificar el uso de TICs en la toma de decisiones.

Agenda Municipal 2018-2024

Consideramos que es necesario para nuestro país realizar una profunda reforma de lo local, a fin de detonar las enormes potencialidades de desarrollo de las ciudades mexicanas, y hacerlo con una carta de ruta, es decir, una agenda.

Por ello proponemos tres ideas estratégicas que deben orientar la definición de una Agenda Municipal:

- 1. Reformar el Estado para que redefina el federalismo moderno que el país requiere**, lo que implica una revisión integral de la Constitución y especialmente una reforma profunda del Artículo 115.
- 2. Voluntad de los tres órdenes de gobierno y de los Poderes de la Unión para analizar y establecer un nuevo equilibrio de potestades** y responsabilidades que asegure el fortalecimiento de los gobiernos estatales y municipales. Ello requiere establecer un conjunto de mecanismos y leyes que aseguren la adecuada coordinación intergubernamental en materia política, fiscal, hacendaria, administrativa y de desarrollo económico.
- 3. Impulsar las reformas jurídicas, políticas y administrativas** que permitan detonar el esfuerzo de estados y municipios en favor del desarrollo nacional.

Propuestas para la modernización de los Municipios

Con esa visión planteamos un conjunto de cualidades que deben regir la ruta para la modernización de los municipios:

- **Gobiernos municipales fortalecidos**; que cumplan con sus responsabilidades en un ejercicio eficaz, eficiente y transparente de la administración pública local.
- **Municipios realmente autónomos**, a partir de una redefinición de las competencias de los tres órdenes de gobierno y asignación de los recursos para cada competencia.
- **Participación institucional y activa de los ayuntamientos** en las instancias de diseño y definición de las políticas públicas, hacendarias y sociales de orden nacional.
- **Justicia social a los estados y municipios** que sufren de mayores niveles de pobreza extrema.
- **Autoridades y servidores públicos municipales profesionales**, así como sistemas de administración y gestión modernos, eficientes y rentables.

- **Gobiernos locales con amplio consenso social** que fomenten una mayor participación ciudadana y que permitan procesar los consensos, transparentar las acciones de gobierno y generar un sentido de corresponsabilidad.
- **Ayuntamientos con poder para ejercer el derecho para iniciar leyes** o decretos ante Congresos locales y de éstos al Congreso de la Unión.

Algunas consideraciones finales

Para impulsar ese nuevo modelo y un plan de modernización, proponemos avanzar en tres ámbitos principales:

Uno. Los Municipios del país deben organizarse para la construcción de una agenda de desarrollo de las ciudades y comunidades de nuestro país. Ello implica un frente único de los 2,462 gobiernos municipales, que les permita impulsar en forma eficaz las políticas públicas necesarias para la profesionalización de las administraciones locales, y así asegurar a los ciudadanos que sus comunidades sean espacios con calidad de vida.

Los Municipios deben ofrecer servicios públicos de vanguardia, donde los mexicanos puedan convivir, trabajar, estudiar o recrearse en forma amable; deben garantizar la cultura, salud, movilidad, deporte, educación, seguridad, empleo o el esparcimiento. Pero como ello es hoy una utopía, los líderes locales (alcaldes, integrantes de cabildos y los ciudadanos) deben promover en forma concertada y en el seno del Congreso nacional los cambios institucionales necesarios.

Dos. Los Municipios del país deben abanderar las reformas urgentes de nuestro federalismo, para que las ciudades y poblaciones cuenten con las fortalezas mínimas en lo político, en lo hacendario y en lo institucional, las cuales empiezan por promover una mayor equidad competencial entre los tres órdenes de gobierno, y por acotar el excesivo centralismo que ahoga cualquier fortaleza de las regiones y ciudades mexicanas.

La reforma política municipal debe impulsar una reforma integral del Artículo 115 de la Constitución; la hacendaria debe incrementar sustancialmente el porcentaje del fondo general de participaciones que se destina a municipios y asignar, por ejemplo, el 1% del IVA a municipios; la institucional debe acabar con

las excepciones que benefician al gobierno federal evitando que cumplan con sus obligaciones en el pago del predial y de todas sus obligaciones impositivas locales; y

Tres. México debe construir una visión nueva e innovadora del papel que las ciudades mexicanas deben tener en el desarrollo general del país, como lo están haciendo muchos países exitosos en todo el mundo.

Esa nueva visión debe considerar, cuando menos, la promoción de una mayor participación de los ciudadanos en la conducción de sus ciudades, una democracia local que involucre a la población en la solución de los grandes retos del progreso, una asignación de nuevas responsabilidades a los gobiernos locales para asegurar su contribución en el desarrollo general del país, y una verdadera capacidad de los gobiernos municipales para impulsar su desarrollo económico, entre otros.

Nunca es tarde para emprender las transformaciones que la vida en colectivo nos exige; el inicio de la presente administración federal abre una nueva oportunidad para debatir y delinear un nuevo plan que permita poner en práctica las reformas institucionales más urgentes para el país. Sin embargo, preocupa que en el primer semestre solamente podemos observar la reducción de fondos para municipios, su marginación de los procesos institucionales, la falta de diálogo entre federación y municipios, y la ausencia de signos concretos o propuestas federales para la reforma del Estado y para la modernización de los municipios.

La añoranza del municipio idílico: por una nueva agenda

Mauricio Merino¹

Me gusta mucho venir al INAP. Ha sido la casa, el hogar de encuentro de los interesados en la administración pública a lo largo de muchos años y es un placer poder participar en estas reuniones. Es un placer acrecentado, además, por la oportunidad de estar con grandes y queridos amigos de muchos años y de muchas batallas, de muchos libros, de muchos pleitos, de muchos debates: encarnaciones de la vida misma.

Voy a tratar de ir rápido. Tengo la impresión de que estamos, desde hace ya varios años, equivocándonos en nuestra mirada sobre los municipios mexicanos. Sostengo que tenemos ceguera de taller. Nos hemos quedado con las categorías y con las ideas, muy trabajadas a lo largo de décadas, respecto a lo que el municipio fue y a lo que nos hubiese gustado que fuera, y hemos omitido lo que realmente es. Nos hemos tropezado con la idea de que podemos traer a la realidad el mundo de las ideas, de las expectativas, de la esperanza de que el municipio sea algo diferente, en lugar de adaptar esas ideas a nuestra realidad.

Nos quedamos con una visión del municipio que todavía es romántica, idílica y melancólica de un municipio más bien pequeño, rural, con sociedades más o menos homogéneas, desiguales en su ingreso y en sus capacidades, pero homogéneas social y culturalmente. Nos quedamos con la idea –lo sigo escuchando con frecuencia–, de municipios con vocaciones productivas

¹ Es Doctor en Ciencia Política (Universidad Complutense de Madrid). Actualmente es profesor-investigador el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), miembro del Panel Externo de Revisión para el Acceso a la Información del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Coordinador del Programa Nacional de Investigación para el Combate a la Corrupción y Rendición de Cuentas del CONACYT y Presidente del Consejo de Nosotrxxs. Ha escrito y coordinado 20 libros. Es investigador nacional nivel III del Sistema Nacional de Investigadores (CONACyT) y miembro regular de la Academia Mexicana de Ciencias. Fue Director de la División de Administración Pública del CIDE, Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral, Gerente Internacional del Fondo de Cultura Económica y Presidente de la Asamblea Consultiva del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED). Fue también miembro del grupo redactor del Proyecto de Constitución de la Ciudad de México.

más o menos estables, con funciones subsidiarias en cuanto a la prestación de los servicios, un municipio que es capaz de prestar servicios, con mucha cercanía entre la gente y su gobierno, afines a sus líderes políticos y con gente que se conoce. Nos quedamos con la idea de un municipio que vive muy pocos conflictos o que al menos, digamos, no tiene graves conflictos partidarios por la búsqueda del poder; y con un municipio en donde hay mucha participación vecinal, mucha participación comunitaria.

A todas luces, esto ya no es cierto, y quizás nunca lo fue. Las reformas constitucionales de 1983 y de 1999, que todavía nos anclan en nuestras deliberaciones cotidianas, pensaron sin embargo, en un municipio urbano. Acabamos de escuchar extraordinarias exposiciones de la mesa anterior, sobre la enorme importancia de planear bien, de hacer esquemas correctos, de diseñar el desarrollo urbano del municipio, porque efectivamente esas reformas apuntaron hacia un gobierno que ya no era el municipio idílico, romántico, que acabo de describir, sino un municipio urbano con problemas nuevos: un municipio que administra ciudades.

Las reformas de la última parte del Siglo XX le dieron al municipio eso: facultades expresas, incluso para gestionar el desarrollo urbano. Todos aquí lo sabemos, de modo que no me detengo a hacer la glosa pormenorizada, pues ofendería a los especialistas; pero sí subrayo que esas reformas pensaron en municipios que prestan servicios urbanos, especialmente vinculados con la planeación del desarrollo de sus ciudades y que pone orden en sus territorios, que tiene la capacidad de planear hacia dónde debe crecer la mancha urbana; que cobran impuestos prediales –los impuestos del arraigo, decían los españoles– y los derechos, los productos y los aprovechamientos vinculados con el agua, con la basura, con la luz, con el transporte, entre otras obligaciones directamente vinculadas con la idea de la ciudad.

Se pensó, en aquellos años, en un municipio que además iba a planear y adoptar su propio presupuesto, que en la medida en que el desarrollo urbano tuviera éxito, su ingreso crecería: el éxito del desarrollo urbano bien planeado y bien implementado redundaría en mejores ingresos derivados de prediales y derechos de uso de agua, principalmente, pero también de otras

posibilidades directas de generar recursos propios, hasta crear un círculo virtuoso en el que la buena planeación urbana y la buena gestión de los espacios y de los servicios de la ciudad, producirían más ingresos y mayor calidad de esos servicios. Se pensó, además, en esas zonas urbanas con cierta ingenuidad, en el sentido en que esa prestación eficaz de los servicios públicos y la mecánica del éxito de la planeación del crecimiento urbano generaría, además, un entorno de orden, de consenso político entre distintas fuerzas que se estructurarían en función del desarrollo compartido y no de sus intereses propios, al amparo del gobierno político de un cuerpo colegiado que, a despecho de su pluralidad, tendría como eje de su organización esa idea en común: la idea municipal que honraría así la etimología de la palabra, es decir, la idea de trabajar juntos para producir una convivencia armoniosa y exitosa para todos.

Pues bien, nada de esto es exactamente lo que ha ocurrido y, sin embargo, nuestros estudios siguen anclados en esos mismos supuestos. Esto es lo que pongo hoy sobre la mesa. ¿Qué es lo que realmente ha sucedido en los últimos años?, ¿Cuál es la realidad que se nos impone ahora?

La primera es una obviedad que ya se ha dicho repetidamente en nuestros estudios: la diversidad, la heterogeneidad de la realidad municipal. Y sin embargo el singular no cambia a la hora de diseñar instituciones políticas coherentes. Con todo, tenemos municipios que tienen tradiciones históricas distintas, que tienen cualidades y patrones de evolución también muy diferentes, y cuya diversidad de toda índole ha planteado desafíos diametralmente opuestos al obstinado singular del municipio mexicano al que nos aferramos. No hay manera de comparar, y lo hemos dicho muchas veces, a San Pedro Garza García, Nuevo León, con San Antonino Castillo Velasco, Oaxaca, por poner ejemplos extremos. Y en medio hay muchas otras realidades complejas, que entre otras cosas han sido producto de la revolución demográfica del país, y de sus propios accidentes económicos.

El resultado no son las ciudades medias ordenadas en un sistema urbano autosuficiente, como se creyó al final del Siglo XX, sino la creciente aglomeración metropolitana. No las ciudades ordenadas que imaginaron aquellas reformas del 83 y del 99.

Y más tarde, los fondos de aportaciones que se fueron creando y afinando en el sistema de coordinación fiscal abonaron a la misma mirada respecto lo que el municipio debía ser, en vez de tomarse en serio lo que ya estaba siendo. En el camino, nos ganó la aglomeración y los desafíos de las grandes zonas metropolitanas conviviendo, paradójica y hasta cruelmente, con una creciente fragmentación rural. Se nos olvida que ambos fenómenos no se anulan, sino que se incrementan mutuamente: mientras más aglomeración hay, más dispersión rural se produce; y mientras más miseria se reúne en los cinturones de pobreza metropolitana, más pobreza se deja en las zonas de dispersión rural, especialmente las de raigambre indígena, de los pueblos originarios o en donde hay una mayoría de personas que se auto inscriben como parte de uno de los pueblos originarios, donde la mayoría es pobre: dramáticamente pobre.

Tenemos por lo tanto sociedades profundamente desiguales, tenemos además el incremento de una mecánica –déjenme ponerlo así–, en la que la capacidad limitada de respuesta de los municipios ante todos estos fenómenos nuevos –predecibles todos, pero nuevos– propios de finales del siglo XX y desde luego de todo lo que llevamos del XXI, han desafiado a las instituciones políticas del país, hasta el punto de tener un Estado que gobierna poco y mal.

La verdad, si uno lo piensa con cuidado, hay que preguntarse seriamente qué parte del territorio mexicano lo gobierna realmente el Estado mexicano, y cuánto es gobernado por el crimen organizado. Entendiendo además que el crimen organizado ha aportado por una ecuación distinta del crimen organizado europeo. Aquél, el europeo, entendió en su momento que había que entrar a la zona de legalidad, y se metieron a financiar o crear empresas: los nuevos ricos criminales se volvieron empresarios. El crimen organizado de este lado del mundo, en cambio, se volvió político: se metieron a los partidos. Es la verdad: empezaron a imponer candidatos, a ganar elecciones, a financiar procesos electorales y poco a poco fueron ganando terreno. No tengo datos definitivos –¿quién podría tenerlos?– para contar cuántos de los municipios son gobernados en razón de criterios criminales, y en cuántos los alcaldes, los secretarios, los directores de obras, los directores de finanzas o los tesoreros, cuántos regidores, responden a esa mecánica de alianza o subordinación

con los grupos criminales. Lo único que sabemos con certeza, es que la elección del año pasado fue la más violenta de la historia electoral mexicana. Se olvida, porque el resultado electoral de la Presidencia de la República fue tan contundente, fue tan abrumador a favor del Presidente López Obrador, que todo lo demás quedó prácticamente borrado. De no haber sido así, hoy tendríamos tal vez más conciencia de los problemas que enfrentó el país durante el proceso electoral. Candidatos capturados, asesinados, secuestrados o suplidos ante las amenazas que sufrían a través del crimen organizado y ante la mirada impotente de las autoridades del Estado mexicano.

Tenemos un problema que no podemos ignorar, y a esto debe añadirse que más de la mitad de la economía mexicana, 62% es economía informal, y que el mayor número de empleos que se generan en la economía proviene de la informalidad. Si uno revisa la encuesta nacional de ocupación y empleo más reciente, se da cuenta de que los cinco primeros rubros de ocupación en el país son empleos informales: no pagan impuestos, no están realmente regulados por el Estado mexicano, no tienen seguridad social, juegan en una esfera distinta de la del Estado en su conjunto. Y todavía hay que sumar que el diseño municipal actual ya no se corresponde con la dinámica partidaria que se ha venido desarrollando en el país. Sabemos que los cabildos no son un buen lugar de encuentro, sino el lugar donde se origina o se agiganta el conflicto entre contrarios.

Por otra parte, no tenemos municipios que hayan logrado desarrollar, salvo muy contadas excepciones, las promesas de las reformas diseñadas en el último tercio del siglo anterior. Los casos de éxito que documentamos, son perlas en un océano de incapacidad institucional, sin servicios profesionales de carrera, con la captura casi total de los puestos públicos, donde van cambiando con el viento las prioridades políticas, con muy poca transparencia, sin archivos y, en suma, con municipios que hoy son acusados de todo, empezando por la crisis de seguridad pública por los abusos y la incompetencia de las policías. Si alguna razón hay para justificar, ha dicho el Presidente de México, a la Guardia Nacional y la militarización del país –así se llama, aunque al gobierno actual no le guste nombrarla de ese modo– esa razón es la incapacidad de las policías locales para responder al crimen. Es decir, los municipios aparecen como

culpables de casi todos los males del país y, efectivamente, son señalados por su incapacidad de respuesta frente a los desafíos que enfrentan.

Y todavía debemos añadir el deterioro ambiental, del que también los municipios son en buena medida responsables por incapacidad o negligencia. No por haber actuado mal, sino por no haber actuado en absoluto. Y si todo esto fuera poco, hay que sumar la mudanza demográfica de México: la modificación de la lógica familiar y etaria del país, que nos exige dejar de actuar como si las familias fueran las mismas, como si no hubiera una nueva composición de los núcleos sociales y, por lo tanto, una nueva necesidad de servicios públicos, o como si nuestra población no estuviera ya en franco proceso de envejecimiento. En consecuencia, los gobiernos tienen que reaccionar a esos hechos, que por lo demás no son sólo innegables sino inexorables: están ahí ya presentes en nuestro mundo cotidiano y desafían la vida política de la nación en su conjunto. Yo llamo a la mesa, por lo tanto, a que volvamos a pensar las claves que nos habían llevado a imaginar un municipio muy fuerte, muy activo, muy democrático, muy participativo, pues nada de eso ha sucedido. Y no es sólo asunto de dinero, sino de diseño institucional; es un problema de conexión con la realidad misma, insisto, que hoy tenemos enfrente, añadiendo –ya lo dije varias veces– la enorme diversidad de problemas nuevos que enfrentamos.

Termino diciendo que, en este oscuro panorama que estoy planteando, podríamos al menos intentar tres reflexiones. Una, volver a pensar en los seres humanos y no en los ayuntamientos, en los gobiernos, en cómo vemos al presidente municipal, si tiene más dinero, si las partidas alcanzan, etcétera. Creo que nos hemos atorado mucho en eso y hemos dejado de ver al ser humano que vive en el territorio del país. Hemos abandonado la idea original del municipio, incluso del municipio colonial, que consiste en que el municipio está ahí para representar al Estado, pero a favor de la calidad de vida de las personas que conviven en un territorio acotado. La calidad de vida de las personas, no la calidad de los funcionarios públicos o de los partidos que gobiernan o de la mecánica del poder. La perspectiva cambia dramáticamente si uno piensa en las personas en lugar de pensar en las estructuras funcionales, en los organigramas, en los sistemas de coordinación fiscal.

En segundo lugar, me parece sumamente relevante simplificar. He dirigido tesis y yo mismo he publicado varios textos, advirtiéndole del riesgo de añadir irresponsablemente obligaciones municipales después de las reformas de los ochentas. Desde entonces, en lugar de concentrar el esfuerzo en hacer cumplir esas reformas, se fueron añadiendo obligaciones a los municipios y se fue abriendo la agenda municipal: pasamos de la idea de tener gobiernos ordenados que prestan servicios públicos, a la de tener gobiernos municipales que hacen todo, pero que lo hacen mal porque no les alcanza nunca el dinero, ni el tiempo, ni la capacidad profesional. De modo que en lugar de resolverlo, perfeccionamos el problema: si no nos alcanza el tiempo, se dijo, pues que haya reelección; y si no hay suficiente dinero, pues peleamos para les lleguen fondos aunque estén etiquetados; y si no hay acuerdo político, pues fundemos federaciones de municipios para encarar al gobierno de la república y exigirle más dinero, más atribuciones, más agenda. Toda esta espiral ha sido un despropósito y ahí está el resultado: se amplió la agenda y los problemas se complicaron: se perdió el principio básico del sentido común y los municipios, en vez de ganar autoridad, la fue perdiendo. Aconsejo volver a lo sencillo, volver a lo más simple de la administración municipal. Cuando lo complejo se vuelve imposible de afrontar, hay que volver a lo básico.

Y por último y con urgencia –lo voy a decir sin matices– necesitamos salvar al municipio del sistema de partidos. La lógica electoral, la composición de los cabildos y la forma en la que se está distribuyendo el poder en el territorio mexicano, no está contribuyendo al desarrollo del país ni mucho menos al éxito de los gobiernos locales. Pensamos que el régimen de partido iba a funcionar de otra manera y no fue así. Con toda responsabilidad, necesitamos repensar el diseño institucional del municipio con la mayor urgencia, para afinar las obligaciones que deben tener los gobernantes locales en función de la calidad de vida de la gente y no de la carrera política de quienes están en los cabildos; no de la próxima elección y del dinero que sale de las tesorerías municipales, de las licencias de construcción, de los contratos de obra pública, de los empleos públicos, como está largamente demostrado en los estudios sobre la corrupción en México.

Tenemos que ser capaces, como municipalistas, como mexicanos y como gente comprometida con el bien de esta nación, de

sacar al municipio de esa absurda dinámica de captura política en la que ha venido cayendo, porque esa es, además, la antesala de la captura del crimen organizado.

A quinientos años del primer municipio fundado en tierras americanas, lo que tenemos que reflexionar es cómo queremos al municipio en los próximos quinientos años y desde luego, no lo queremos como el que tenemos hoy. Tenemos que ser valientes y decirlo con absoluta crudeza, para volver a pensar la ruta que creo que podemos y debemos encontrar para recuperar el sentido democrático y humano del gobierno municipal de México, perdido hoy entre todas estas brumas.

El futuro del municipio en México. Una prospectiva de municipio alcanzable

José Mejía Lira¹

Introducción

Nuestra realidad municipal es muy heterogénea. Disponemos de municipios pequeños, con poblaciones menores a 500 habitantes y contamos con megalópolis conurbadas que cuentan con millones de habitantes. Tal vez una constante que tenemos es la tendencia al crecimiento de las ciudades, actualmente más del 50% de la población vive en zonas urbanas. Pero en todos los casos sus habitantes demandan servicios y diversas atenciones, para lograr condiciones dignas y mejoras en su espacio.

Todo gobierno se orienta a producir un beneficio social. Para ello disponen de recursos y medios que pueden utilizar para generar satisfactores y servicios públicos adecuados a las necesidades y demandas de la sociedad. Además de requerir la existencia de una convivencia sana y pacífica, por lo cual debe garantizarse un Estado de Derecho y un manejo de los grupos de interés y de presión. El beneficio social no debe entenderse como una entrega simple y llana de los servicios públicos y el cumplimiento pleno de las funciones de gobierno, se requiere un enfoque de mejoramiento y de orientación clara, sobre todo a favor de quienes tienen mayores carencias, y no bajo la tónica de subsidio indiscriminado, sino bajo la orientación de un desarrollo integral.

