

Revista iapem

500 Años del municipio en América

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

102

Enero-Abril, 2019

Revista iapem

Número 102, Enero-Abril, 2019

500 Años del municipio en América

*Five hundred years of the
municipality in America*



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

© **Revista IAPEM**

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

Director de la Revista:

Julián Salazar Medina

Comité Editorial de la Revista:

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

Av. Hidalgo Pte. núm. 503

Col. La Merced, Toluca, México

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

Página web: www.iapem.mx

ISSN 1665-2088

Certificado de Licitud de Título Núm. 6714

Certificado de Licitud de Contenido Núm. 6995

Certificado de Reserva de Derechos al Uso

Exclusivo del Título: 04-2013-013012312200-102

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

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

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