¹ Es Doctor en Sociología de las Organizaciones (Universidad de Paris IX, *Dau-
phine*) y Doctor en Administración (Escuela de Altos Estudios, Paris Francia). Actualmente es Contralor Interno del Municipio de San Luis Potosí. Ha sido Catedrático en más de 16 instituciones de educación superior. Ha desempeñado diversos cargos en los tres niveles de gobierno: Subcoordinador del Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal (CEDAEM) del INAP, Encargado de la Oficialía Mayor del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, Director General de Modernización Administrativa y Contralor General del Gobierno del Estado en San Luis Potosí, Director General de Recursos Humanos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Director General Adjunto de Desarrollo Institucional y Director General de Recursos Humanos de la Oficina de la Presidencia de la República, Tesorero del Municipio de San Luis Potosí, y Director General de Administración de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de San Luis Potosí. Es autor de un sinnúmero de artículos y ensayos en temas relativos a las políticas públicas, administración pública y desarrollo municipal.

En este trabajo presentamos una serie de propuestas, que no son las únicas a implementar, pero que consideramos serían útiles a un mejoramiento de los habitantes que conforman los municipios de México. Para ello planteamos una prospectiva que considera que las tendencias actuales no son lo deseable, ni para los municipios ni para el país en su conjunto, ello sin ser exhaustivos, puesto que el interés principal del documento es presentar el “municipio apuesta”, aquel por el cual debemos trabajar y que consideramos alcanzable.

El municipio ¿Para qué?

De entrada hemos de considerar que el municipio es un espacio donde se gobierna, es decir un lugar donde existe un poder local, sin ser independiente, y como se ha señalado en muchos análisis, condicionado por otros entes de gobierno. Esta dependencia no es sólo financiera, pues para varios proyectos o acciones el gobierno municipal requiere acuerdos de instituciones de otros ámbitos de gobierno. Por ejemplo, un proyecto de infraestructura de agua potable deberá contar con la aprobación de la Comisión Nacional del Agua y para algunas cuestiones de la Comisión Estatal correspondiente.

No deben perderse de vista que el papel del gobierno municipal es de suma importancia. Debe proporcionar gobernabilidad en su espacio, regulando, concertando, dirimiendo, facilitando y controlando. Además de llevar a cabo una adecuada vinculación con los distintos agentes y actores políticos y sociales, debe también proporcionar protección a las personas y sus bienes, particularmente de manera preventiva. Requiere de llevar a cabo un desarrollo social integral, y por ley y necesidad debe proveer los servicios públicos y realizar obra pública, creando una adecuada infraestructura para la comunicación, la facilitación de las actividades productivas y la movilidad social.

No se puede esperar un desarrollo del país, sin municipios vigorosos, donde el gobierno municipal esté trabajando para el desarrollo, promoviendo actividades, insertándose en procesos integrales y sin desconocer el sistema global en el cual vivimos, logrando producir empleo productivo y sobre todo generando un bienestar para la población de ese espacio.

Rol del municipio

- Gobernabilidad.
- Protección de las personas y sus bienes.
- Desarrollo social.
- Los servicios y la obra pública e infraestructura.
- Facilitador de las actividades de sus habitantes.

Prospectiva para el municipio

Hablar del futuro del municipio nos obliga a un ejercicio de prospectiva. Aquí buscamos construir un escenario favorable, que nos orienta y permite mejores decisiones. Un escenario corresponde a una descripción de un “futuro posible”, basada en un conjunto de elementos consistentes, bajo supuestos específicos y acciones que podemos manejar y/o negociar para constituir la “realidad futura”. La prospectiva reconoce la necesidad de manejar los siguientes escenarios:

1. Escenario tendencial: Que considera que la situación futura será una prolongación de la situación actual.
2. El escenario ideal: Aquel que nos gustaría tener, que corresponde a ese modelo que planteamos como un deber ser, y a veces exponemos como un mundo perfecto que difícilmente tendremos.
3. Un escenario exploratorio: El que se pregunta ¿Qué puede pasar si...? Es un escenario realista, pero que se maneja de manera incremental, esto es, postulando algún cambio, alguna incidencia; aquí se describen las posibles situaciones que pudiesen presentarse.
4. Escenario apuesta: Aquel que vamos a buscar. Aquí se reconoce la realidad, las tendencias y las posibilidades reales que favorecerán el mejoramiento y que requiere esfuerzos para construirlo. Los escenarios apuesta surgen de la idea de que nosotros podemos formar parte activa en la construcción de los escenarios futuros. Considera una actitud proactiva, buscando que el futuro sea diseñado y construido por nosotros a través de acciones en el presente, sin negar las situaciones actuales.

En este trabajo sólo señalaremos algunos elementos de la realidad, los cuales nos muestran que, si las tendencias son en el

sentido que se vienen produciendo, el futuro del municipio es poco halagador. El escenario ideal suele aparecer en algún sentido en propuestas hechas por diversos municipalistas, y el exploratorio no lo tocamos por este momento. Nuestra exposición se centrará en el escenario apuesta, pero sobre todo centrados en lo que debe hacer el propio municipio, sin dejar de reconocer que otros agentes deben aportar su esfuerzo para fortalecer al municipio.

Contexto actual y tendencias

Existe una realidad en la cual actúa y se desarrolla el espacio municipal. Algunos elementos son:

- Un mundo con globalización.
- Tasas elevadas de desempleo.
- Reducción del poder adquisitivo.
- Inseguridad.
- Migración.
- Lucha por una mayor democracia.
- Crisis de valores.
- Necesidad de reestructurar los sistemas tecnológicos.
- Flujos amplios de información.
- Redes y manejos mediáticos.
- Corrupción.
- Tendencias a la centralización.

En cuanto al gobierno municipal, hemos de reconocer una serie de contrastes, puesto que existen algunas administraciones municipales que han logrado avances significativos, pero son sólo algunas. Se han hecho esfuerzos en varios casos y se han otorgado mayores potestades y recursos a los municipios, aunque varios de los recursos que se le otorgan están condicionados. La prestación de servicios públicos está limitada. Mencionamos aquí algunos datos:

De acuerdo al INEGI (2015), en una encuesta reciente en todo el país, los servicios públicos municipales tienen muchas limitaciones. Así, en el caso del Servicio de Agua Potable, sólo una cuarta parte de la población considera que el agua es potable, esto es bebible sin posibilidad de enfermarse. En cuanto a seguridad, sólo el 30% de la población consideró que la presencia de la policía otorga una sensación de seguridad. Sólo 14% estimó que las calles estaban en buen estado.

Llama la atención que en la encuesta INEGI, se cuestionó a los ciudadanos sobre si consideraban el agua potable y tenemos rangos de 3% y 5% que consideraron que si era potable el agua. (Ver el cuadro siguiente).

Satisfacción y potabilidad del servicio de agua potable 2015				
	Satisfechos		Potabilidad	
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
Estados Unidos Mexicanos	23,781,099.00	51.7	11,643,218	25.3
Aguascalientes	296,627.00	52.4	121,959	21.5
Baja California	1,314,394.00	73.2	92,298	5.1
Baja California Sur	84,918.00	46.0	27,931	15.1
Campeche	147,160.00	46.7	24,833	7.9
Coahuila de Zaragoza	731,527.00	52.9	368,617	26.7
Colima	190,492.00	63.0	89,320	29.6
Chiapas	212,718.00	29.4	56,184	7.8
Chihuahua	1,016,532.00	55.9	883,638	48.6
Ciudad de México	3,194,341.00	44.6	1,669,981	23.3
Durango	278,453.00	43.7	242,182	38.0
Guanajuato	1,155,430.00	66.9	766,231	44.3
Guerrero	131,481.00	18.4	40,850	5.7
Hidalgo	186,492.00	48.3	73,745	19.1
Jalisco	1,961,357.00	63.9	499,979	16.3
Estado de México	3,445,137.00	41.3	1,671,640	20.0
Michoacán de Ocampo	425,206.00	51.7	206,216	25.1
Morelos	361,169.00	49.7	288,253	39.7
Nayarit	135,617.00	47.2	30,400	10.6
Nuevo León	2,427,704.00	84.0	2,094,988	72.5

Oaxaca	135,530.00	29.7	45,304	9.9
Puebla	650,942.00	39.7	252,305	15.4
Querétaro	522,503.00	71.1	294,301	40.0
Quintana Roo	423,585.00	54.0	70,665	9.0
San Luis Potosí	317,622.00	38.2	117,797	14.1
Sinaloa	711,152.00	70.6	323,603	32.1
Sonora	638,498.00	52.7	328,239	27.1
Tabasco	49,717.00	16.6	8,697	2.9
Tamaulipas	995,815.00	56.4	233,098	13.2
Tlaxcala	258,727.00	54.5	227,620	48.0
Veracruz	762,249.00	40.0	225,342	11.8
Yucatán	510,066.00	66.1	203,677	26.4
Zacatecas	107,638.00	40.3	62,813	23.5

Fuente: Encuesta INEGI, 2015.

La misma encuesta presenta una evaluación de los servicios públicos poco satisfactorios, mostrando los siguientes niveles de aprobación:

Servicio	Población Satisfecha (%)
Recolección de basura	61.0
Educación pública obligatoria	61.0
Metro o tren ligero	53.2
Agua potable	51.7
Drenaje y alcantarillado	40.4
Parques y jardines públicos	38.0
Alumbrado público	33.0
Carreteras y caminos sin cuota	31.6
Policía	25.3

Fuente: Encuesta INEGI, 2015.

En el mismo estudio señalado arriba, se presentan los niveles de corrupción. Durante 2015, la corrupción se ubicó en el segundo lugar de los problemas que preocupan más a los mexi-

canos con 50.9%, por detrás de inseguridad y delincuencia que alcanzó 66.4 por ciento. Los trámites con mayor corrupción son los relacionados al contacto con las autoridades de seguridad pública, y en segundo lugar los trámites ante el ministerio público. La encuesta del INEGI permite estimar que, en 2015, el costo total a consecuencia de la corrupción en la realización de trámites, pagos, solicitudes de servicios públicos y otros contactos con autoridades, fue de 6,418 millones de pesos; lo que equivale a 2,799 pesos por persona afectada.

La OCDE, ha publicado recientemente su estudio sobre la corrupción en los países que la conforman, siendo México el país más corrupto (OCDE, 2017). Los obstáculos identificados en el estudio de la OCDE para el desarrollo económico señalan los altos niveles de pobreza, la extensa informalidad, la baja participación de las mujeres en la economía, los logros educativos insuficientes, así como persistentes niveles de crimen y corrupción. El director del Centro de la OCDE en México para América Latina, Roberto Martínez Yllescas, mencionó que a nivel mundial el costo para la economía es “impresionante”, pues sólo por el fenómeno de soborno es de cerca de 2% de PIB.

Índice de Percepción de la Corrupción 2018
Transparencia Mexicana
Resultados del IPC 2018 en países pertenecientes al G20¹

País	Calificación en el IPC	Posición Global
Canadá	81	9
Alemania	80	11
Reino Unido	80	11
Australia	77	13
Japón	73	18
Francia	72	21
EEUU	71	22
Corea del Sur	57	45
Italia	52	53
Arabia Saudita	49	58
Sudáfrica	43	73
India	41	78
Turquía	41	78
Argentina	40	85
China	39	87
Indonesia	38	89
Brasil	35	105
México	28	138
Rusia	28	138

Fuente: Transparencia Mexicana y Transparencia Internacional (2019). Índice de Percepción de la Corrupción 2018, en: www.tm.org.mx/ipc2018

¹Nota: El G20 está conformado por 19 países y la Unión Europea. Para el Índice de Percepción de la Corrupción, sólo los 19 países del G20 son considerados.

Por otra parte, la pobreza se encuentra presente a lo largo del territorio. Y lo más grave, aún tenemos pobreza extrema. La desigualdad extrema se observa no sólo en el ingreso, sino en las oportunidades educativas y de salud que determinan, desde el momento de su nacimiento, las perspectivas económicas y de vida misma de las personas. Así, la probabilidad de que un joven mexicano entre 16 y 18 años asista a la escuela es hoy apenas 23% en el decil más pobre, pero casi 90% en el más rico. Si este joven es indígena, deberá enfrentar además una probabilidad 60% mayor al promedio nacional de ver a sus hijos morir en su primer año de vida. Si es mujer, una probabilidad tres veces mayor de morir al dar a luz.

Atender los servicios públicos, constituir una política social y promover un proceso de desarrollo, corresponde a retos que no se han satisfecho del todo en los gobiernos municipales. La pregunta inmediata es si desde el gobierno municipal deben construirse las políticas sociales, el fomento al desarrollo y el fomento al empleo productivo. Desde nuestra perspectiva sí.

Esto tiene que ver con la concepción de desarrollo, cuestión que abordamos más adelante; además debe estimarse la efectividad y eficiencia en la atención de los asuntos públicos, donde la atención del problema local debiera ser desde lo local, operando lo que tiene economías a escala o ventajas particulares, en otros niveles de gobierno. Y debe visualizarse el papel histórico, reconocido y tradicional que ha jugado el municipio, como un poder público, que puede mostrar modalidades de interacción social y construcción de instituciones que favorezcan la democracia y una mejor convivencia. Esto requiere una concepción del poder en los espacios nacionales y en los locales (Cabrero, Mejía, 1992). De igual forma deben considerarse las realidades locales con sus culturas, tradiciones e identidades, que orientan la acción de formas no necesariamente homogéneas. Y naturalmente, reconociendo el papel que la ley le otorga al espacio municipal, el cual habrá que reforzar.

Algunas tendencias plenamente identificadas son:

- Gobernabilidad dispar en los municipios, con importantes, afectaciones por conflictos políticos, el narco y la criminalidad, la corrupción, la inefectividad para proveer ciertos servicios, particularmente el agua potable, entre otros.

- Políticas públicas con manejos de intereses particulares.
- Manejo de comunicación más con visión política, que con interés real de comunicar.
- Conductas poco éticas y falta de transparencia.
- Poca capacidad para integrar esfuerzos y lograr un trabajo conjunto con la sociedad, en parte derivada de los niveles de desconfianza.
- Falta capacidad de obtención de recursos propios y la necesidad de un mejor federalismo fiscal.
- Municipio con carencias para prestar los servicios públicos.
- Municipio con potestades pero limitado de recursos.
- Dependencia con los otros ámbitos de gobierno.
- Condicionado con los recursos otorgados por la Coordinación Fiscal, con necesidad de modificar el federalismo fiscal.
- Gobiernos municipales con falta de capacidad técnica.
- Municipios con baja legitimidad.
- Municipios violentos.
- Municipios con manejos poco éticos.
- Tendencia a centralizar.
- Falta de profesionalización de los cuadros administrativos y técnicos de la administración municipal.

Lo que queremos

Debe ponerse especial atención a los niveles de pobreza en nuestro país, inadmisibles y con urgencia a ser atendidos; generando mejores niveles de vida de manera real y no ficticia. No queremos varios México, en especial es importante el desarrollo regional para que las regiones más pobres tengan mejores oportunidades de trabajo, servicios y educación. Hay que lograr un crecimiento sin explotar recursos no renovables y bajo sistemas que sean sostenibles. México tiene grandes problemas en el medio ambiente, debemos trabajar para recuperarlo y dejar de afectarlo.

Es necesario crear recursos humanos e instituciones para la adecuada generación de riqueza. No debe buscarse una educación ligada en exclusiva a la actividad económica, necesitamos sistemas de enseñanza integrales que formen, ilustren y den un sentido social a las actividades de los hombres y mujeres de Mé-

xico. Hay que reconocer las vocaciones e intereses de la gente y vincularlas a los procesos que se requieren en la dinámica social.

No necesitamos grupos de influencia y con privilegios, el trabajo del gobierno deberá velar por un trabajo con equidad y justicia social, desterrando el influyentísimo, desfavorecer el trabajo bajo defensa de grupos de interés, o el orientar políticas por presiones de agentes de poder político o económico, que lejos de favorecer el desarrollo integral del país producen desconfianza, ingobernabilidad y favorecen la ineficiencia y las condiciones de atraso bajo las cuales hoy vive México. Necesitamos romper con las viejas prácticas de la política, en donde sólo unos cuantos eran beneficiados, es necesario reducir la enorme brecha que existe entre “ricos y pobres”, entre ciudad y campo; pero lo más importante es, redistribuir la riqueza de una manera más equitativa para buscar el bienestar de la sociedad mexicana.

Es fundamental mirar hacia los municipios, hacia la célula más pequeña de un gobierno, pero a la vez la más importante en tanto que es éste quien vive y convive día a día con la ciudadanía, es quien vive los problemas y demandas que aquejan a toda la población. Para buscar un nuevo Estado Mexicano, tendremos que darles mayor fortaleza a nuestros municipios, no hay otra.

Hacia donde: construyendo el escenario apuesta

Revertir la situación es un reto, y hacerlo implica llevar a cabo varios cambios sin descuidar la vinculación ya existente en la economía mexicana a los mercados mundiales. Nos encontramos bajo sistemas de competencia mundial bajo las cuales debe responderse en la lógica de globalidad, pero respetando, cuidando y favoreciendo al país en todos sus aspectos, es decir, bajo un desarrollo equilibrado y sostenible.

Si observamos la estructura productiva, a nadie escapa la necesidad de un desarrollo que permita grados altos de competitividad a nivel mundial donde ahora deberemos poner el acento en la innovación y el mejoramiento y no en sistemas de mano de obra barata. Estas estructuras deben operar en sistemas flexibles, adaptables a la situación mundial, pero sobre todos generando productos con valor agregado y bajo la elevación de los salarios reales, favoreciendo la colocación del producto en la globalidad, pero dinamizando el mercado interno.

Consideramos que existe enorme potencial en los ámbitos locales que debe ser aprovechado y favorecido. Por ello proponemos un esquema de desarrollo que aproveche la innovación, recursos y capacidad de las personas para lograr un sistema favorable a todos. Antes de hacer la propuesta del esquema a elaborar señalamos algunos aspectos que deberán trabajarse para fortalecer al municipio.

A los actores externos les compete lo siguiente:

- El Poder Legislativo debe hacer una revisión amplia de todo el marco jurídico, considerando potestades, recursos y capacidades de los entes locales. Se requiere una adecuada vinculación entre potestades y obligaciones, frente a recursos disponibles. En ello hay que trabajar en el marco de la coordinación fiscal.
- El Poder Ejecutivo Federal debe romper elementos de dependencia, no sólo de recursos, sino de autorizaciones, condicionantes, discrecionalidad en los apoyos, etc.
- Los gobernadores deben romper la tendencia a considerar una subordinación de los gobiernos municipales.
- A los inversionistas externos (incluso a los internos), les corresponde considerar la dinámica propia del municipio, aprovechando y haciendo vinculaciones adecuadas.
- Los entes financieros deben facilitar el financiamiento de obras productivas.
- La ciudadanía debe integrarse a los esfuerzos colectivos, no sólo los habitantes del municipio, sino todos aquellos que de una u otra forma tienen relación con el espacio del municipio en cuestión.
- A la academia le corresponde impulsar el cambio positivo en el municipio, bajo procesos de formación que lo favorezcan y con estudios e investigaciones útiles al proceso de desarrollo social integral.

Y a los gobiernos municipales les corresponde:

- Poner especial atención en el derecho humano al agua potable, brindando un servicio de calidad.
- Un mejor ordenamiento tanto vial como de asentamientos urbanos, generar un crecimiento ordenado gracias a una planeación del desarrollo urbano.
- Al menos las capitales de las entidades federativas se volverán más sustentables en dos rubros, en energías reno-

- vables y en temas de captación de agua.
- Preocuparse por el tema ambiental, será una obligación para todos los municipios en México una medición de la calidad del aire, ya que está en crecimiento las IRAs (Infecciones Respiratorias Agudas).
 - Reglamentar y dar claridad en los permisos, concesiones, trámites y facilidades que se otorgan.
 - Manejar proyectos y visiones de largo alcance, particularmente del desarrollo urbano, el uso del suelo, las áreas de reserva y protección, etc. En ello los Institutos de Planeación Municipal pueden contribuir ampliamente, pero se requiere que tengan autonomía y no dependan de los cambios gubernamentales.
 - Una operación con ética, transparencia y sin favoritismos.

Al poder judicial, le corresponde aplicar plenamente la ley, analizar y hacer propuestas de modificación a aquello que impida una real justicia.

Se debe cambiar a un sistema de instituciones cuyo propósito no sea el control de recursos, sino la promoción para la creación de riquezas y la orientación para un crecimiento económico acelerado pero sostenible, bajo consideración al desarrollo de las personas. Una palanca de cambio para ir construyendo esta estructura corresponde a la consideración del desarrollo desde lo local, bajo un ambiente que brinde oportunidades para todos en marcos institucionales adecuados. Este desarrollo sustentable exige una amplia formación de capital humano.

El fortalecimiento de la competitividad del país y los municipios requiere cumplir varios aspectos. Fundamentalmente, estos pueden ser agrupados en tres ámbitos:

Estado de Derecho: Se persigue el cumplimiento total de las leyes y su perfeccionamiento, pues en la medida que la ley se convierta en el marco de referencia, se obtendrían los siguientes resultados:

- Disminución del grado de corrupción.
- Certidumbre para todos los agentes sociales.
- Cumplimiento de todo contrato.
- Simplificación de los procesos de solución de conflictos.
- Mejoría en los canales de impartición de justicia.

Como consecuencia el entorno social será más seguro, lo que deberá promover un desarrollo económico más dinámico. En este punto se requieren esfuerzos de un gran número de agentes sociales, cuyo compromiso validarán las leyes y sus instrumentos de actuación.

Aunado a lo anterior y como complemento principal de un Estado de Derecho que se debe buscar por unanimidad en todos los municipios del país, se promoverá e inculcará una cultura de la legalidad, que significa imperio de la ley, pero para que ello sea una realidad implica dos cosas vitales, obediencia de la ley y conocimiento de ésta. La cultura de la legalidad demanda necesariamente el conocimiento del ordenamiento jurídico. Este conocimiento puede tenerse a distintos niveles, pero tiene como necesaria consecuencia el fortalecimiento de un orden social determinado.

Algunas de las características principales de una cultura de la legalidad son las siguientes:

- La mayoría de las personas conocen las leyes y sus derechos individuales.
- La mayoría de las personas aceptan la ley y están dispuestas a acatarla.
- Prevalece una actitud en contra de la corrupción y la delincuencia.
- La mayoría de las personas consideran que el sistema judicial es la mejor alternativa para alcanzar la justicia y lo apoyan.
- La ley se aplica y se cumple.

Capital Social: Aunque las enormes oportunidades de cambio que la globalización ofrece a las economías en desarrollo como México, son condición elemental para mejorar el desarrollo de sus sociedades, requerimos un comportamiento social adecuado. Un trabajo orientado al orden global no implica un desarrollo social, requerimos un desarrollo con “rostro humano” (Klikberg, 2007). Esta nueva economía exige:

- Participación de un capital humano cada vez más calificado y productivo.
- La economía global está basada en el conocimiento.

- Uso de tecnologías avanzadas de comunicación.
- Simplificación de servicios.
- Integración de los procesos productivos y de distribución.

Por ello, las condiciones de desigualdad extrema en la distribución de riqueza y capacidades básicas (nutrición, salud, educación y vivienda) entre la población mexicana son un reto insoslayable para los gobiernos. Es menester poner un énfasis en un nuevo esquema de combate a la pobreza, lo cual debe comprender la incorporación del sector privado para generar empleos y provisión de servicios. Orientarse al crecimiento del capital humano, donde recuperemos el potencial de las personas y vayamos creciendo en conocimientos, habilidades y capacidades de intercambio y vinculación social.

Gobernabilidad y Gobernanza: dos conceptos similares, pero no equivalentes, son complementarios en búsqueda de un escenario apuesta; la gobernabilidad la definen como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz” (Camou, 2001: 36), la gobernabilidad tiene las siguientes características:

- La organización y la participación ciudadana.
- La capacidad para prevenir y resolver conflictos.
- Prevenir y resolver los problemas que afectan a los derechos de las personas.
- La capacidad del ejercicio legítimo de la autoridad.

En consecuencia, hay seis dimensiones de Gobernabilidad, las cuales se deben buscar fortalecer y cumplir:



La gobernanza es definida “como la capacidad técnica del Estado para responder a las demandas sociales y económicas con eficiencia y transparencia” (Campero, 2002: 2; Mayorga y Córdova, 2007). Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU) la gobernanza se considera «buena» y «democrática» en la medida en que las instituciones y procesos de cada país sean transparentes.

La buena gobernanza promueve la equidad, la participación, el pluralismo, la transparencia, la responsabilidad y el Estado de Derecho, de modo que sea efectivo, eficiente y duradero. Llevando estos principios a la práctica, dispondremos, no sólo de elecciones libres y limpias (hoy en día tenemos municipios donde los miembros del crimen se han apropiado del poder local), dispondremos de un sistema jurídico independiente y que actúa

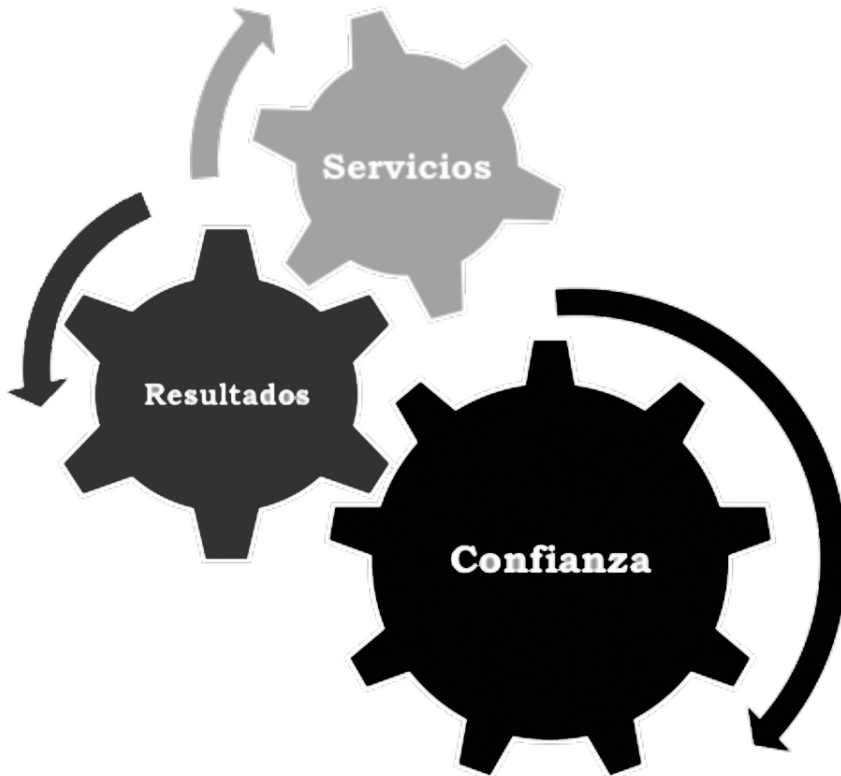
con un marco adecuado para la aplicación de la justicia. La mayor amenaza para la buena gobernanza viene de la corrupción, la violencia y la pobreza, todo lo cual debilita la transparencia, la seguridad, la participación y las libertades fundamentales, aquí es donde se debe de poner un amplio esfuerzo compartido por parte de las autoridades y la sociedad en búsqueda de su cumplimiento. Requerimos de un esfuerzo conjunto de todos los agentes, tanto municipales como nacionales y donde la sociedad se vincule a este esfuerzo, valorando que el Estado de Derecho es mejor que un ambiente de criminalidad, abusos, injusticias y simulaciones.

En complemento, si se relaciona la democracia con la gobernanza nace el concepto de gobernanza democrática, que fomenta el desarrollo, dedicando su energía a influir en tareas como la erradicación de la pobreza, la protección del medio ambiente, garantizar la igualdad entre los géneros y proporcionar los medios de subsistencia sostenibles. Garantiza que la sociedad civil desempeñe un papel activo al establecer prioridades y dar a conocer las necesidades de los sectores más vulnerables de la sociedad.

Elementos esenciales que los ciudadanos valoran

La idea primordial en un escenario apuesta es generar valor público a la ciudadanía, se remite al valor creado por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones; pero también, se crea valor sobre todo a través de transacciones individuales con los ciudadanos, garantizando sus derechos, satisfaciendo sus demandas y, prestándoles servicios de calidad.

Los componentes del valor público se encuadran dentro de tres amplias categorías:



- Servicios, los ciudadanos derivan beneficios del uso personal de servicios públicos en una lógica similar a los beneficios derivados del consumo de aquellos comprados del sector privado.
- Resultados, las Administraciones Públicas Municipales han buscado cada vez más enfocar su atención en los resultados, con distintas metodologías –en México la Gestión por Resultados (GpR)–, los resultados genuinos son hoy vistos como mejores metas que las limitadas medidas de actividad o producto, las cuales corren el riesgo de ser distorsionadas.
- Confianza, la confianza se ubica en el corazón de la relación entre ciudadanos y Estado, aun cuando se cumpla el servicio formal y las metas de resultado, una falla en la confianza podría destruir efectivamente el valor público.

El enfoque en valor público fortalece el enfoque gerencial centrado en resultados, ya que obliga a cambiar las preguntas que hacemos en los análisis de las iniciativas que gestionamos. No basta ofrecer un bien o servicio, éste debe ser valorado por los ciudadanos, quienes consideran que les ha proporcionado un beneficio.

Este cambio es particularmente clave frente a enfoques convencionales más centrados en administración, o sea, enfoques que tienden a enfocarse en las actividades y las entregas simples y llanas de un bien o servicio, sin necesariamente responder por el valor creado como consecuencia de esas actividades y entregas. Se genera valor público a través de respuestas a problemas relevantes para los ciudadanos/usuarios, de apertura de nuevas oportunidades para generaciones actuales y/o futuras y de generar procesos que construyen comunidad, ciudadanía, democracia y capital social. En consecuencia, debemos buscar que nuestros espacios locales, construyan ciudadanía, fomenten la conciencia cívica, creen confianza, provean de adecuados servicios públicos y favorezcan un desarrollo social equitativo. Enseguida proponemos algunos referentes útiles para caminar en esa vía.

Referentes que los Municipios deben adoptar

Hacia la ciudadanía

Política de Desarrollo Local

El reto del desarrollo social deberá considerar al municipio como pieza clave, considerando al desarrollo social como “un proceso de promoción del bienestar de las personas en conjunción con un proceso dinámico de desarrollo económico” (James Midgley, 1995), es un proceso que, en el transcurso del tiempo, conduce al mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población en diferentes ámbitos.

Para Amartya Sen (2000), “el desarrollo puede concebirse como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos”. Esta interpretación del desarrollo ha llevado a otorgar una importancia fundamental al concepto de desarrollo humano, como un proceso paralelo y complementario al desarrollo social. El desarrollo humano “se refiere a la creación de un entorno en el que las personas pueden desplegar su ple-

no potencial y tener una vida productiva y creativa, de acuerdo a sus intereses y necesidades”.

Como fenómeno localizado, el desarrollo dependerá de los recursos de un determinado territorio, en este caso del espacio municipal, aunque pueden considerarse un tramo mayor bajo una óptica intermunicipal. El otro elemento fundamental corresponde a las capacidades de los actores sociales, donde se requiere concertaciones, creatividad e innovación y variadas habilidades.

El desarrollo endógeno es una interpretación que incluye diversos enfoques, que comparten una misma lógica teórica y un mismo modelo de políticas. Desde esta perspectiva, la política de desarrollo endógeno constituye la respuesta de los actores locales a los desafíos de la globalización.



Las ventajas de esta orientación corresponden a una mayor flexibilidad, sin la imposición de un modelo único que impone modalidades no siempre adecuadas a los espacios municipales. Por otra parte, se promueve el empleo y se invita a los habitantes a hacer uso de sus capacidades, inventiva y recursos de todo tipo. Se da un mayor uso a los recursos locales y se tiene un menor costo ecológico. Se fomenta la tendencia a la “empre-

sa red”, que caracteriza a la sociedad de la- información. Se determinan vocaciones propias de la localidad y se constituye en un elemento de cohesión social. Naturalmente, requiere requisitos, como la necesaria confianza, el interés en un proceso de desarrollo social y el apalancamiento por instancias diversas.

Este enfoque no es un divorcio de la perspectiva global, puede incluso generar un mejor nivel de integración a los sistemas productivos. Ciertamente, existen actividades cuya economía a escala no permitiría un enfoque netamente localista, y tal vez pueden existir limitaciones de acceso a financiamiento, pero deberá buscarse superar este aspecto. Además, se debe mantener un medio ambiente, un entorno saludable, en buen estado de conservación, es un **bien público**, donde no necesariamente son compatibles las ganancias privadas individuales con el bienestar colectivo.

Amplia participación

Como se ha señalado, es condición un proceso de concertación y vinculación social. Tanto entre agentes sociales, como sociedad y gobierno. Es menester construir procesos de entendimiento, diálogo y negociación, para lo cual requerimos gobiernos legitimados y amplia confianza entre los distintos actores sociales.

La participación social es un proceso de involucramiento de los individuos en el compromiso, la cooperación, la responsabilidad y la toma de decisiones para el logro de objetivos comunes. Dicha participación nos remite al despliegue de un conjunto de acciones (expresión, deliberación, creación de espacios de organización, disposición de recursos, procesos de evaluación, entre otros) mediante las cuales los ciudadanos se involucran en la elaboración, decisión y ejecución de asuntos públicos que les afectan, tienen interés o es parte de aspectos que les competen.

Para ello es menester informar, ilustrar y formar a la ciudadanía. La decisión ciudadana bien tomada requiere de todos los aspectos posibles que puedan manejarse. Esta participación es pieza clave para ir construyendo capital social y favorece un desarrollo social integral. El primer aspecto de ello, es el involucramiento, que puede adoptar varias modalidades. De ahí se deberá establecer hasta a donde existe el involucramiento, que puede ser la toma de decisiones, en la cooperación, el apoyo y

el aporte de recursos. El reto es construir una conciencia social favorecedora de acciones de beneficio para la colectividad y un amplio compromiso de todos los agentes sociales y del gobierno.

ISO 18091:2019

Un apoyo para la orientación y evaluación de la acción gubernamental

El ISO 18091:2019 es la primera iniciativa mexicana aceptada por la Organización Internacional de Normalización (ISO) en materia de gobiernos locales confiables; tiene sus antecedentes en la llamada Agenda desde lo Local, implementada por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Local (INAFED). La innovación de la actual ISO es la incorporación de elementos que coadyuvan con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU.

Dentro de las distintas concepciones de lo que implica el desarrollo, se encuentra una constante en todas ellas, la necesidad que tienen los gobiernos de recuperar y mantener la confianza de la ciudadanía en sus decisiones e instituciones. Los gobiernos locales tienen la tarea de crear comunidades locales sostenibles en las cuales los bienes y servicios públicos entregados den cuenta de la garantía y cumplimiento de los derechos constitucionales; así mismo la ciudadanía espera que dichos bienes y servicios sean de calidad, sostenibles, coherentes, que ayuden al mejoramiento de la calidad de vida y contribuyan a la justicia social. Permite mejorar el proceso de toma de decisiones y promover una rendición de cuentas más efectiva. Como mencionamos antes, que los gobiernos ofrezcan un valor a la ciudadanía.

Para la construcción de este sistema de referencia, un grupo de expertos en calidad y en gobiernos, tomaron como antecedentes la Agenda Local 21 de la Organización de las Naciones Unidas, la ISO 9001 y los criterios de la Organización Internacional para la Estandarización, para formar un Comité Técnico, y a través de él un Acuerdo de Taller Internacional –IWA por sus siglas en inglés– con la finalidad de establecer una directriz para la Gestión de Sistemas de Calidad en el Gobierno. En su versión 2019, ha sido mejorada y se incorporaron los objetivos del desarrollo sostenible, compromiso a cumplir por todos los ámbitos de gobierno de México.

Si se implementa el ISO 18091:2019 se obtendrán los siguientes resultados:

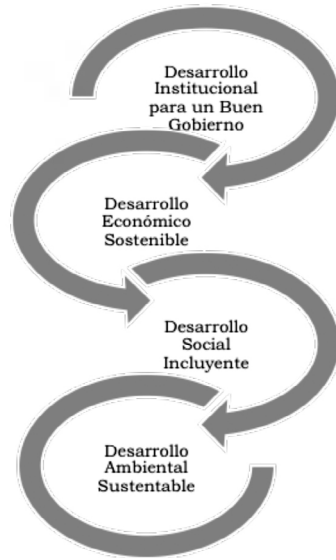
1. Impulso al fortalecimiento y desarrollo institucional de los gobiernos y administraciones municipales.
2. Identificación de áreas de atención y oportunidad de mejora.
3. Desarrollo integral de los municipios.
4. Alineación de programas y acciones de los tres órdenes de gobierno, en áreas de atención.
5. Fortalecimiento de la autonomía municipal y efectividad del gobierno estatal.
6. Facilita el seguimiento y la evaluación.

El sistema está compuesto por un conjunto de indicadores confiables, objetivos y comparables, que orientan a los gobiernos municipales para llevar a cabo una administración eficaz en dos niveles: la gestión, entendida como el conjunto de procesos y actividades básicas para el funcionamiento interno del aparato administrativo; y el desempeño, entendido como los resultados alcanzados por el gobierno municipal de acuerdo con las funciones derivadas del mandato legal y las expectativas ciudadanas.

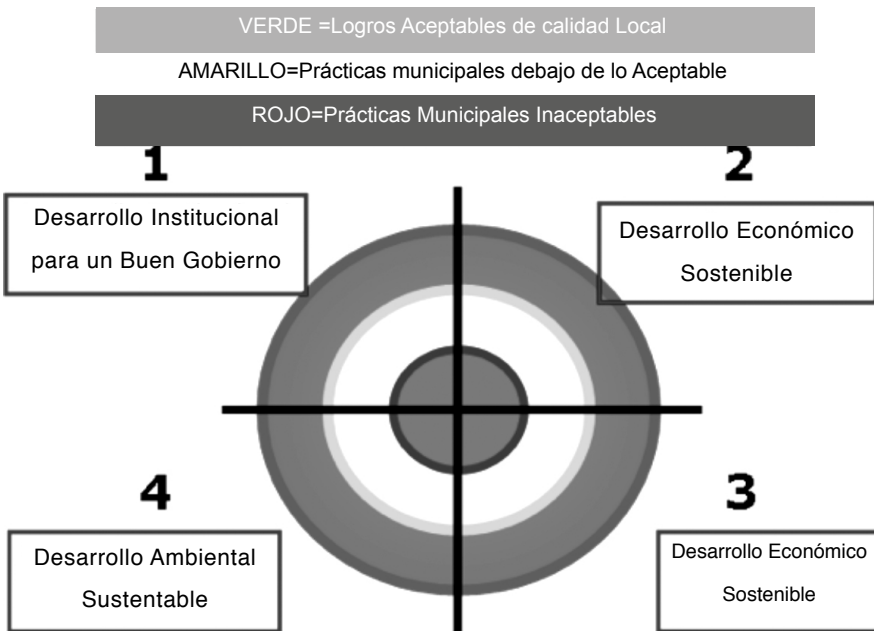
A partir de las líneas establecidas, de los objetivos e indicadores planteados, las autoridades municipales conocerán la relevancia de contar con diagnósticos objetivos, que les facilitarán identificar con puntualidad el tipo de carencias y necesidades que se presentan en el municipio. Así el gobierno municipal puede ir midiendo como avanza en su administración y tiene claridad de que asuntos requieren la atención de las áreas que conforman su gobierno.

EL ISO 18091 está integrado por 4 apartados:

- Con 39 indicadores y 310 subindicadores.
- Que se expresan en 3 niveles de acuerdo a un esquema de semáforo: verde, amarillo o rojo.

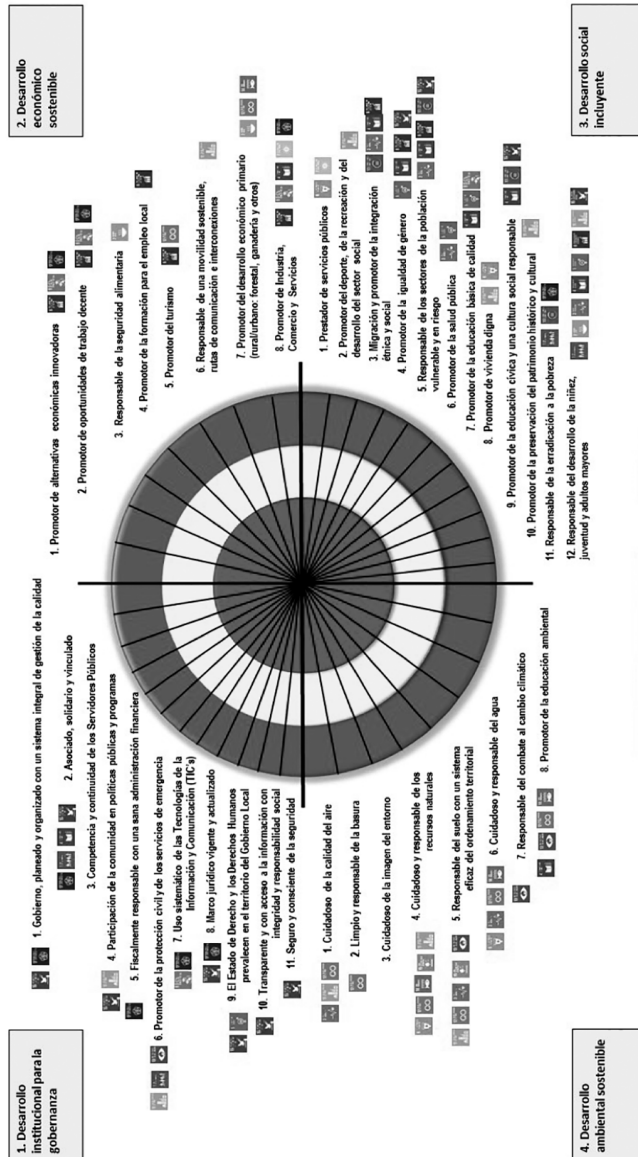


El sistema sería como un radar que permite ir haciendo un seguimiento:



Cada cuadrante está integrado por los diferentes indicadores con los cuales se mide la efectividad del gobierno dependiendo en el nivel que se encuentren. Se busca que la administración local disponga de una guía de los puntos a los cuales debe prestar atención, independiente de que cada gobierno actúa y soluciona algunos problemas de la comunidad. A continuación se muestran cada uno de los cuadrantes y sus respectivos indicadores.

Herramienta del ISO 18091:2014 para evaluar gobiernos locales
17 OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



Cada uno de los indicadores, cuenta con subindicadores y se puede estar midiendo de manera periódica el avance que se tiene en cada uno de los elementos establecidos para contar con un gobierno confiable.

Sistema B

El Sistema B trabaja por una economía donde el éxito se mida por el bienestar de las personas, de las sociedades y la naturaleza. En América Latina, y en el resto del mundo, miles de personas nos reconocemos como parte de un movimiento donde el encuentro surge cuando nos damos cuenta de que compartimos la misma búsqueda: una nueva “genética” económica que permita que los valores y la ética inspiren soluciones colectivas sin olvidar necesidades particulares.

Este movimiento no es guiado por ninguna ideología o persona en particular. Es motivado por miles de personas que quieren trabajar por un mundo mejor y no sólo por un salario. La propuesta no se limita al trabajo particular de una empresa, un grupo o los equipos ejecutivos, sino que apunta a una economía que incluya a todos y que pueda crear valor integral para el Mundo y la Tierra, promoviendo formas de organización económica que puedan ser medidos desde el bienestar de las personas, las sociedades y la Tierra, de forma simultánea y con consideraciones de corto y largo plazo.

Las políticas y prácticas del Sistema B se conforman principalmente de los siguientes elementos:

- Comunidad: Garantizar acceso a un servicio básico en comunidades de alta marginación; generación de mecanismos de inclusión financiera; promoción del empoderamiento social y la equidad de género.
- Medio Ambiente: Uso de energías renovables; cadena de valor sostenible desde el momento de manufactura hasta el momento de instalación y uso de los sistemas solares; desplazamiento de CO₂.
- Trabajadores: Generación de empleos en las comunidades donde tenemos presencia.

Desde su creación en abril del 2012, ya existen 10 Sistemas B nacionales y en dos ciudades en América Latina; una comuni-

dad de casi 350 Empresas B en la región, que dan el ejemplo real que es posible concretar esta visión. La idea es que todo esfuerzo emprendido lleve esta filosofía, produciendo beneficios para todos y sin afectaciones ni a las personas ni a la tierra.

Capital Social

Ya habíamos mencionado la importancia de la producción del Capital Social. El Banco Mundial distingue cuatro formas básicas de capital: i) el natural, constituido por la dotación de recursos naturales con que cuenta un país; ii) el construido, generado por el ser humano, que incluye infraestructura, bienes de capital, capital financiero, comercial, entre otros, iii) el capital humano, determinado por los grados de nutrición, salud y educación de la población; y iv) el capital social, conformado por varios aspectos intangibles como el grado de confianza existente entre los actores sociales, el comportamiento cívico y las prácticas asociativas de la sociedad.

Ciertamente, el capital social puede ser visto como un fenómeno subjetivo, dado que comprende valores y actitudes condicionantes a la forma como se relacionan las personas. Un aspecto importante que incluye es el nivel de confianza entre todos los que conforman el conglomerado social, así como la solidaridad, las normas de reciprocidad, las actitudes y los valores que facilitan a la gente el superar las relaciones conflictivas para establecer lazos de cooperación y ayuda mutua.

La movilización cultural puede ser muy valiosa en la lucha contra la pobreza, aspecto que no hemos logrado superar. Los elementos intangibles subyacentes en la cultura pueden cooperar de múltiples modos.

Debemos recordar que el verdadero cambio se produce gracias a las personas. Los gobiernos trabajan para las personas, son formados por ellas y los grupos sociales pueden facilitar o dificultar las acciones públicas. En la medida que los individuos se apoyen, se vinculen con el gobierno y que éste trabaje articulando esfuerzos en una óptica de beneficio colectivo y no particular, tendremos avances y un real desarrollo. Creemos que desde el municipio pueden lograrse plenamente estos cambios.

Internamente

Desarrollo de una Cultura Organizacional

El cambio en la cultura organizacional es un proceso que debe entenderse y ser bien manejado, cuya implementación debe reflejar los propósitos y la visión de la organización, en este caso de la administración municipal. El cambio de comportamiento, vinculación, apoyo, solidaridad y confianza, debe partir del propio gobierno. Es menester compartir los valores de un trabajo de beneficio colectivo, transparente, ético y de apoyo mutuo. No bastarán códigos de ética, se requiere construir una buena mística y la interiorización de la filosofía que se quiere implantar.

Debemos producir una valoración de los hechos y conducta a través de percepciones de lo que es aceptable e inaceptable y el porqué de estas percepciones. Nuestras percepciones son aprendidas a través de una variedad de actividades formales e informales (por ejemplo: conductas del grupo de trabajo, capacitación, presiones de los colegas, ejemplos de antiguos jefes, etc.). Existe, en consecuencia, un proceso de socialización mediante el cual los individuos van delineando su conducta para lograr aceptación y diferenciación.

Estamos pensando en un cambio de la situación pasada, donde los valores de lealtad al jefe o grupo que se tenía, pase a valores de grupo favorables a la sociedad. Podemos decir que estamos buscando una transformación fundamental, reconociendo que toda organización, y los individuos también, pasa por un proceso de crecimiento y desarrollo, a uno de madurez y declinación, siendo esencial que en su momento cada individuo revitalice y permita reconocerse a sí mismo y a las actividades que emprende el gobierno. Este reinicio estará basado en nuevos métodos y relaciones cuyos valores permiten alcanzar propósitos y producir beneficios sociales. Si queremos pasar de un paradigma de lealtad a grupos e individuos, a uno de conjunción de esfuerzos y comportamiento dirigido hacia propósitos sociales será necesario reconocer este hecho y establecer mecanismos que nos encaminen a una nueva cultura.

Beneficios de un desarrollo una Cultura Organizacional en el ámbito público:

- Recuperación paulatina de la confianza de la sociedad hacia la entidad pública, pues visualiza esfuerzos serios para promover buena conducta entre servidores públicos.
- Formación de hábitos conductuales acorde con los principios éticos establecidos.
- Complementa lo establecido en las leyes a través de la normatividad interna.
- Establece mecanismos para dirimir los dilemas éticos.
- Reducción de riesgos de oportunidad.
- Establece mecanismos preventivos y correctivos.
- Reducción de impunidad con la publicación de conductas indebidas.
- Define mecanismos seguros y confidenciales para denuncias y delaciones de conductas indebidas.
- Construye Base del Conocimiento para mejorar la promoción de hábitos conductuales deseados.
- Potencializa el seguimiento social a las conductas de los servidores públicos.

Finanzas Sanas

Subrayamos que el nicho principal de atención son las personas. Una persona capaz y éticamente comprometida puede ahorrar recursos y puede generarlos de manera ingeniosa. Incluso, disminuye o elimina la necesidad de asesores o consultores. No obstante, sí requerimos esfuerzos para disponer mayores recursos financieros.

Tiene un buen desempeño financiero sano el municipio que despliega una actividad hacendaria que le permite cumplir con todas sus responsabilidades de gasto e incrementar el bienestar de sus habitantes. Hay que mantener las finanzas sanas, pero: ¿Qué quiere decir mantener las finanzas sanas?, ¿Cómo hacer para dar resultados manteniendo las finanzas sanas?

Existen muchas necesidades y los recursos son limitados, sería muy irresponsable provocar un desequilibrio entre las necesidades actuales y las que se van a presentar en un futuro; se debe tener una adecuada gestión financiera que vaya generando beneficios y se visualicen los requerimientos a largo plazo.

Unas finanzas públicas sanas producirán:

1. Evitar déficits fiscal o presupuestario.
2. Cumplimiento de los objetivos municipales que comúnmente se encuentran en los Planes Municipales de Desarrollo, así como los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
3. Estabilidad económica.
4. Solventar necesidades públicas e internas.
5. Generar un desarrollo económico.

Se debe trabajar en los dos sentidos de la administración financiera. Incrementar la recaudación y la obtención de recursos, no sólo de impuestos o cobros de los derechos; e igualmente trabajar en la parte de los gastos, mayor gasto social y menor gasto burocrático. Si hay abusos en gastos administrativos, como podría ser un rango de remuneración muy elevado, difícilmente podrá convencerse a la ciudadanía de cubrir un pago que hasta el momento no realizaba. En consecuencia, parte de una buena solución para proveer servicios públicos de calidad y cobertura total, implica un manejo financiero que abarque:

- Determinación de los costos, directos e indirectos.
- Comparación de estos costos con municipios o ámbitos similares.
- Transparencia en los gastos de todo tipo, bajo indicadores claros y que muestren eficiencia y buen manejo de los recursos.
- Establecimiento de una política clara de subsidios. Dónde éste puede, o tal vez, debe no ser generalizado, lo cual implica una claridad de quien realmente debe ser apoyado al determinar el cobro del servicio.
- Un sistema de tarifación y determinación de cuotas, bajo principios de equidad, cobro eficiente y claridad en los usos finales del ingreso.
- Presupuestos construidos bajo programas operativos anuales, donde se determinen indicadores que reflejen la mejora y/o ampliación del servicio. A un aumento presupuestal, derivaría una mejora en cobertura y/o calidad del servicio.
- Difusión amplia de los gastos, ineficiencias y fallas (que implican mayores gastos) hacia la ciudadanía, de manera clara y transparente. El que la ciudadanía sepa y reconozca los gastos de manera clara, facilitará la vinculación social.

- Simplificación y facilidad para cubrir los pagos de los servicios que se establezca deben ser cubiertos por la ciudadanía, de manera tal que no sea oneroso su cobro, ni complicado para el ciudadano.

Desarrollar los servicios nos exige imaginación y trabajo efectivo, además de requerir obtener mayores recursos. No se puede trabajar basado en los recursos disponibles, más bien es necesario partir de las necesidades y retos e imaginar cómo obtener mayores recursos o simplemente aprovechar mejor aquellos a los que pudo acceder el gobierno municipal. La sociedad misma puede ser proveedora de recursos en múltiples formas, para ello se requiere confianza y aceptación del gobierno.

Hay algunos otros aspectos que deben atenderse, pero consideramos que si se trabaja en las líneas antes señaladas podremos tener mejores administraciones municipales, que producen mayores y mejores beneficios sociales. En seguida subrayamos hacia a donde pretendemos se puede llevar a los municipios.

¿Cuál es el escenario al que pretendemos llevar al municipio?

- Un municipio con gobernabilidad, contribuyendo a una paz nacional, bajo un respeto pleno del Estado de Derecho.
- Con una amplia participación social, bajo una cultura cívica, base de un capital social que se construye día a día en el municipio.
- Gobierno y sociedad van de la mano.
- Bajo pautas de desarrollo con aprovechamiento de los recursos y la creatividad local.
- Con una orientación al desarrollo integral y sin perjuicio a las personas ni al planeta
- Con una nueva orientación, donde el bienestar de las personas, del municipio y de la naturaleza se corresponde al éxito.
- Con gobiernos confiables, que miden su actuación y se evalúan, considerando su actuación como un verdadero valor añadido.
- Buscando satisfacer los objetivos del desarrollo sostenible.
- Que brinda servicios de calidad y genera infraestructura.
- Que regula y facilita la actuación de todos los entes sociales.
- Con gobiernos trabajando con y para la sociedad bajo culturas éticas y transparentes.

- Con un equipo de trabajo integrado y con vocación de servicio, éticamente responsable y transparente.
- Responsable en el manejo de sus finanzas.
- Generando un desarrollo social benéfico para toda la sociedad.
- Dirimiendo diferencias bajo acuerdos y con una construcción constante de confianza

Ciertamente se puede pensar que estamos postulando un escenario ideal, pero estamos convencidos de que haciendo uso de los postulados y líneas de actuación propuestas, bajo el compromiso de las autoridades y un liderazgo que involucre a quienes conforma el gobierno y a la propia ciudadanía se podrá avanzar en el escenario propuesto. Cabe mencionar que en el gobierno actual del municipio de San Luis Potosí, se están implementando varios de los elementos aquí enunciados, aplicando el ISO18091, incrementando los mecanismos de participación, con mecanismos de control interno que favorecen la buena administración y con un proyecto de cambio en la cultura que está en ciernes.

Comentarios finales

Ciertamente el prescribir formas de trabajo tiene sus riesgos, al igual que una prospectiva que apuesta a la construcción de un escenario que implica superar varios aspectos y esforzarse en trabajar con grupos y variables no fáciles de integrar. Pero, como se indicó antes, el escenario apuesta conlleva una actitud proactiva, con una visión clara hacia a dónde se dirigirán los esfuerzos, pero que exige el aporte, interés y vinculación de la sociedad y el gobierno. No sólo se requieren esfuerzos de agentes locales, sino de actores externos que condicionan la actividad y desarrollo local. En ello, se debe trabajar concertando, convenciendo y obteniendo apoyos diversos que faciliten la construcción del escenario, en el cual debemos estar plenamente convencidos.

La heterogeneidad de los municipios exige que cada uno de ellos enfrente la problemática que vive, sin un aislamiento, más bien integrando esfuerzos entre los ámbitos de gobierno, agentes sociales, burocracia, inversionistas, líderes, grupos sociales, entre otros.

Es por ello, que las nuevas autoridades municipales deberán ser verdaderos líderes, articuladores de esfuerzos, negociadores, con capacidad de ofertar proyectos, de obtener recursos y generar beneficios a la ciudadanía. Habrá que “vender” estas ideas e ir construyendo eslabones de desarrollo social que muestren que se puede lograr mejores resultados mediante esfuerzos integrales.

El pasar de un paradigma de actuación viciado, con manejo de influencias, con trabajo a favor sólo de ciertos grupos, con falta de respeto a las leyes, sin una impartición clara de justicia, con corrupción, con afectaciones negativas a la naturaleza, sin un manejo responsable de la administración, entre otras malas costumbres, no es tarea fácil, pero pensamos que sería en los municipios donde puede empezarse a moldear una nueva forma de trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Luis F. (2006), *Gobernanza y Gestión Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, México.
- CABANNES, Yves (2002). “¿Qué planes para la ciudad? Gobernanza, gestión y políticas urbanas”. Internet: <http://www.unesco.org/most/wsf/cabannes.pdf>.
- CABRERO, Enrique (2014). Ciudades del conocimiento, ciudades sustentables. *Ciencia. Revista de la Academia Mexicana de Ciencias*, Vol. 65, N° 4. México.
- (2008). La trampa del federalismo fiscal. *Revista Nexos*. Vol. 371, noviembre, 2017. México.
- (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales. ¿Un obstáculo a la descentralización fiscal?, *Gestión y Política Pública*, Vol. XIII, N° 3. México. CIDE.
- CABRERO, Enrique y José MEJIA (1992). *Marco teórico metodológico para el estudio de las políticas descentralizadoras en México*. México. CIDE.

- CAFIERO, Ana (2001). “Desarrollo humano y gobernabilidad. El rol de los municipios”. Ponencia ante el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, 5-9 nov
- CAMOU, Antonio (Estudio preliminar y compilación) (2001). Los desafíos de la Gobernabilidad. México: Flacso/IISUNAM/Plaza y Valdés.
- CANTO CHAC, Manuel (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. México. Política y Cultura, núm. 30, 2008, pp. 9-37 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26711160002>
- CORDERO TORRES, Jorge Martín (2018). El gobierno municipal. ¿Promotor del desarrollo local? El caso del municipio semiurbano de Cd. Ixtepec, Oaxaca, Estudios Sociales, Número 52, vol. 28, julio-diciembre 2018.
- ENRÍQUEZ VILLACORTA, Alberto; GALLICCHIO, Enrique (2001). “Gobernanza y desarrollo local”. Montevideo: MOST. Documento de trabajo. Internet: www.claeh.org.uy/archivos/Documento_MOST_Gobernanza_Enriquez_Gallicchio.pdf
- GADSDEN CARRASCO, Carlos (2002). Hacia una coherente arquitectura de gobiernos en México. México. UNAM.
- GADSDEN CARRASCO, Carlos (2006). Directrices Internacionales para la Aplicación de la ISO 9001 para Gobiernos Locales. México.
- GARCÍA-VALDECASAS Medina José I. (2011). Una definición estructural del capital social, España. - Revista hispana para el análisis de redes sociales Vol.20, #6, Junio 2011 <http://revista-redes.rediris.es>
- GODET, M. (2001). Creating Futures: Scenario Planning as a Strategic Management Tool. Económica.
- IBARRA CORTÉS, Eduardo y José SANTOS (2004) “Dependencia financiera municipal: el caso de los municipios del centro – norte de México”, en *Vetas Revista de El Colegio de San Luis*, año V, núm. 14, mayo – junio 2003, COLSAN.

INAFED (2012). Agenda desde lo local, MÉXICO. Secretaría de Gobernación.

INEGI (2015) Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, México.

KLIKSBURG, Bernardo (2005). La agenda ética pendiente en América Latina, México. FCE.

----- (2007). Hacia una economía con rostro humano, México. FCE.

----- (2012). Más ética, más desarrollo. México. INAP.

MAYORGA, Fernando y CÓRDOVA, Eduardo (2007). Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina. Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra. No publicado.

MEJIA LIRA, José (1993). La participación ciudadana en los municipios en la nueva relación Estado-sociedad, Documento de Trabajo, México. CIDE.

----- (1994a). Servicios Públicos Municipales, México, UAEM.

----- (1994b). Problemática y Desarrollo Municipal, México. Plaza y Valdés.

----- (2003). La importancia del recurso humano en la implementación de políticas públicas, Panamá. Ponencia en el VIII Congreso Internacional sobre Reforma del Estado y la Administración Pública. CLAD.

----- (2004). La corrupción en los gobiernos: algunas estrategias para su extinción y el manejo de la ética. España. Ponencia en el IX Congreso Internacional sobre Reforma del Estado y la Administración Pública. CLAD.

----- (2009). Modernización y gobiernos locales de calidad: el uso del IWA4 para la excelencia en la gestión local. Brasil. XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

- MERINO, Mauricio (1992). *Fuera del centro (Reflexiones sobre el centralismo político mexicano)*. México. Universidad Veracruzana.
- (2007). *Para entender el régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*. México. Nostra Ediciones.
- MIDGLEY, James (1995). *Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare*, Londres, Sage.
- OCDE (2027), *Estudio sobre la integridad en México*, Paris, OCDE. <https://dx.doi.org/10.1787/9789264280687-es>
- OLIVOS CAMPOS, José René (2013). *Gobernación municipal en México: alcances y desafíos*. Rev. IUS vol.7 no.32 Puebla jul.-dic.
- OLMEDO, Raúl (2009). *La modernización contraproducente de la administración pública municipal*. RAP, Volumen XLIV, N° 2. México. INAP.
- PONTIFES MARTÍNEZ, Arturo (2009). *Elementos de un sistema de profesionalización municipal*. RAP, Volumen XLIV, N° 2. México. INAP.
- PRATS, Joan (2001). "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico". *Instituciones y desarrollo*, N° 10. IIG/PNUD/Generalitat de Catalunya.
- PUTNAM, R. (1994). *Para hacer que la democracia funcione*, Caracas, Editorial Galac.
- SEN, Amartya (2000). *Desarrollo y Libertad*. México: Editorial Planeta. *Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia* (2011). En línea: (Ref. 24/04/2011). Disponible en web: www.dif.gob.mx/cenddif.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2019). *Índice de percepción de la corrupción en 2018*.
- VARGAS, Gonzalo (2002). *Hacia una teoría del capital social*. Bogotá, Colombia. *Revista de Economía Institucional*, vol. 4, núm. 6, primer semestre.

Iniciativa para adicionar la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos con un Artículo 115-B

Ignacio Pichardo Pagaza¹

SEÑORES SECRETARIOS DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE LA LXIV LEGISLATURA PRESENTE

INICIATIVA PARA ADICIONAR LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS CON UN ARTÍCULO 115-B, AL TENOR DE LA SIGUIENTE

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Considerando

QUE con motivo del quinientos aniversario del municipio mexicano es necesario proponer la modernización integral de esta organización fundamental del Estado Mexicano. Muchas consideraciones avalan ese planteamiento; mencionaremos dos: la primera es que de las varias instituciones que integran la estructura constitucional del federalismo, el municipio es la que menos cambios ha experimentado desde su fundación. En segundo lugar, el contexto en el que operan los municipios y sus ayuntamientos ha cambiado radicalmente desde el punto de vista social y demográfico; más no así la institución misma. Un dato es suficiente para explicar las transformaciones a las que se alude: hace 50 años, en 1970, la población que vivía en municipios urbanos representaba el 40% aproximadamente en tanto que la que vivía en comunidades rurales (menos de 2500 habitantes), representaba el 60%. Hoy, en cambio, la proporción de habitantes urbanos vs rurales es de 80 contra 20%. Casi la totalidad de los mexicanos habita ahora en municipios urbanos.

¹ Es Maestro en Administración Pública y Finanzas (Universidad de Londres) y Doctor *Honoris Causa* (INAP). Actualmente es Investigador de El Colegio Mexiquense e investigador invitado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Su línea de investigación es políticas nacionales y estatales de medio ambiente. Fue gobernador del Estado de México de septiembre de 1989 a septiembre de 1993. Ocupó diversos cargos administrativos, políticos, académicos y diplomáticos. Es autor de numerosas obras, entre ellas *Anatomía de un Gobierno Singular: Seis años con Carlos Hank, 1969-1975*, así como *Soy Joaquín Arcadio Pagaza. Yo, de natura admirador ferviente*.

QUE la evolución de la estructura política, social y financiera del municipio ha quedado muy atrás de las necesidades que demandan los municipios urbanos del país. Es indispensable modificar esa situación.

A manera de ejemplos: los derechos y obligaciones, servicios y exigencias que debe atender un municipio urbano de más de 100 mil habitantes --para no hablar de las megalópolis que rebasan un millón de habitantes-- son totalmente diferentes que las de un municipio rural con 2 500 habitantes o menos. Entre estos dos tipos de municipio hay diferencias abismales que el legislador debe tomar en cuenta; afectan todas las obligaciones a las que tiene que hacer frente una y otra categoría de municipios.

La primera medida que debe atender una renovación de la institución municipal es, reconocer la heterogeneidad que impone la realidad demográfica del país.

CUADRO I CLASIFICACIÓN DE LOS MUNICIPIOS POR TAMAÑO DE POBLACIÓN

TAMAÑO DE LA POBLACIÓN	NÚMERO DE MUNICIPIOS	POBLACIÓN POR CATEGORÍA	POBLACIÓN AGREGADA
Municipios con población hasta de 15 mil habitantes	1298	7 331 501 6.1%	
Municipios con población de 15 mil un habitantes hasta cien mil	938	34 620 052 29%	41, 951, 553 35.1%
Municipios con población de 100 mil un habitantes hasta 1 millón	210	61 780 084 51.7%	103,731,637 86.8%
Municipios con población de más de 1 millón de habitantes.	11	15 799 116 13.2%	119, 530, 753 100%
TOTAL	2 457	119 530 753 100%	

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Encuesta Intercensal de 2015, INEGI.

QUE desde una mirada socio-demográfica, una clasificación con más categorías de población sería probablemente, más adecuada. No obstante es poco manejable a nivel legislativo, para efectos de agrupar derechos y obligaciones de cada categoría. Se propone que no excedan de cuatro los agrupamientos plasmados en una posible nueva iniciativa. Una fórmula podría ser agrupar en una sola categoría a municipios de menos de 15 mil habitantes, en la siguiente de 15 mil uno hasta 100 mil, la siguiente de 100 mil uno a un millón de habitantes, la última, de más de un millón (ver Cuadro 1). Aunque el número de municipios resultantes en cada categoría puede parecer poco equilibrado, la apreciación es diferente si se mide la población agregada en cada una de esas categorías. Conviene señalar que entre las instituciones nacionales e internacionales que estudian temas municipales, la tipología más utilizada es la de cuatro categorías. Los nombres y cifras de cada categoría difieren de una a otra tipología, pero recogen similares características.

QUE en la o las propuestas de iniciativa de ley se estipula que la legislación secundaria sugiera un **modelo de organigrama mínimo** para cada categoría de municipio. De esta manera las obligaciones de los municipios en temas nuevos tales como transparencia, cambio climático, protección al medio ambiente, derechos humanos, agua y saneamiento y muchos más, debe estar claramente imputados a una oficina, a una persona o a un funcionario con responsabilidades múltiples.

QUE un primer cambio en este campo, se refiere al cabildo mismo. La importante modificación consistirá en que los miembros del cabildo regresen a la tradición que establecía que los regidores no debían ser considerados como funcionarios del Ayuntamiento en sentido administrativo. Es decir, los regidores no deben ser atribuidos con funciones definidas y con una retribución que acompañe al desempeño de estas atribuciones puntuales. Han de ser considerados como representantes honoríficos de la sociedad, electos por su reputación personal y el cariño mostrado al municipio en el que viven; acudirán al cabildo por el honor que significa participar en el mejoramiento de la ciudad o población en que nacieron o a la que pertenecen. No significará que dejen de tener un honorario similar a la de los otros consejeros en otras organizaciones públicas o privadas. Este honorario, devengado por cada sesión de Cabildo a la que

asistan, será similar a la que obtienen algunos miembros de los consejos de las instituciones financieras y grandes empresas: es un reconocimiento a su calidad personal –*intuite personae*– y a su vocación para desempeñar una función prestigiosa en su municipio. Adicionalmente, se revisarán las atribuciones que se encomiendan a cada concejal, de tal manera que no se entienda que es una duplicación de funciones con el funcionario municipal responsable administrativo de las tareas de que se trata. Lo que ha ocurrido al paso del tiempo es que los regidores duplican funciones y atribuciones con los servidores públicos municipales. Así, por ejemplo, el regidor encargado de parques y jardines considera que tiene una responsabilidad ejecutiva y que el funcionario administrativo responsable de esa misma área, le debe obediencia en esa materia. Cuando los regidores entienden su responsabilidad como algo inherente al puesto que ocupan, es frecuente que los ayuntamientos entren en tensiones internas. La carga económica para el municipio es pesada porque está pagando dos veces a personas diferentes por el mismo trabajo. Para muchos presidentes municipales es más dañina la duplicación de funciones y de autoridad que la carga financiera misma.

La pluralidad política de los regidores debe mantenerse a toda costa.

QUE para los municipios de 100 mil habitantes o más –que en el caso de nuestro país atienden a más de 62 millones de habitantes– otra tarea jurídica de orden político que parece indispensable es la creación de un puesto administrativo que se encargue del manejo y coordinación cotidianos de los servicios municipales. Que se deje al presidente municipal con el auxilio del secretario general, las pesadas tareas de supervisión y coordinación. Igualmente, las atribuciones de la gobernabilidad interna del municipio, la seguridad, los recursos humanos, las finanzas y los aspectos jurídicos. También atenderá las nuevas tareas del ayuntamiento tales como el fomento económico, el cambio climático, los derechos humanos, la transparencia, la evaluación de resultados, la planeación y otras. Suyas son también las funciones de representación del municipio, de presidir las sesiones del cabildo.

La realidad se ha estado imponiendo en las grandes urbes del

país, muchas de las cuales sin una normatividad precisa o uniforme, han creado cargos administrativos equivalentes al de gerente o director de servicios municipales. Sin duda, las grandes ciudades o municipios requieren una posición o puesto administrativo que se encargue exclusivamente de proporcionar los servicios públicos a la población, de manera eficiente, oportuna y económica.

QUE otro cambio jurídico-político imprescindible es la **profesionalización** de ciertas áreas del trabajo municipal. Para lograrlo es necesario crear un servicio profesional de carrera en esas mismas áreas o cuando menos la profesionalización de ciertos cargos dentro del municipio.

QUE la profesionalización por áreas es lo más apropiado y aconsejable para los municipios con más de 500 mil habitantes; la profesionalización de los cargos técnicos, establecida como requisitos mínimos que debe cumplir el ocupante de los mismos, es indispensable para los municipios de más de 15 mil habitantes. Se está hablando de cargos tales como las direcciones o departamentos de finanzas o tesorería, catastro, obras públicas, agua potable, y otros puestos que exigen requisitos técnicos.

No es admisible que a estos cargos lleguen personas sin experiencia o sin los requisitos académicos de un profesional, porque se trata de áreas especializadas; conllevan un riesgo de carácter político y social, cuando son manejadas ineficientemente.

QUE las áreas financieras y fiscales son fundamentales para consolidar la vida del municipio como un ente autónomo. Desde el punto de vista financiero es necesario un cambio (o si se quiere un regreso parcial a la situación anterior a la Ley de Coordinación Fiscal). Ese cambio consistiría, nada menos, en descentralizar las relaciones financieras entre la federación, los estados y los gobiernos locales. Esa descentralización pasará por una modificación constitucional fundamental, largamente esperada: revisar las competencias fiscales que corresponden a cada uno de los estratos de gobierno. Modificar la Constitución para dejar esclaircida la competencia de la Federación, la de los estados y la de los municipios en materia fiscal o impositiva. Habrá que eliminar las competencias concurrentes y las competencias implícitas. Los campos de actuación fiscal de cada orden gubernamental no

habrán de prestarse a confusión, a dudas legales y sobre todo a la yuxtaposición de impuestos que siempre terminarán a favor de la federación y en contra de los otros dos estratos.

Los especialistas en finanzas del sistema federal en vigor, conocen las dificultades que han existido en este terreno especialmente después de la introducción del impuesto al valor agregado, IVA. Una distribución de competencias fiscales diferentes, sería, por ejemplo, la siguiente: que el IVA se mantuviese como hasta ahora pero que los estados o los municipios recaudaran soberanamente el impuesto a las personas físicas, y la federación el impuesto sobre la renta a las empresas. Se podría pensar en un sistema fiscal participativo en el que bien sean las entidades federativas o los municipios estuvieran obligados a otorgar una participación a la federación. Tal es el caso de los sistemas fiscales de países federales avanzados como el de Alemania. Se pueden encontrar varias combinaciones de distribución de competencias fiscales entre los tres órdenes de gobierno. Se requiere que el gobierno federal reconozca la madurez política y administrativa de la gran mayoría de los estados y municipios. También es necesario que los gobernadores y municipios acepten la nueva distribución de competencias fiscales que les obligaría a crear sistemas de recaudación de impuestos. No estarían subordinadas a las participaciones en impuestos federales, como hasta el día de hoy. Éste es el gran cambio del siglo XXI para modernizar a los municipios y sus ayuntamientos. Sin olvidar que se puede llevar a cabo gradualmente.

Para lograr este propósito conviene que los fiscalistas y los tesoreros en sus reuniones, en los congresos o seminarios que periódicamente se llevan a cabo en los estados; que las comisiones fiscales en el seno de las juntas de la CONAGO; y, que las instituciones académicas, presenten estudios robustos y convincentes; así como los análisis comparativos para convencer a la Federación de las bondades de este sistema del federalismo llamado cooperativo o participativo. Sobre este tema es mucho lo que hay que decir y analizar. Sin embargo, la comodidad de algunos ejecutivos municipales y estatales los lleva a evitar la fiscalidad y recaudación sobre sus causantes; prefieren no molestar y conformarse con la subordinación política y económica que son la consecuencia de la participación mayoritaria en impuestos federales.

QUE otro aspecto de revisión urgente es establecer en las normas fiscales, estatales y municipales del área inmobiliaria, es la obligación de establecer un sistema catastral altamente especializado, elaborado conforme a técnicas areofotogramétricas y digitales avanzadas.

A pesar de la indudable complejidad técnica que representa un sistema catastral moderno, es necesario tomar nota que existen plataformas digitales disponibles para operar estos sistemas en todos sus detalles técnicos. Aun los municipios de menor capacidad económica, tal vez exceptuando los más pequeños, pueden contratar a jóvenes conocedores de la materia computacional, para adquirir y poner en ejecución las mencionadas plataformas asequibles en el mercado.

La velocidad del proceso de urbanización municipal aconseja que el catastro técnico se revise, cuando menos, cada tres años. La banca de desarrollo y la banca comercial deben ser obligadas a disponer de “cajones” o monto de crédito destinadas a este propósito. La experiencia catastral de varias entidades federativas pone de relieve que los rendimientos de un catastro técnico, cuando capta a causantes omisos y a nuevos causantes, genera **de manera inmediata** un rendimiento suficiente para pagar el crédito y dejar un significativo remanente anual a favor de las tesorerías.

Cada día están más perfeccionados los sistemas para mantener al corriente, con un mínimo de omisiones, a los impuestos derivados de la propiedad territorial y sus cambios. Los municipios de más alta población han avanzado considerablemente en esta dirección. Es necesario que los municipios por debajo de medio millón de habitantes transiten por este camino. Adicionalmente, el catastro técnico genera productos útiles para las administraciones del agua y del drenaje.

QUE si el cerebro de un ayuntamiento, en un símil parafrástico, se localiza en la presidencia municipal y su área encargada de las finanzas, los servicios públicos constituyen el corazón de la institución.

Las características de la prestación de los servicios públicos en la mayoría de los ayuntamientos la constituyen los siguientes

rasgos: la **cobertura o extensión**, que significa que cada uno de los habitantes de un municipio tiene derecho a recibir los servicios públicos que reciben otras personas de la misma población. También la obligación de contribuir a su mantenimiento. **La oportunidad**: significa que los servicios públicos deben ser entregados por el ayuntamiento en los momentos que se hayan comprometido conforme a un orden y programas preestablecidos. Tal es el caso de la recolección de la basura, la disposición de desechos sólidos; la vigilancia y seguridad pública, el agua potable, el drenaje y su tratamiento o cualquier otro de los numerosos servicios restantes.

El tercer rasgo es **la calidad**: esta característica tiene la máxima importancia porque no basta con que los servicios se entreguen a toda la población por igual y con puntualidad sino también deben tener un nivel de calidad elevado y medible. Este punto se vuelve un talón de Aquiles en servicios como agua potable o recolección de basura. En la actualidad hay disponibles indicadores internacionales contra los cuales se puede hacer la comparación de los que presta un municipio en particular. Mencionaremos algunos ejemplos: distancia y voltaje de las lámparas del alumbrado público; metros cuadrados por habitante de áreas verdes municipales; número de litros de agua potable por habitante por día; normas de calidad en los efluentes de las plantas de tratamiento de aguas residuales y así por el estilo. Otro rasgo de los servicios públicos lo constituye la **eficiencia** con la que se presten. De otro modo dicho, el costo de los servicios públicos municipales debe ser el más bajo posible sin comprometer las otras características señaladas. Está claro que dependiendo del tamaño de la población de cada municipio, así se multiplicarán los servicios públicos requeridos por cada uno. Resulta entendible que en municipios pequeños de más de 15 mil habitantes pero menos de 100 mil, la existencia de una o varias unidades deportivas se puede satisfacer con campos para el deporte que más se practique en esa población. Otro tanto ocurrirá con el servicio municipal de bomberos o las casas de cultura y bibliotecas o el número de patrullas motorizadas y el número de policías por habitante.

En México la función de la educación corresponde a la federación; salvo en los estados en que se hayan firmado convenios de descentralización educativa. Los municipios no tienen respon-

sabilidad directa en la prestación del servicio de educación. Sin embargo, es innegable que se vean obligados a participar en algunos aspectos de la educación preescolar, en particular en materia de construcción y mantenimiento de espacios educativos y de aseo.

QUE los servicios públicos municipales son un campo fértil y apropiado para introducir, en su prestación, modernos sistemas digitales. Por ejemplo, en materia de basura, el diseño de las rutas para la recolección; el control del cumplimiento de los horarios y días previstos; el consumo de la gasolina de los vehículos; el cuidado en el manejo de los mismos; el control de la hora de salida y de terminación de su jornada; etc. Lo mismo ocurre con el servicio de bomberos; de agua potable; con el servicio de policía y seguridad; de alumbrado y los restantes.

Se ha avanzado mucho en la tecnificación de estos programas de administración y control; también, en la disminución del costo que las plataformas digitales respectivas han alcanzado. Están disponibles en el mercado aplicaciones digitales que permiten a los ciudadanos la detección, ubicación y características de las deficiencias que se presentan en la prestación de los servicios públicos municipales, para que sean corregidas de inmediato. El ciudadano puede informar desde su celular el estado en que se encuentra un jardín, la aparición de un peligroso bache, una fuga de agua, una lámpara apagada, el inicio de un incendio y todas las circunstancias que rodean la prestación de los servicios. Pocas áreas de la vida municipal han logrado el grado de desarrollo digital como las plataformas para prestar los servicios públicos. El uso de estas modernas herramientas debe ser obligatorio, de acuerdo a la clasificación que corresponda a cada municipio.

QUE en los próximos decenios todo municipio de más de 50 mil habitantes, tendrá que establecer “un tablero de control o de mando del ejecutivo”. Este instrumento se hará más complejo conforme aumente la población del municipio y sus recursos disponibles.

El tablero de mando del presidente municipal deberá contener, mínimamente, las variables siguientes en tiempo real: a) el control físico y financiero de la obra pública; b) el control de los ingresos ordinarios y de las transferencias federales; c) el

control del gasto público; d) el control del gasto en relación al presupuesto aprobado; e) el control de los acuerdos autorizados por el cabildo y su grado de cumplimiento.

La inversión pública en gasto de capital, es decir, en obras públicas y de infraestructura, tiene una significación menor en proporción a la totalidad del gasto público, sin embargo, su importancia política y social es incontrovertible. El control del gasto público en inversión consiste, como se sabe, en una plataforma digital utilizada desde hace años. Su finalidad es que el ejecutivo disponga de una información, en tiempo real, del avance físico y financiero de la obra pública en relación al calendario de la obra y de las otras variables mencionadas.

Permite apreciar también, si hay un desfase entre ambas variables y por qué razón; por ejemplo, si el gasto financiero va por encima del avance físico de la obra, podría interpretarse que el gobierno municipal está financiando, por adelantado, la obra de que se trata; el contratista no siente presión alguna para presentar sus estimaciones de avance de obra. Por lo contrario, si el avance físico de la obra es mayor que su avance financiero se puede interpretar que el financiamiento de aquella está corriendo por cuenta del contratista, lo que no parece justificado y puede originar cobro de intereses al municipio. La situación ideal es que el porcentaje del avance financiero, sea más o menos equivalente al porcentaje del avance físico y al avance estimado en el calendario de la obra.

En el encabezado de la respectiva ficha técnica, aparecerán los datos de identificación del contratista, tanto los generales como los de carácter fiscal y aún pueden aparecer otros como la maquinaria pesada de que dispone y si existen obras construidas por el mismo contratista que tengan un monto de erogación similar al de la obra que se analiza. El único límite para la información que se puede “cargar” a ésta como a otras variables, es el tiempo y el interés del funcionario que usa el “Tablero de control”.

El control de los ingresos ordinarios y de las transferencias federales. El programa y su plataforma permiten transmitir en automático al tablero de mando principal, la información diaria de los ingresos recaudados y de las transferencias de participaciones federales. Puede incluirse los saldos diarios de los bancos en donde el gobierno municipal tiene sus cuentas.

El control del gasto público. Aparecerán en automático en la pantalla principal del tablero de control, los gastos y erogaciones totales de todo tipo, efectuadas por la tesorería, en un corte que puede ser diario, quincenal o mensual. De un vistazo el titular del ejecutivo podrá saber si el gasto comprometido o en su caso el gasto efectivo va muy por delante de los ingresos reales. O a la inversa, si a la fecha del corte o del día que se observe en el tablero, el Ayuntamiento tiene margen de maniobra para satisfacer otras demandas.

El control del gasto en relación al presupuesto aprobado. Esta es una información apropiada para el funcionario ejecutivo del ayuntamiento y sus principales colaboradores; conocerán con la periodicidad elegida, si han sobrepasado el gasto presupuestado respecto de los ingresos estimados. Este instrumento es valioso porque obliga a la tesorería y a las dependencias a digitalizar el presupuesto aprobado por el Congreso local. De hecho este programa arroja una buena parte de la información necesaria para presentar **la cuenta pública** del ayuntamiento ante el congreso, cada fin de ejercicio o inicio del siguiente.

El control de los acuerdos autorizados por el cabildo y su grado de cumplimiento. Esta información resultará de gran utilidad para la preparación de las siguientes sesiones de cabildo y evitar largas y enojosas discusiones.

En conjunto la información del tablero de mando permitirá dar mayor eficiencia al trabajo del titular del ejecutivo y de sus principales auxiliares.

QUE los municipios realizan actividades económicas preponderantes de acuerdo a la ubicación geográfica en la que se localizan. Hay municipios turísticos, mineros exportadores de productos agrícolas, fronterizos, marítimos o costeros, y de varias otras categorías. El tablero de mando o control deberá ser diseñado de manera que incluya los elementos clave de las variables correspondientes a estas categorías.

Al ejecutivo de un municipio típicamente turístico, le interesará tener la historia estacional y los datos del momento sobre los principales renglones que reflejan la actividad turística: ocupación hotelera, corridas de autobuses, incremento o decremento en el número de vuelos, etc. Al municipio minero le interesará

saber el valor de las exportaciones del producto refinado; el volumen en bruto de los materiales extraídos; el personal ocupado en cada sitio de extracción; el impuesto pagado; etc. Así sucesivamente.

El tablero de control se convierte en un instrumento para el diseño de políticas públicas.

QUE existe un conjunto de funciones que no figuraban como responsabilidad de la autoridad municipal, antes del año 2000; entre ellas las siguientes: a) atención a los derechos humanos de tercera generación; b) el trabajo bajo el principio de la transparencia en todas las actividades del municipio y su cabildo; c) el control por metas, productos y responsabilidades que en su conjunto forman la llamada rendición de cuentas; d) la búsqueda de equilibrio por razones de género en el personal que labora para el Ayuntamiento; e) el acceso a la información; f) la Protección Civil; hasta hace algunos lustros la función de protección civil parecía estar en manos de la población en su conjunto ligada a incipientes ONGs. Se sustentaba en vínculos de amistad, de parentesco, sobre todo de solidaridad. Hoy en día la situación es diferente tanto porque se han intensificado los desastres naturales, como porque sólo una institución sólida, como los ayuntamientos, puede encabezar las importantes acciones del rescate y salvaguarda que requiere la población civil; g) el cambio climático y cuidado del medio ambiente. Estas últimas dos funciones son de importancia, requieren una consideración y análisis por separado.

Las funciones mencionadas últimamente están estrechamente vinculadas al tamaño de la población del municipio y su capacidad económica. La propuesta es que arriba de 15 mil habitantes, el ayuntamiento se vea obligado a designar a uno o varios empleados de alto nivel que se ocupen de esas tareas. En casos extremos un solo funcionario con la preparación adecuada, por ejemplo, uno de los síndicos, con el soporte administrativo mínimo necesario, pueda encargarse de esas obligaciones. En los municipios urbanos ambas tareas adquieren una gran preponderancia. Se sugiere, por tanto, que a partir de los 15 mil habitantes, existan dos nuevos funcionarios, uno encargado de temas de medio ambiente y cambio climático y otro para el resto de las nuevas funciones aquí señaladas. Conforme la población del municipio se acerque a medio millón de habitantes, se hará aconse-

jable que su presidente junto con su encargado de personal y de organización interna, evalúe la creación de pequeñas unidades, con un mínimo de servidores públicos para hacer frente a estas atribuciones nuevas que están en el ánimo de la opinión pública por su influencia en la calidad de vida de la población.

Conviene que uno de los síndicos municipales sea precisamente el encargado de llevar a cabo las tareas referidas.

QUE en el documento ya citado del Instituto Nacional del Federalismo (INAFED) y el Centro de Investigación Económica y Desarrollo (CIDE), se propone un conjunto de temas para el desarrollo del municipio en el futuro. A continuación se mencionan los ejes del desarrollo municipal propuestos; se incluye solamente uno de subtítulos en los que se desagrega cada eje; aquel que se considera como el subtema principal.

1. Derechos, democracia y ciudadanía.
Subtema: Derecho a la información. Seguridad ciudadana y reconstrucción del tejido social.
2. Estado de Derecho y acceso a la justicia.
Subtema: Combate a la corrupción.
3. Género y diversidad.
Subtema: Erradicación de la violencia a la mujer.
4. Hacienda pública y financiamiento.
Subtema: Catastros municipales. Registros públicos.
5. Desarrollo social incluyente.
Subtema: Cultura local y patrimonio histórico.
6. Desarrollo social equilibrado.
Subtema: Atacar desigualdades regionales.
7. Gobernanza de las zonas conurbadas.
Subtema: Proyectos de infraestructura y servicios conurbados.
8. Desarrollo urbano sostenible.
Subtema: Contención de la mancha urbana.

9. Medio Ambiente y recursos naturales.
Subtema: Gestión del agua. Recursos naturales municipales. Residuos sólidos.
10. Cambio climático, territorio, resiliencia.
Subtema: Cambio climático y Protección civil.
11. Servicios públicos sostenibles.
12. Gobierno abierto.
Subtema: Transparencia y rendición de cuentas.
13. Competitividad y desarrollo económico local.
Subtema: Vocaciones productivas. SARE (Sistema de Apertura Rápida de Empresas).
Ventanilla única.

QUE muchos de los temas incluidos en la redacción del CI-DE-INAFED que se transcribió han quedado incluidos en las distintas fracciones que integran esta iniciativa.

QUE, por las anteriores consideraciones se propone ante la Legislatura LXIV del H. Congreso de la Unión, adicionar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor del siguiente texto.

**PROYECTO DE INICIATIVA PARA ADICIONAR A LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS, CON EL ARTÍCULO
115-B, EN LOS SIGUIENTES TÉRMINOS:
INICIATIVA PARA UN ARTÍCULO
CONSTITUCIONAL NUEVO: 115-B**

ARTÍCULO 115-B.- En los municipios del país los Ayuntamientos registrarán su funcionamiento conforme a las disposiciones del Artículo 115 anterior y las siguientes:

FRACCIÓN I. De acuerdo a los datos del último Censo Nacional de Población o a la Encuesta Intercensal correspondiente, los municipios del país se considerarán pertenecientes a una de estas cuatro categorías demográficas:

- a. municipios con población hasta de quince mil habitantes;
- b. municipios con población de quince mil un habitantes hasta cien mil;
- c. municipios con población de cien mil un habitantes hasta un millón;
- d. municipios con población de más de un millón de habitantes.

FRACCIÓN II. Es obligación del presidente municipal someter a la aprobación de su cabildo, durante los ciento ochenta días siguientes a la publicación del Censo Nacional de Población más reciente, un esquema de organización que contenga la distribución de los puestos directivos que integran el Ayuntamiento respectivo y las funciones que les correspondan, conforme a los modelos que propongan las normas reglamentarias. Estas últimas establecerán el número mínimo y el nombre de los cargos de los servidores públicos, tomando en cuenta la categoría demográfica que corresponda al municipio en los términos de la Fracción I.

FRACCIÓN III.- a). Los regidores electos que integren el cabildo en cada ayuntamiento, conforme a las normas electorales en vigor, no tendrán funciones operativas directas en la administración del mismo. Su responsabilidad será de consejería, de asesoramiento y supervisión en el o los campos que las normas reglamentarias señalen. A falta de este señalamiento el presidente municipal será el encargado de hacerlo sin que el regidor

pueda negarse a cumplir las funciones no operativas asignadas.

b). Los regidores integrantes de los cabildos no percibirán un sueldo o salario del presupuesto municipal; obtendrán el honorario que las disposiciones reglamentarias y presupuestales fijen, tomando en cuenta la categoría que le corresponda al municipio en los términos de la Fracción I de esta Iniciativa. El honorario de los regidores se cubrirá por la asistencia personal a cada una de las sesiones plenarias que el ayuntamiento legalmente celebre. Las faltas de asistencia a las sesiones del cabildo podrán dispensarse por causa de fuerza mayor debidamente justificada y comprobada al tenor de lo dispuesto por las normas reglamentarias.

FRACCIÓN IV. Los Ayuntamientos de municipios con más de cien mil habitantes, pertenecientes a las categorías tres y cuatro de la Fracción I, estarán obligados a incluir en la estructura y nómina de funcionarios, el cargo de director o coordinador de los servicios públicos municipales. Las atribuciones de este funcionario serán, cuando menos, las siguientes: asegurar que los servicios públicos municipales estén disponibles para todos los ciudadanos del municipio; que los servicios públicos tengan la calidad, la regularidad y la oportunidad para satisfacer las necesidades de los habitantes; que el costo de la prestación de los mismos sea el menor compatible con un trabajo eficiente. Las observaciones pertinentes se someterán al juicio de los integrantes del Cabildo municipal. El coordinador o director de los servicios municipales será un servidor público de alto nivel en la jerarquía administrativa, con rango similar al que corresponda a un secretario general.

FRACCIÓN V.- a). Los presidentes de los municipios hasta con quince mil habitantes estarán obligados a nombrar como funcionarios del ayuntamiento a personas de reconocida honorabilidad, con experiencia o estudios en la materia o materias de las cuales se harán cargo. En condiciones de igualdad de género, darán preferencia a quienes hayan tenido experiencia en administraciones municipales anteriores.

b). En los municipios de más quince mil y hasta cien mil habitantes, los presidentes municipales estarán obligados a exigir a quienes aspiren a formar parte del primer nivel de la jerarquía del Ayuntamiento, título profesional o experiencia comproba-

ble de trabajo de cuando de menos cinco años; tanto el título profesional como la experiencia laboral anterior, deberán estar directamente relacionados con las funciones que aspiran a desempeñar. La honorabilidad reconocida y la buena fama pública serán requisitos indispensables para acceder al cargo. El presidente municipal estará obligado a guardar el equilibrio de género en las designaciones que haga.

FRACCIÓN VI.- Los cabildos de los Ayuntamientos de municipios con más de cien mil habitantes, establecerán un servicio profesional de carrera, cuando menos en las áreas administrativas siguientes: finanzas públicas o su equivalente, incluyendo el catastro; seguridad; obras públicas e infraestructura o su equivalente; agua potable y alcantarillado o su equivalente; protección de los derechos humanos; protección civil; y protección del medio ambiente.

FRACCIÓN VII.- a). Para el caso de los municipios con más de 100 mil habitantes los congresos locales tendrán la obligación de establecer en la legislación secundaria, la responsabilidad de aquellos de incluir dentro de su estructura, unidades administrativas para operar tecnologías informáticas.

b). La información que las herramientas tecnológicas proporcionen abarcará, cuando menos, a las áreas, sectores o programas siguientes: Sobre los avances en el cumplimiento de los acuerdos del cabildo; el control de las participaciones federales, estatales y de la recaudación propia; el control de la deuda pública; el control y fiscalización de las nóminas de personal; la construcción, operación y mantenimiento de un catastro técnico; el control y evaluación de avances físico-financieros de la obra pública e infraestructura; el control de los indicadores de la seguridad pública; el control del gasto y su vinculación con el presupuesto aprobado; el control y evaluación de la prestación de los servicios públicos municipales incluyendo el registro civil; la operación de un sistema eficiente y eficaz de ventanilla única que facilite a los ciudadanos los trámites ante las autoridades municipales, mediante el uso de plataformas digitales interactivas.

c). La Auditoría Superior de los congresos locales rendirá un informe anual sobre el estado que guardan las anteriores obli-

gaciones, en capítulo por separado en la cuenta pública de los Ayuntamientos.

FRACCIÓN VIII.- Las normas reglamentarias establecerán, en función de la categoría demográfica de cada Ayuntamiento, la forma de cumplimiento de sus responsabilidades en las materias siguientes: acceso a la información municipal incluyendo las decisiones del cabildo; protección civil en casos de desastre; participación ciudadana en la administración municipal; cuidado del medio ambiente; mitigación de los efectos del cambio climático; transparencia administrativa; cuidado integral de los recursos hidráulicos; la reforestación y el combate a la erosión de los suelos; y otras medidas similares no incluidas en esta relación.

El futuro del municipio mexicano

Enrique Cabrero Mendoza¹

Durante la década de los años noventa y la primera década de este siglo una parte muy importante de mi agenda de investigación se concentró en el estudio de los gobiernos municipales, sus capacidades, sus fragilidades, su marco normativo, y sus formas de funcionamiento. Y buena parte de mis escritos terminaban con un conjunto de propuestas de reformas que se debían llevar a cabo urgentemente; unas constitucionales, otras estatales, además de un cambio en el lugar que nuestro sistema federal le da al municipio, tanto en sus atribuciones, como en el papel que juega en el conjunto del sistema político y administrativo de nuestro país. Han pasado casi diez años en los que por dedicarme a otras responsabilidades dejé de lado mis estudios sobre el municipio mexicano, y debo confesar con gran preocupación que al revisar datos y literatura de esta década para preparar esta conferencia, me encuentro que la situación de fragilidad y marginación de este nivel de gobierno, prácticamente sigue inalterada al día de hoy en este 2019.

¿Por qué es importante el orden municipal de gobierno en un país, con un entramado federal como el mexicano?

En primer lugar, la importancia de los municipios reside en el papel que éstos juegan dentro de la economía contemporánea, la cual requiere de gobiernos locales fuertes; con capacidad de tomar decisiones; con disponibilidad y capacidad de generación de recursos; que puedan adaptar la infraestructura que se requiere al desarrollo económico, promoviendo la eficiencia

¹ Es Doctor en Ciencias de Gestión (Escuela de Altos Estudios Comerciales de Francia). Actualmente se desarrolla como profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Ha escrito y editado más de 25 libros y ha publicado más de 100 artículos y capítulos de libros. Es investigador nacional nivel III del Sistema Nacional de Investigadores (CONACyT) y miembro de la Academia Mexicana de Ciencias (AMC). Sus líneas de investigación son: análisis de políticas públicas, descentralización, federalismo, gobiernos de ciudades, competitividad y políticas de ciencias y tecnología. Fue Director General del CIDE, fundador de la revista Gestión y Política Pública y Director General de CONACyT. En 2018 asumió la Dirección de la Política de Ciencia Tecnología e Innovación de México. Ha sido consultor de organismos internacionales en los temas de su competencia.

y atrayendo la inversión, el empleo y el bienestar. En segundo lugar, los sistemas políticos contemporáneos requieren también de gobiernos locales fuertes, con márgenes de autonomía, con capacidad de respuesta a demandas ciudadanas y con sistemas de gobernanza que fortalezcan las democracias, pues la sociedad contemporánea es una sociedad mucho más orientada a la resolución de sus necesidades, de sus problemas, de sus demandas, de la mejora de los servicios, es una sociedad más exigente y que, evidentemente, requiere gobiernos abiertos, ágiles y cercanos a los ciudadanos.

No obstante, los gobiernos municipales en México se encuentran todavía lejos de tener un papel estratégico en el desarrollo y el bienestar social. Además, los países que destacan en el mundo por sus niveles de desarrollo, bienestar y fortaleza democrática son países que han hecho de la vida local la fuerza del conjunto nacional.

¿Por qué los gobiernos municipales son más importantes que antes? Por varias razones. Una de ellas muy importante, porque la economía ha tenido grandes cambios. Hace algunos años, la agenda económica y de inversión era un tema que se resolvía en las agencias del gobierno federal; un tema muy cercano a la toma de decisiones de los secretarios de Estado y del Presidente de la República. Sin embargo, este esquema sin duda ha cambiado, más por efecto de los propios cambios económicos que por una reforma administrativa: la economía ha adoptado una dinámica más flexible, que se desenvuelve al ritmo de los cambios tecnológicos. Antes, una inversión para una siderúrgica, para una armadora de automóviles, para una fábrica de electrodomésticos, era una decisión que requería de una gran infraestructura industrial, muy importante y pesada, como un parque industrial e inversión pública; era muy necesario planear su instalación. Recordemos como fue en su momento Ciudad Sahagún, era todo un plan de industria paraestatal que venía por decisiones del gobierno federal y en el cual también se contemplaba inversión privada, lo mismo sucedió en Monterrey, en Aguascalientes, entre muchos otros ejemplos. El Estado Federal, preparaba las condiciones para la inversión y en principio las planeaba.

Sin embargo, la transformación que ha tenido la economía consiste en su flexibilización. Actualmente, sólo algunas actividades industriales requieren de infraestructuras grandes y complejas. La mayor parte de las infraestructuras que se requieren hoy en día en buena parte de la industria, incluso ya en armadoras automotrices, se construyen en muy pocos días (aunque desafortunadamente también se vacían en muy pocos días), se trata de estructuras ágiles, basta que se tengan los servicios básicos y se pueden instalar plantas industriales. Toda la franja de maquiladoras en el norte de México ejemplifica esto claramente. Cabe mencionar, que así como el desarrollo de nuevas tecnologías ha modificado la producción industrial, también ha tenido efectos en la producción de bienes y servicios.

Ahora lo que requieren las industrias y las empresas de bienes y servicios basadas en tecnologías flexibles, son gobiernos locales que con eficacia puedan atender las necesidades para su instalación. En este contexto, los municipios pueden tener el potencial para atraer inversiones importantes y ser un actor dinámico en el crecimiento y la competitividad del territorio municipal. Así es como en otras latitudes del mundo, corredores de *start-ups* se han instalado en muy poco tiempo y han modificado el perfil económico de una región, ciudad o localidad. Esto sucede cuando los gobiernos municipales han entendido ese nuevo papel y esa nueva área de oportunidad. En México, como lo iremos comentando, la debilidad de los gobiernos locales disminuye el dinamismo y flexibilidad económicas necesarias para la incubación y prosperidad de estas empresas.

Un segundo punto que da cada vez más importancia a los gobiernos municipales está directamente relacionado con los sistemas políticos contemporáneos y su evolución. Las democracias se han venido transformando de una manera tal, que han adoptado modalidades de participación que hace un par de décadas no existían. Los espacios locales requieren prácticas de democracia y, si existen gobiernos locales débiles, lo más probable es que la evolución del sistema democrático se vea retrasada, aun cuando en ocasiones ésta sólo se siga pensando a nivel nacional. No cabe duda que los avances democráticos se detonan desde la vida municipal. En México es claro, las alternancias de partidos en el poder se fueron dando en un primer momento en el ámbito municipal, luego en el estatal y finalmente en el nacional.

Se puede observar con claridad que los países con democracias más consolidadas son también los países cuyos gobiernos locales son fuertes; espacios locales donde se practican cotidianamente las expresiones democráticas.

Los municipios en nuestro país no se han caracterizado ni se caracterizan por ser un bastión de la democracia mexicana; es cierto, sí jugaron un papel detonador de las alternancias y hay prácticas en algunos municipios que muestran nuevos rasgos interesantes de democracia, pero no podríamos afirmar que son los laboratorios de la democracia mexicana. Algunas prácticas democráticas de cercanía o de proximidad, cuya intención es establecer un diálogo directo con los ciudadanos, han sido emprendidas desde el ámbito municipal, otras pocas desde el gobierno federal. Sin embargo, ese tipo de prácticas democráticas y procesos complejos de participación deben realizarse en los espacios locales, estos procesos se han realizado muy poco en el caso de nuestros municipios.

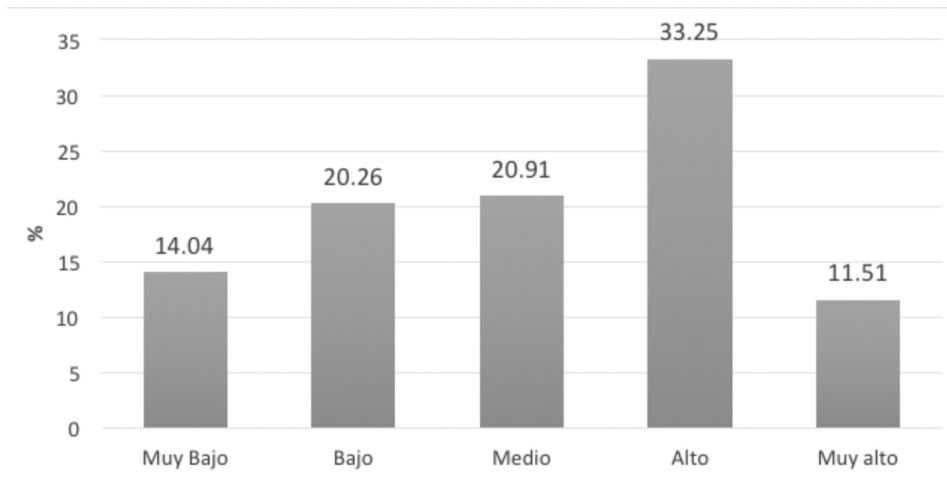
¿Dónde se encuentran hoy los municipios mexicanos?

SI bien los municipios representan el eslabón más débil dentro del federalismo mexicano, esto ha sido mal interpretado por nuestros gobiernos, pues pierde de vista que los diferentes niveles que componen un gobierno federal deben ser niveles fuertes, ya que si uno es débil, el conjunto federal se debilita.

En México se han llevado a cabo diversas reformas que han mejorado de alguna manera el nivel federal de gobierno, que en general ha sido un nivel de gobierno técnicamente más fuerte, con mayor capacidad de gestión, de diseño y evaluación de políticas públicas. Lo mismo ha ocurrido con algunos gobiernos estatales, que han desarrollado y desplegado capacidades importantes. Sin embargo, en el nivel municipal, de los dos mil cuatrocientos cincuenta y siete municipios del país, son muy pocos los que cuentan con esas capacidades administrativas y democráticas. Por lo tanto, la correa de transmisión para la hechura y ejecución de políticas públicas, que requiere la fortaleza de los tres niveles de gobierno, se rompe al llegar al nivel municipal, que es un nivel muy débil institucionalmente. Desarrollar la fortaleza de los gobiernos locales es una responsabilidad del conjunto federal, no sólo del nivel municipal.

Así, los municipios mexicanos todavía están lejos de tener un papel estratégico en el desarrollo, en la democracia, y en el bienestar social. Los países que destacan en el mundo por sus niveles de bienestar, por su fortaleza democrática son los que tiene un gobierno local fuerte. La situación actual de los municipios mexicanos puede ser observada desde diferentes ángulos. La gráfica 1, muestra el grado de marginación de los municipios. Podemos observar que prácticamente el 50% de los municipios se encuentran en un grado alto y muy alto de marginación.

Gráfica 1. Distribución de municipios por grado de marginación



Fuente: elaboración propia con base en datos de Conapo (2015).

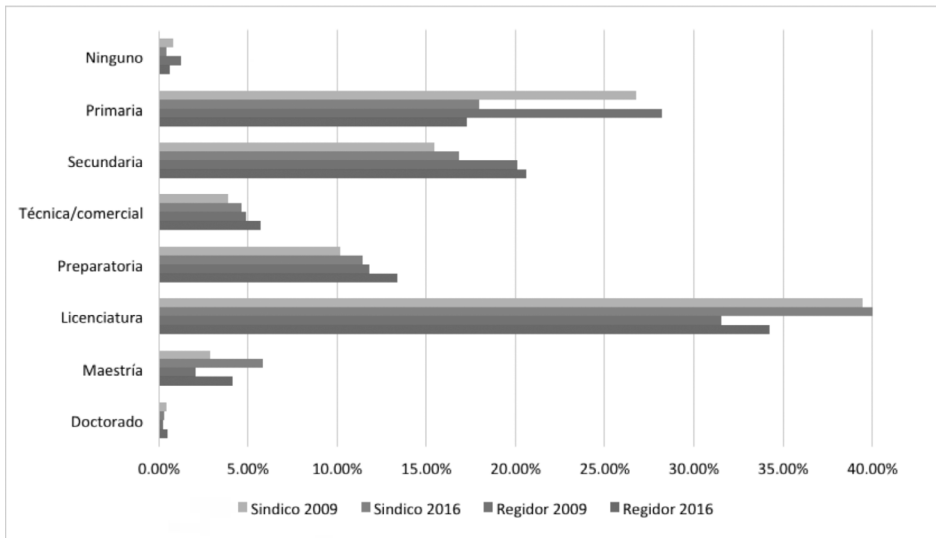
Los municipios que se encuentran en esta situación cuentan con administraciones municipales muy débiles, y no hemos sabido encontrar las formas de asociar a esos pequeños municipios con administraciones más fuertes, como ha ocurrido en otros países. Por ejemplo, en Francia, donde el nivel municipal ronda los treinta y seis mil municipios, en comparación con los casi dos mil quinientos que hay en México.

Lo que quiero resaltar con esta comparación es que no importa tanto el número de municipios, hay países en los que los mecanismos de asociación de esos pequeños municipios distribuyen la responsabilidad de los servicios entre unos y otros, pues se crean agencias intermunicipales para la prestación de servi-

cios públicos. Es posible funcionar correctamente pese a que se trate de unidades muy pequeñas, la administración y las capacidades del gobierno no son débiles debido a la capacidad de asociación.

Otra de las razones de la debilidad de los gobiernos municipales mexicanos, es el nivel de formación y experiencia de nuestros gobernantes.

Gráfica 2. Nivel de escolaridad de síndicos y regidores por año 2009 - 2016

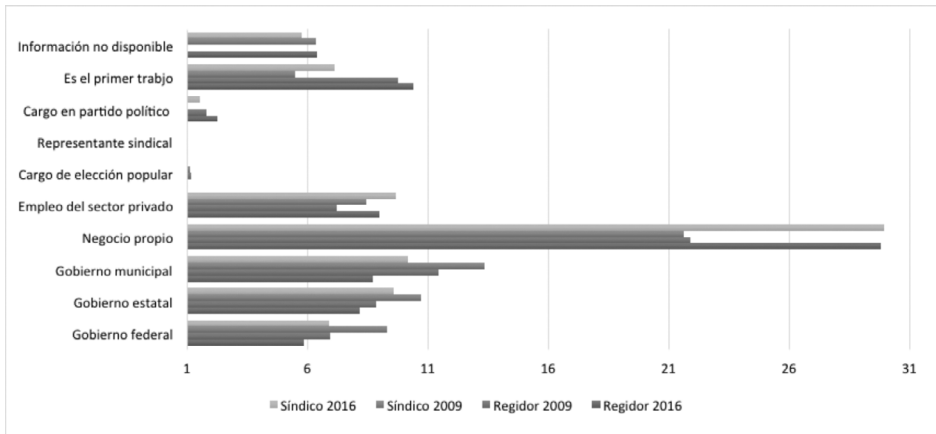


Fuente: elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional de Gobierno Seguridad Pública y Justicia Municipal (2009) y del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones (2017).

La gráfica 2 muestra el nivel de escolaridad de síndicos y regidores en nuestro país. Como se puede observar, en casi 10 años aumentó muy poco el número de síndicos y regidores que tiene nivel de licenciatura, preparatoria o secundaria. Incluso al revisar el último empleo de estos síndicos y regidores (gráfica 3), se observa que más del 30% viene de actividades que no tienen relación alguna con la administración municipal. Esto no necesariamente debería representar un problema, ya que un gobernante debe ser un representante de la ciudadanía, pero

cada vez más los síndicos y los regidores en nuestro país asumen actividades de dirección administrativa sin contar con herramientas, capacidades y experiencia para ello.

Gráfica 3. Último empleo de síndicos y regidores por año 2009 - 2016

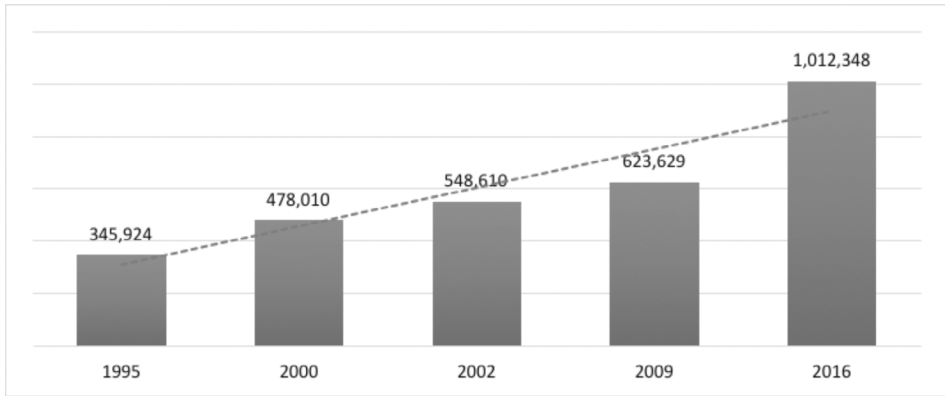


Fuente: elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional de Gobierno Seguridad Pública y Justicia Municipal (2009) y del Consenso Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones (2017).

Incluso en el caso de los presidentes municipales también tenemos ese fenómeno, ha mejorado un poco con los últimos nueve o diez años, pero todavía los niveles de escolaridad no son los deseables y tampoco se observa experiencia suficiente.

Uno de los factores que podrían afectar el desempeño de los gobiernos municipales puede ser no contar con el suficiente personal para hacer frente a las demandas de la sociedad. No obstante, una encuesta realizada por el CEDEMUN y el CIDE muestra que en 1995 había 380 mil servidores públicos municipales en el país; actualmente son más de un millón, es decir, el número de servidores públicos municipales se ha triplicado en veinte años.

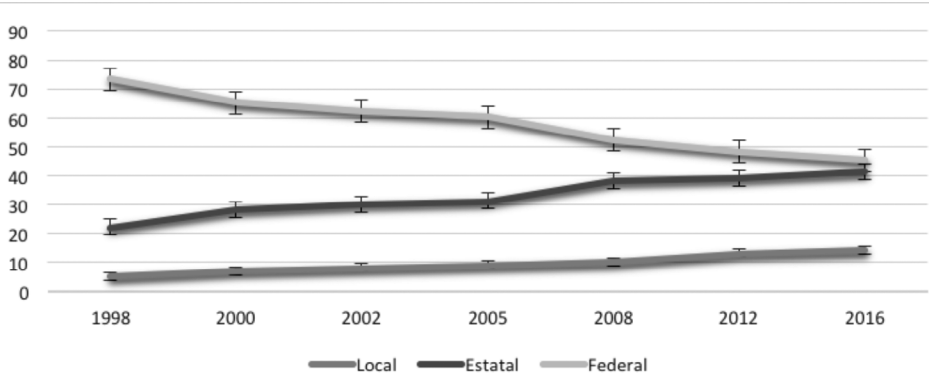
Gráfica 4. Crecimiento del número de servidores públicos municipales 1995 - 2016



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional de Gobierno Seguridad Pública y Justicia Municipal (2009) y del Consenso Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones (2017).

Este aumento en el número de servidores públicos se puede deber en parte al propio crecimiento de los municipios, es decir su población y, con ella, un aumento en la demanda de servicios como seguridad pública, servicios y obras públicas, así como construcción y adecuación de espacios e infraestructuras. Sin embargo, no es evidente que este crecimiento se encuentre ligado directamente a la mejora en la calidad de los servicios y los resultados que ofrece la administración municipal.

Por el lado del gasto público y su distribución por nivel de gobierno, como se muestra en la gráfica 5, se puede observar que el gasto ejercido por el nivel federal de gobierno ha disminuido considerablemente en los últimos veinte años, mientras que el ejercido por el nivel estatal ha crecido, sobre todo a partir de las transferencias para programas federales (aportaciones). En el caso de los municipios, observamos que si bien las condiciones no son las óptimas, ha habido un aumento en el gasto del 5% a casi un 15% del gasto público.

Gráfica 5. Distribución del gasto por nivel de gobierno 1998 - 2016

Fuente: Elaboración con base en *Government Finance Statistics*, FMI.

A pesar de este ligero crecimiento, la mejora en las capacidades administrativas de los gobiernos municipales ha sido muy lenta. Esto no quiere decir que se deban restringir o disminuir los recursos destinados al municipio, por el contrario, se deben ampliar, pero claramente existe un problema de capacidades de gestión, capacidades que deben tener los servidores públicos de la administración municipal.

Otro obstáculo para el desarrollo de estas capacidades, son los periodos de gobierno, que no corresponden a la necesidad que tiene un nivel de gobierno fuerte. A pesar de que ya existe la posibilidad de reelección de los presidentes municipales, los periodos de tres años no permiten que los gobiernos municipales se involucren en proyectos de mediano y largo plazo, lo cual afecta directamente la calidad de toda la gestión. Asimismo, la ausencia de sistemas de servicio profesional de carrera a nivel municipal no permite una gestión municipal con los niveles de eficiencia y eficacia deseables, situación que empeora si hablamos de periodos de tres años.

De igual manera, es necesario revisar el papel que juega el cabildo municipal, pues la configuración y el funcionamiento del cabildo municipal no responden más a los retos que deben enfrentar los ayuntamientos. Es necesario volver a la base de un cabildo

municipal que sea un consejo de ciudadanos del municipio, que supervisa, observa y aconseja al gobierno municipal, pero que no asume ninguna responsabilidad administrativa directa, vicio muy acendrado en el entorno de los municipios de México.

Cabe también mencionar otra gran limitante para el fortalecimiento de la institución municipal es que no existen todavía los niveles de coordinación metropolitana y de coordinación municipal que se requieren, así como la ausencia de legislaciones federales y estatales que contemplen una tipología de los municipios. Este último punto se traduce en que existe una sola legislación para todos los municipios, sin importar sus características particulares, su desarrollo, rezago o grado de marginación, y es con esta legislación que se espera que tanto los municipios más capaces, como los que no lo son tanto, “compitan” con gobiernos locales de países desarrollados.

Por último, el actual diseño del federalismo fiscal es una agenda de políticas municipales que no acaba de despegar, es mucha la inversión que hay que hacer en capital humano a nivel de las instituciones municipales para poder enfrentar esto, y desarrollar haciendas municipales más fuertes y eficaces.

¿Cuáles son los desafíos del municipio mexicano en este siglo XXI?

Como hemos podido constatar con este panorama del perfil de los municipios mexicanos en la actualidad, se confirma la necesidad siempre urgente de reformas trascendentes para la institución municipal. Las principales:

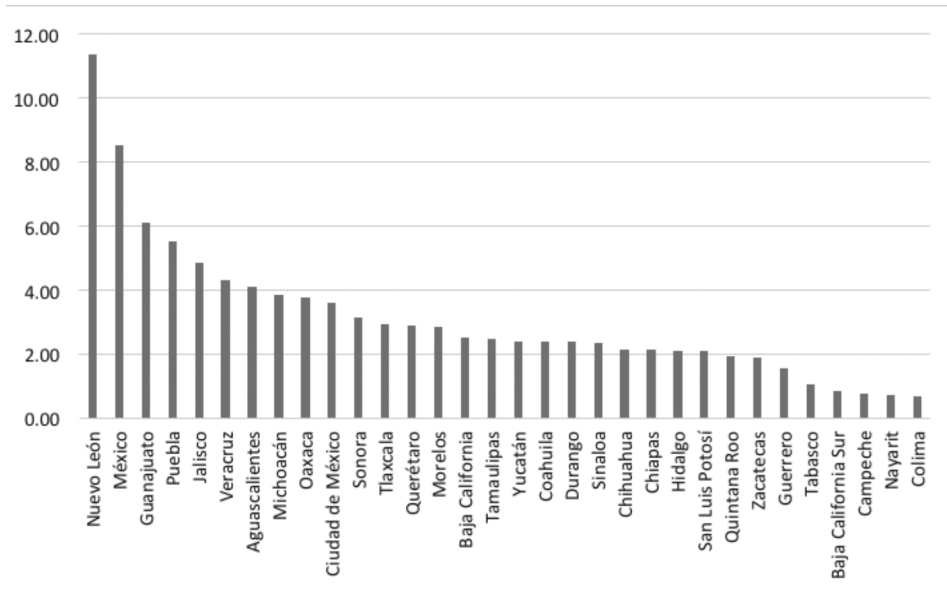
- Revisar los periodos de gobierno para evitar que su corta duración signifique una nula capacidad de planeación a mediano plazo por parte de este nivel de gobierno.
- Es necesario llevar a cabo una reforma del Cabildo Municipal, para que se transforme en un verdadero órgano de representación de la ciudadanía mediante voto directo por los regidores.
- Se requiere de una función pública municipal profesional y que permita una mayor continuidad en la gestión local, los cambios continuos no permiten consolidar proyectos, ni dan la eficiencia y eficacia requerida al gobierno municipal.
- Es necesario legislar en materia de coordinación metro-

- politana, actualmente un hueco en la legislación que deteriora el desarrollo de las metrópolis del país.
- La legislación debe distinguir tipos de municipios, actualmente son pocas las atribuciones y potestades para municipios grandes y son demasiadas para municipios chicos. El sistema se paraliza en su conjunto.
 - El actual diseño del federalismo fiscal no permite avanzar en una agenda de fortalecimiento municipal.
 - La fragilidad institucional del municipio mexicano estanca al conjunto del sistema federal.
 - La ciudadanía por lo general no encuentra los espacios de participación de proximidad, que en cualquier democracia los gobiernos locales deben promover.

Dicho lo anterior, algunos gobiernos municipales de México sorprenden por su capacidad innovadora, por la eficiencia en su gestión, por haber desarrollado prácticas democráticas muy sugerentes y por haber promovido desarrollo económico local muy importante. Durante quince años (del año 2000 al 2015), el CIDE llevó a cabo el *Premio Gobierno y Gestión Local*. Derivado de esta experiencia están disponibles las bases de datos que integran muchas experiencias de gestión muy importantes para la vida de esos municipios y muy interesantes como ejemplo nacional. El premio consistía en reconocer a aquellos gobiernos municipales cuyos esfuerzos, estrategias y acciones para resolver problemas inherentes a los gobiernos locales, resultaron efectivos y eficaces en el combate a estos problemas, muchas veces de formas creativas e innovadoras. Desafortunadamente la mayor parte de estas destacadas experiencias no se pudieron consolidar dado que culminados los tres años de gobierno no se les dio continuidad.

El volumen de participación durante esos quince años, dan cuenta del compromiso que tienen los gobiernos municipales en resolver las problemáticas que les aquejan. En total, fueron inscritos para participar más de 4800 programas de distintos municipios de las 32 entidades.

Gráfica 6. Porcentaje de participación en el Premio Gobierno y Gestión Local de 2000 a 2015, por entidad



Fuente. Premio Gobierno y Gestión Local.

Los programas eran inscritos en diferentes temas, dependiendo de la naturaleza y objetivo de cada uno. En la gráfica 7 se puede observar el peso de participación dentro de cada tema, es claro que una gran cantidad de municipios comparten los mismos problemas y están llevando a cabo acciones reales para hacerles frente.

Gráfica 7. Número de programas inscritos por tema, 2000 - 2015

Fuente. Premio Gobierno y Gestión Local.

Este volumen de participación, en un periodo relativamente corto de tiempo, sirve para dar cuenta de la preocupación real de los gobiernos municipales por resolver problemas. Por ejemplo, dentro del tema “modernización administrativa”, se encuentran, entre otros, programas enfocados a la modernización de reglamentos, estructuras y comportamientos a partir de la reingeniería y la introducción de patrones de calidad; programas avocados al desarrollo de los recursos humanos y a la instrumentación del servicio civil de carrera; programas de mejora en trámites a cargo del municipio que enfatizan la desregulación; programas encaminados a la instauración del gobierno electrónico, entre otros.

En el caso del tema “desarrollo municipal” los programas registrados buscaban el desarrollo sustentable de los municipios; el fomento al desarrollo económico, microcréditos, empleos temporales, etc., y programas de subsidios para actividades específicas y prioritarias.

Si bien es cierto que muchos de estos esfuerzos han servido de referencia para la acción local en otros municipios, incluso en aquellos que no participaron en el premio, es necesario desarrollar las condiciones necesarias para que estas acciones y estrategias transformen la realidad local e impulsen el desarrollo de todo el país.

El balance es preocupante, un ámbito municipal que está claramente marginado del entramado del federalismo mexicano y que adolece de una fragilidad institucional endémica, y un futuro que exige en el mundo de hoy gobiernos municipales fuertes, emprendedores y con capacidad de innovación. México no está preparado para los retos del futuro en materia municipal, sin embargo como lo vimos al final, pese a todo hay una enorme potencialidad en los gobiernos locales del país, con algunas reformas seguramente los municipios mexicanos podrán despegar y convertirse en el nivel estratégico de gobierno que desde su fundación, hace quinientos años se suponía iban a ser.

Equidad de género y municipios en México

Fernando Pérez Correa^{1*}
Eduardo Torres Alonso^{2}**

I. El municipio y la mujer mexicana. A manera de introducción

El municipio es la célula básica, extensa y fundamental del Estado. La población, en principio, tiene su primer contacto con el gobierno en el orden municipal; es en éste donde expresa de forma directa sus demandas y peticiones y donde exige soluciones. De acuerdo con el artículo 115 constitucional, el municipio es la base tanto de la división territorial y administrativa del Estado Mexicano, como de su organización política. Entre sus atribuciones destaca que estarán a cargo de los servicios públicos y funciones decisivas: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, de conformidad con el artículo 21 de la Constitución Federal; policía preventiva municipal y tránsito; en fin, los demás que las legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, y de su capacidad administrativa y financiera .

¹ *Es Doctor en Ciencia Política (Universidad de Lovaina). Actualmente es profesor de Tiempo Completo Titular C de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS, UNAM) e integrante del Consejo Directivo del INAP. Es investigador nacional nivel I del Sistema Nacional de Investigadores (CONACyT). Fue Secretario Académico de la División de Estudios Superiores de la FCPyS, Coordinador Fundador del Centro de Estudios Políticos de la FCPyS, Coordinador del Colegio de Ciencias y Humanidades, Secretario General de la UNAM, Coordinador de Humanidades y Director de la FCPyS. En la administración pública federal, fue Coordinador de Estudios y Proyectos de la Secretaría de Gobernación, Subsecretario de Gobernación, Director General del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, Asesor del Secretario de Gobernación y de la Oficina de la Presidencia de la República. Es autor de innumerables artículos científicos, capítulos de libros y artículos de opinión.

² **Es Maestro en Administración Pública (INAP). Actualmente se desempeña como profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNAM). Es autor de cerca de ochenta textos, entre capítulos de libros, artículos académicos, ponencias en extenso; reseñas y comentarios bibliográficos, y artículos de divulgación.

Según los datos estadísticos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), de 2015, había en México, en términos generales, más mujeres que hombres, salvo en Baja California Sur, donde es mayoritario el número de habitantes varones. México tiene una población de 119,530,753, compuesta por 58,056,133 (48.6 por ciento) hombres y 61,474,620 (51.4 por ciento) mujeres; es decir, que por cada cien mujeres había 94 hombres.³ No obstante esta composición demográfica, la presencia de la mujer en la esfera política es reducida, situación que se agrava en el orden municipal. Paradójicamente, es en el medio municipal en donde la presencia femenina se observa con mayor detenimiento: su participación en los sectores económico y educativo, como responsable de algunos negocios en diversas ramas y profesora, particularmente de los niveles escolares iniciales y, consecuentemente, es muy importante.

II. Derechos políticos y participación política de las mujeres en México

A las mujeres mexicanas se les reconoció el derecho a votar y ser votadas, a nivel municipal, hasta 1947, siendo Presidente de la República Miguel Alemán, mediante una adición a la fracción primera del párrafo primero del artículo 115 constitucional. Dicha reforma expresó: “En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.”⁴ Antes de ese

³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Intercensal 2015. Principales resultados*, México. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf

⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 12 de febrero de 1947, p. 3. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4629783&fecha=12/02/1947&cod_diario=199133. “Es hasta 1945 cuando el candidato presidencial del PRM, Miguel Alemán, en un acto de campaña anunció su intención de promover una reforma constitucional que concediera a las mujeres el derecho a votar y ser votadas, pero sólo en las elecciones municipales; y en efecto, Alemán retomó esta propuesta, sólo para los municipios, estableciendo una reforma en el artículo 115, para promover la participación de las mujeres en las elecciones municipales y que ellas gocen de derechos políticos en esas elecciones.” Manuel González Oropeza, Karolina Gilas y Carlos Báez Silva, *Hacia una democracia paritaria. La evolución de la participación política de las mujeres en México y sus entidades federativas*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016, p. 36. Un examen de los movimientos femeninos para lograr la igualdad entre los géneros puede verse en: Patricia Galeana, “La lucha de las mujeres por sus derechos políticos”, en Fernando Pérez Correa, y Gloria Luz Alejandre Ramírez

año, las mexicanas no podían postularse a ningún cargo de representación popular ni participar como electoras; es decir, sus derechos político-ciudadanos no eran completos. Como se sabe, el texto original de la Constitución Política de 1917 no contempló la ciudadanía femenina; al contrario, las excluyó de las elecciones y del espacio público, a pesar de sus importantes contribuciones al movimiento revolucionario de 1910 y su presencia decisiva a la vida social.

En dicho movimiento, fueron incontables las mujeres que se incorporaron a las facciones revolucionarias; entre ellas, destacaron, Lucrecia O. Toriz, Juana Belén Gutiérrez de Mendoza, Josefa Arjona de Pinelo, María Guadalupe Rojo de Alvarado, Elisa Acuña y Rossetti, Sara Estela Ramírez, María Andrea Villarreal González, Avelina Villarreal de Arriaga, Dolores Jiménez y Muro, María Arias Bernal, María Teresa Rodríguez, Florinda Lazos León, Cleotilde de López, Fidelia Brindis Camacho, Natalia; en fin, Carmen Serdán Alatríste.⁵

Más aún, antes de la convocatoria al Congreso Constituyente de 1916-1917, se celebró en Yucatán el Primer Congreso Feminista en el año de 1916, con una asistencia de 620 congresistas, bajo los auspicios del gobernador de dicho estado, Salvador Alvarado.

Las mujeres del Primer Congreso Feminista de Yucatán, a pesar de no contar con el reconocimiento constitucional como ciudadanas, también son y se comportan como sujetos políticos; sin duda, son actoras autónomas reales que desean y pueden hacerse responsables de los asuntos del Estado.⁶

No obstante el ánimo progresista de la reunión, existió oposición al sufragio de las mujeres en un sector de las asistentes al Congreso. Esta oposición se fundaba en los roles asignados a cada género.

(coords.), *Perspectivas sobre las mujeres en México: historia, administración pública y participación política*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México-Ediciones La Biblioteca, 2018, pp. 27-39.

⁵ Cfr. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana-Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, *Las mujeres en la Revolución Mexicana, 1884-1920*, México, 1992.

⁶ Gloria Luz Alejandre Ramírez y Eduardo Torres Alonso, “El Primer Congreso Feminista de Yucatán 1916. El camino a la legislación del sufragio y reconocimiento de ciudadanía a las mujeres. Construcción y tropiezos”, *Estudios Políticos*, núm. 39, septiembre-diciembre, 2016, p. 73.

Una vez instalado el Congreso Constituyente, encargado de la redacción de la Carta Magna, en la sesión del 26 de enero de 1917 se sometieron a discusión los artículos 34 y 35, relativos a los derechos políticos y a la ciudadanía. La Comisión, en su dictamen de este último artículo, señaló:

Como la aprobación del artículo 35 textualmente implica la aceptación del sufragio ilimitado para los ciudadanos y la denegación del sufragio femenino, la comisión no puede excusarse de tratar siquiera brevemente, ambos, puntos, tanto más, cuanto que en pro del segundo se recibió dos iniciativas de la señorita Hermila Galindo y del C. general S. González Torres, respectivamente, y una en contra suscrita por la señorita Inés Malvárez.⁷

Sin embargo, se consideró que a pesar de la excepcionalidad de algunas mujeres, como segmento, no podían tener dicho derecho, ya que carecían de las cualidades necesarias y su medio de desarrollo era el hogar. Finalmente, en la sesión del 26 de enero de 1917 se produjo la votación con la cual a las mujeres se les negó el derecho al voto. Tuvieron que pasar tres décadas para que, como ya se dijo antes, al inicio de este apartado, se reconociera a las mujeres el derecho a votar en el ámbito municipal; aunque dicho derecho no fue adoptado por la Carta Magna hasta 1953, siendo Presidente Adolfo Ruiz Cortines, mediante la publicación del correspondiente decreto de reforma del artículo 34 constitucional. La nueva redacción del referido artículo estableció que: “Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: haber cumplido 18 años, siendo casados, o 21 si no lo son, y tener un modo honesto de vivir”.⁸

No obstante, hubo resistencias y excepciones a nivel municipal. En 1922, en Yucatán, el gobernador Felipe Carrillo Puerto impulsó medidas para mejorar la condición de las mujeres. Como

⁷ Félix F. Palavicini, *Historia de la Constitución de 1917*, tomo II, México, Secretaría de Educación Pública-Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2014 (1980), p. 97.

⁸ *Diario Oficial de la Federación*, 17 de octubre de 1953, p. 2. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=199329&pagina=2&seccion=0. Véase también: Gloria Ramírez, “Mujeres, derechos humanos y política desde una perspectiva feminista”, en Fernando Pérez Correa y Gloria Luz Alejandre Ramírez (coords.), *Perspectivas sobre las mujeres en México: historia, administración pública y participación política*, op. cit., pp. 51-53.

consecuencia, Rosa Torres se convirtió en la primera presidenta municipal de Mérida. Un año después, Elvia Carrillo Puerto, hermana del gobernador, fue postulada como candidata a una diputación local, junto con Beatriz Peniche, Raquel Dzib y Guadalupe Lara, pero a la muerte de Felipe Carrillo, en 1924, fueron destituidas de sus cargos. En 1925, Chiapas siguió el ejemplo de Yucatán en materia de leyes emancipatorias para las mujeres pero su éxito fue reducido.⁹

En la historia de México, una muestra de la desigual participación política entre mujeres y hombres ha sido (y sigue siendo) el número de gobernadoras. Entre 1979 y 2018, siete mujeres fueron las titulares del Ejecutivo estatal: Griselda Álvarez (Colima, 1979-1985); Beatriz Paredes (Tlaxcala, 1987-1992); Dulce María Sauri (Yucatán, 1991-1993); Rosario Robles (Distrito Federal, 2002-2003); Amalia García (Zacatecas, 2004-2010); Ivonne Ortega (Yucatán, 2007- 2012), y Martha Érika Alonso (Puebla, 2018). En la actualidad, hay dos gobernadoras en funciones: Claudia Pavlovich, en Sonora, y Claudia Sheinbaum (Jefa de Gobierno) de la Ciudad de México.

Más aún, fue hasta la década de los ochenta del siglo XX, cuando se empezó a registrar la participación femenina en las elecciones presidenciales en México. Rosario Ibarra de Piedra (Partido Revolucionario de los Trabajadores) fue candidata a la Presidencia de la República en dos ocasiones: en 1982 y 1988; Cecilia Soto (Partido del Trabajo) y Marcela Lombardo (Partido Popular Socialista), en 1994; en 2006, Patricia Mercado (Alternativa Socialdemócrata) contendió por la titularidad del Poder Ejecutivo; en fin, Josefina Vázquez Mota (Partido Acción Nacional), hizo lo propio en 2012. Como es sabido, no sólo ninguna de ellas obtuvo el triunfo, sino que todas estuvieron lejos de obtener candidaturas competitivas.

Es preciso subrayar la ausencia de mujeres en el Poder Ejecutivo, sea federal o estatal; como también el contraste con la situación del Poder Legislativo como resultado de las acciones afirmativas puestas en marcha en el país (como las cuotas de

⁹ Margarita Dalton, *Democracia en conflicto. Las presidentas municipales en Oaxaca*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2012, p. 67.

género, por ejemplo).¹⁰ Como consecuencia, hoy, la disparidad entre mujeres y hombres en el Poder Legislativo no es tan grande. En la XLII Legislatura (1952-1955), en la Cámara de Diputados solamente hubo una mujer. En contraste, en la actual legislatura, la LXIV (2018-2021) hay 241 diputadas (48.2%) y 259 diputados (51.8%). Por su parte, en el Senado de la República, en las legislaturas XLVI-XLVII, participaron dos mujeres, mientras hoy en la LXIV legislatura hay 63 senadoras (49.2%) y 65 senadores (50.78%); esto es prácticamente la paridad. Hay que reconocer la contribución que hicieron Aurora Jiménez de Palacios, María Lavalle Urbina y Alicia Arellano Tapia, las primeras mujeres en ser legisladoras federales. Jiménez de Palacios fue la primera diputada federal en 1952, y Urbina y Arellano, las primeras senadoras en el año de 1964.

En fin, recordémoslo, hoy la participación política de las mujeres, es considerada como un derecho humano por los instrumentos internacionales, regionales y nacionales vigentes en la materia.¹¹

III. Alcaldesas en México

A pesar de un incremento significativo del número de mujeres en cargos públicos en el Poder Legislativo de la Unión y en la administración pública federal, a nivel municipal las mujeres han encontrado barreras para incorporarse a los espacios de toma de decisión, particularmente, como presidentas municipales. Es en este orden de gobierno, el municipal, donde, en principio, las mujeres tienen una participación ciudadana más activa, aunque, en contraste, su poder político sea, a la vez,

¹⁰ Cfr. Adriana Medina Espino, *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad*, México, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, Cámara de Diputados, 2010 y Manuel González Oropeza, Karolina Gilas y Carlos Báez Silva, *Hacia una democracia paritaria. La evolución de la participación política de las mujeres en México y sus entidades federativas*, op. cit.

¹¹ “El derecho de las mujeres a participar en el ámbito de la política es reconocido en la actualidad como un derecho humano fundamental, como un requisito básico para la igualdad entre mujeres y hombres, el respeto pleno a la ciudadanía y el fortalecimiento de la democracia. El carácter universal, inalienable e indivisible de los derechos humanos ha posibilitado la definición de la participación equilibrada entre mujeres y hombres en el ámbito político como un tema importante en la agenda internacional de los derechos humanos.” Adriana Medina Espino, *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad*, op. cit., p. 29.

muy reducido,¹² a pesar de que la primera regidora fue Rosa Torres G., electa en 1922, en el municipio de Mérida, Yucatán.

Un elemento significativo para advertir si las mujeres tienen los mismos obstáculos para ganar el acceso a los cargos públicos a nivel municipal en el país, consiste en identificar cuántas presidentas municipales o alcaldesas ejercen dicha responsabilidad. De acuerdo con Georgina Cárdenas, hay un vacío de información que registre el número de presidentas municipales, especialmente antes de 2002.¹³ No obstante, ella misma, siguiendo a Dalia Barrera, señala que en 1986, había apenas 69 presidentas municipales en el país, aunque, inexplicablemente, tres años más tarde, en 1989, la cifra disminuyó a 51. Es cierto, la cifra se incrementó a 68 en 1993; y en 1995 se registró que 85 presidentas municipales fueron electas, y tres más en 1998; aunque, en fin, para el año 2000, la cifra volvió a ser igual a la de 1985.¹⁴ Ahora bien, mientras entre 2005 y 2011 el número de alcaldesas pasó de 92 a 163, en el siguiente sexenio, entre 2011 y 2017, la cifra llegó a 349.¹⁵ Con todo, en ningún caso, conviene mencionarlo, se registra una tendencia firme hacia la igualdad.

Si se agrega la información sobre la situación de las mujeres por regiones geográficas, se observará que en el caso de las presidencias municipales

[en] la región norte, entre 2005 y 2011 se pasó de 10 a 20 presidentas municipales, es decir, hubo un incremento de 100% en seis años. De 2011 a 2017, se pasó de 20 a 76 presidentas municipales, es decir, hubo un incremento de 56, que representa 280%. En total, de 2005 a 2017 hubo un incremento de

¹² Beatriz Rodríguez y Dulce María Cinta, “Una aproximación a la participación política femenina en los municipios del estado de Veracruz” cit. por Verónica Vázquez García, “Mujeres y gobiernos municipales en México Lo que sabemos y lo que falta por saber”, *Gestión y Política Pública*, vol. XIX, núm. 1, primer semestre, 2010, p. 114.

¹³ Georgina Cárdenas Acosta, “El principio de paridad de género y el incremento de las presidentas municipales en México: análisis comparativo del periodo 2005-2017”, *Debate Feminista*, año 29, vol. 57, abril-septiembre, 2019, p. 90.

¹⁴ Dalia Barrera, “Participación de las mujeres en los gobiernos municipales de México”, cit. por *ibídem*, p. 87.

¹⁵ Georgina Cárdenas Acosta, “El principio de paridad de género y el incremento de las presidentas municipales en México: análisis comparativo del periodo 2005-2017”, *op. cit.*, p. 94.

66 presidentas municipales, lo que representa 660 por ciento. En la región centro, en 2005 había 34 presidentas municipales que para 2011 pasaron a ser 43, es decir, en seis años hubo nueve más, lo que representa un incremento de 26%. De 2011 a 2017 se pasó de 43 a 88, es decir, hubo un incremento de 45 (104%). En total, de 2005 a 2017, se pasó de 34 a 88 presidentas municipales, esto es, 54 más, lo que representa un incremento de 158 por ciento.

En la región sur, de 2005 a 2011 se pasó de 48 a 96 presidentas municipales, es decir, en seis años hubo 48 más, lo que representa un incremento de 100%. En el periodo siguiente se pasó de 96 en 2011 a 185 en 2017 presidentas municipales, es decir, 89 más (92.7%). En total, de 2005 a 2017 se pasó de 48 a 185 presidentas municipales, esto es 137 más, que representa un incremento de 285 por ciento.¹⁶

En el cuadro 1 se ofrecen los datos de los municipios gobernados por mujeres en las entidades federativas entre 2014 y 2019.

¹⁶ *Ibidem*, p. 96.

Cuadro 1. Municipios gobernados por mujeres en las entidades federativas de la República Mexicana

Entidad Federativa / Periodo de gobierno	Número de municipios	Municipios gobernados por mujeres	Municipios gobernados por hombres
Aguascalientes 2015-2016	11	3	8
Baja California 2016-2019	5	2	3
Baja California Sur 2015-2018	5	2	3
Campeche 2014-2015	11	0	11
Chiapas 2015-2018	125	33	92
Chihuahua 2016-2018	67	23	44
Ciudad de México 2015-2018	16	4	12
Coahuila 2014-2017	38	14	24
Colima 2015-2018	10	2	8
Durango 2016-2019	39	13	26
Estado de México 2016-2018	125	20	105
Guanajuato 2015-2018	46	2	44
Guerrero 2015-2018	81	19	62
Hidalgo 2016-2020	84	17	67
Jalisco 2015-2018	125	5	120
Michoacán 2014-2015	113	8	105
Morelos 2016-2018	37	7	30

Nayarit 2017-2021	20	6	14
Nuevo león 2015-2018	51	4	47
Oaxaca* 2014-2016	570	Se desconoce el dato preciso	
Puebla 2014-2018	217	14	203
Querétaro 2015-2018	18	9	9
Quintana Roo 2016-2018	11	5	6
San Luis Potosí 2015-2018	58	3	55
Sinaloa 2016-2018	18	3	15
Sonora 2015-2018	72	9	63
Tabasco 2016-2018	17	4	13
Tamaulipas 2016-2018	43	17	26
Tlaxcala 2017-2021	60	6	54
Veracruz 2018-2021	212	55	157
Yucatán 2015-2018	106	28	98
Zacatecas 2016-2018	58	13	45

* En este estado no hay información de todos los municipios en la página del organismo público local, Excepto 153 municipios de los cuales 39 son mujeres.

Fuente: Centro de Estudios para el logro de la Igualdad de Género, *Alcaldesas una perspectiva de la igualdad política desde el municipio*, México, Cámara de Diputados, 2018, pp. 35-42.

Como sabemos, el ayuntamiento se conforma, además del presidente municipal, por el o los síndicos y por los regidores; es, pues, un órgano de gobierno colegiado. De acuerdo con datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017, elaborado por el INEGI, los ayuntamientos se integraron por 20,397 síndicos y regidores. El número de síndicas existentes en el país, al cierre de 2016, alcanzó un porcentaje de 39.52, mientras que las regidoras representaban, también para ese mismo año, el 40.50 por ciento.¹⁷

Por otro lado, para advertir con claridad la presencia de la mujer en la toma de decisiones a nivel local, es imprescindible revisar la composición de los congresos estatales. Esto es así ya que los distritos electorales integran uno o varios municipios y expresan la representación política de la comunidad.

De acuerdo con García Méndez, en 2018, como consecuencia de la puesta en marcha de la reforma de 2014 que estableció la paridad en seis de los 32 Congresos estatales, las mujeres superaron el 50% de las curules (Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Zatecas, Querétaro y el Estado de México); 13 Congresos alcanzaron cifras superiores a 40% y 10 lograron 30% o más curules. En 2014, previo a la reforma, el porcentaje más bajo de representación femenina en un Congreso local fue 8%, y en 2018 sólo tres legislaturas tuvieron curules femeninas en un rango de 20 a 30%.¹⁸

En suma, para 2018, de 1,113 legisladores locales existentes en el país, 542 fueron mujeres, casi la paridad: 49 por ciento son diputadas y 51% son diputados. El Congreso de Morelos cuenta con el mayor porcentaje de legisladoras, con 70%; en contraste, el Congreso de Baja California tiene el menor porcentaje: 36%. En los congresos de Baja California Sur, Coahuila, Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Campeche, Colima, Aguascalientes, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala y Morelos, el número de legisladoras supera a los hombres; mientras que los poderes legislativos de Nuevo León, Guanajuato y Ciudad de México hay paridad.¹⁹

¹⁷ Cfr. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017*, México, 2018.

¹⁸ Erika García Méndez, "Representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México. Un modelo de evaluación", *Estudios Políticos*, núm. 46, enero-abril, 2019, p. 87.

¹⁹ Cfr. Instituto Mexicano para la Competitividad, *Informe Legislativo 2018*, México, 2018.

Se advierte un incremento de la representación femenina que, sin embargo, resulta insuficiente. Si la integración general de los poderes legislativos locales es precaria con relación a las mujeres, menos significativo es el número de mujeres que ocupan órganos de dirección legislativa, como las comisiones, mesas directivas o coordinaciones de los grupos parlamentarios.

Respecto de las presidencias de las comisiones relevantes, en 22.8% de los Congresos, las mujeres no ocuparon la presidencia de ninguna comisión de este tipo; en 17 de los 32 Congresos, el porcentaje de presidencias femeninas de comisiones relevantes estuvo en un rango de 20 a 40%; y en los ocho Congresos restantes superaron 50% de representación.

Respecto a las mujeres que presiden órganos de gobierno, en 2014 sólo dos de las 32 asambleas representativas del país tuvieron mujeres encabezando el órgano de decisión parlamentario más importante. Aunque en este periodo las mujeres alcanzaron en promedio 32% de curules subnacionales, sólo ocuparon 6% de las presidencias de estos órganos. En 2018 hubo avances modestos en este sentido, aunque siete órganos de decisión son encabezados por mujeres (Baja California, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Yucatán), que representan 21.8% del total, sigue existiendo un sesgo de género si se contrasta con el 42.5% de curules femeninas a nivel subnacional.

Con respecto a las coordinaciones de los grupos parlamentarios, en 18.75% de los Congresos no hubo mujeres encabezando estos órganos de liderazgo parlamentario; en 12 de las 32 Legislaturas, las mujeres estuvieron por debajo de 25%; en 11 Congresos tuvieron un rango de participación entre 25 y 45%; y en tres legislaturas obtuvieron entre el 50 y el 57% de estas posiciones.²⁰

²⁰ Erika García Méndez, “Representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México. Un modelo de evaluación”, *op. cit.*, p. 87. Véase también: Ninfa Elizabeth Hernández Trejo, “¡Las mujeres (también) ganan elecciones! La representación descriptiva de las mujeres en las entidades federativas en México”, en Flavia Freidenberg (ed.), *La representación política de las mujeres en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Nacional Electoral, 2017, pp. 45-79.

IV. Conclusiones

Con la dicotomía entre espacio privado y espacio público se ha buscado justificar la escasa presencia femenina en los espacios políticos, en contraste con la presencia masculina. Esta exclusión de la mujer del espacio público, subyace con la continuidad de los papeles de esposa, madre y ama de casa que se le asignado a lo largo de la historia. Por otro lado, aquellas mujeres que logran ingresar al espacio público y convertirse en presidentas municipales, por ejemplo, no necesariamente escapan a sus trabajos del mundo privado: al contrario, a la par que gestionan y administran recursos, mantienen en funcionamiento los servicios públicos y negocian con los integrantes del cabildo y con las “fuerzas vivas” del municipio, por ejemplo, atienden su hogar, cuidan a sus hijos y procuran a su esposo. En otros términos, cumplen con una doble jornada de trabajo.

La participación de las mujeres en igualdad de condiciones con los hombres en los municipios, es fundamental para evitar el sesgo de género al momento de diseñar, implementar y evaluar políticas públicas, para modificar los roles de género y eliminar estereotipos.

En fin, los datos hacen evidente que el espacio en donde las mujeres están mayormente subrepresentadas es el municipal, al parecer, este orden de gobierno es el de más difícil penetración para las mujeres.²¹ La puerta de los gobiernos municipales no se ha franqueado por completo para las mujeres, ya que no hay mecanismos para el fortalecimiento del liderazgo femenino, existe carencia de redes de apoyo, persistencia de discriminación y violencia hacia las mujeres, y falta de voluntad de la clase política para garantizar el principio de la paridad política.²² No obstante, existe una tendencia, aunque lenta, por fortalecer la relación de la mujer con la política municipal, ya sea como candidatas, regidoras, síndicas o alcaldesas. La subordinación femenina se ha venido fragmento al tiempo que se han visibilizado su papel e intereses.

²¹ Juana María Ruiloba Núñez, “Mujeres en el gobierno local: más allá de los números”, *Reflexión Política*, vol. 16, núm. 31, junio, 2014, p. 56.

²² Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, *La participación política de las mujeres en el ámbito municipal*, México, Cámara de Diputados, 2008, p. 17.

V. Bibliografía

- Alejandro Ramírez, Gloria Luz y Torres Alonso, Eduardo, “El Primer Congreso Feminista de Yucatán 1916. El camino a la legislación del sufragio y reconocimiento de ciudadanía a las mujeres. Construcción y tropiezos”, *Estudios Políticos*, núm. 39, septiembre-diciembre, 2016.
- Cárdenas Acosta, Georgina, “El principio de paridad de género y el incremento de las presidentas municipales en México: análisis comparativo del periodo 2005-2017”, *Debate Feminista*, año 29, vol. 57, abril-septiembre, 2019.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, *La participación política de las mujeres en el ámbito municipal*, México, Cámara de Diputados, 2008.
- Centro de Estudios para el logro de la Igualdad de Género, *Alcaldesas una perspectiva de la igualdad política desde el municipio*, México, Cámara de Diputados, 2018.
- Dalton, Margarita, *Democracia en conflicto. Las presidentas municipales en Oaxaca*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2012.
- Diario Oficial de la Federación*, 12 de febrero de 1947, p. 3. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4629783&fecha=12/02/1947&cod_diario=199133
- Diario Oficial de la Federación*, 17 de octubre de 1953, p. 2. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=199329&pagina=2&seccion=0
- Galeana, Patricia, “La lucha de las mujeres por sus derechos políticos”, en Pérez Correa, Fernando y Alejandro Ramírez, Gloria Luz (coords.), *Perspectivas sobre las mujeres en México: historia, administración pública y participación política*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México-Ediciones La Biblioteca, 2018.

- García Méndez, Erika, “Representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México. Un modelo de evaluación”, *Estudios Políticos*, núm. 46, enero-abril, 2019.
- González Oropeza, Manuel, Gilas, Karolina y Báez Silva, Carlos, *Hacia una democracia paritaria. La evolución de la participación política de las mujeres en México y sus entidades federativas*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016.
- Hernández Trejo, Ninfa Elizabeth, “¡Las mujeres (también) ganan elecciones! La representación descriptiva de las mujeres en las entidades federativas en México”, en Freidenberg, Flavia (ed.), *La representación política de las mujeres en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Nacional Electoral, 2017.
- Instituto Mexicano para la Competitividad, *Informe Legislativo 2018*, México, 2018.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017*, México, 2018.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Intercensal 2015. Principales resultados*, México. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf
- Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana-Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, *Las mujeres en la Revolución Mexicana, 1884-1920*, México, 1992.
- Medina Espino, Adriana, *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad*, México, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, Cámara de Diputados, 2010.
- Palavicini, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, tomo II, México, Secretaría de Educación Pública-Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2014 (1980).

Ramírez, Gloria, “Mujeres, derechos humanos y política desde una perspectiva feminista”, en Pérez Correa, Fernando y Alejandro Ramírez, Gloria Luz (coords.), *Perspectivas sobre las mujeres en México: historia, administración pública y participación política*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México-Ediciones La Biblioteca, 2018.

Ruiloba Núñez, Juana María, “Mujeres en el gobierno local: más allá de los números”, *Reflexión Política*, vol. 16, núm. 31, junio, 2014.

Vázquez García, Verónica, “Mujeres y gobiernos municipales en México Lo que sabemos y lo que falta por saber”, *Gestión y Política Pública*, vol. XIX, núm. 1, primer semestre, 2010.

Se terminó de imprimir en marzo de 2020 en los talleres de navegantes de la comunicación gráfica, s.a. de c.v., ubicado en Antiguo Camino a Cuernavaca no. 14, Col. Guadalupeana San Miguel Topilejo, alcaldía de Tlalpan 14500, CDMX
navegantes0009@gmail.com

Se imprimieron 500 ejemplares.

EN LA PRIMERA MITAD DEL AÑO 2019, DIVERSAS DEPENDENCIAS Y ORGANISMOS PÚBLICOS MEXICANOS CELEBRARON EL QUINTO CENTENARIO DE LA FUNDACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE LA VILLA RICA DE LA VERA CRUZ. CON LA AFIRMADA TRASCENDENCIA DEL SUCESO ALUDIDO, EL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, FIEL A SU MISIÓN DE DIFUNDIR EL CONOCIMIENTO DISCIPLINAR, FUE EL PRIMERO EN CELEBRAR SU QUINCUGÉSIMO ANIVERSARIO. EL SEMINARIO 500 AÑOS DE LA FUNDACIÓN DEL PRIMER AYUNTAMIENTO CONTINENTAL DE LAS AMÉRICAS, REALIZADO LOS DÍAS 9 Y 10 DE ABRIL DE 2019, PROPUSO PARA LOS GOBIERNOS MUNICIPALES MEXICANOS UNA NUEVA VISIÓN PARA SU ORGANIZACIÓN Y PARA SU PROGRESO. SE DESARROLLÓ EN TORNO A CUATRO TEMAS: ORÍGENES DEL MUNICIPIO, SU DESARROLLO EN EL SIGLO XIX Y LA REVOLUCIÓN MEXICANA, MUNICIPIO URBANO, Y FUTURO DEL MUNICIPIO, ADEMÁS DE LA PRESENTACIÓN DEL LIBRO *Municipalistas y municipalismo en México*.

EN ESTA OBRA SE PRESENTAN EN DIECISIETE CAPÍTULOS LAS CONTRIBUCIONES ESCRITAS DE AQUELLOS PARTICIPANTES DISTINGUIDOS DEL EVENTO, EN LOS CUALES SE DESCRIBEN LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL MUNICIPIO EN MÉXICO, SE DA A CONOCER LA SITUACIÓN CONCRETA Y LOS PROBLEMAS PUNTALES QUE ENFRENTAN Y LOS MEDIOS DE QUE SE DISPONE PARA SOLUCIONARLOS.

ISBN 978-607-9026-95-0



9 786079 026950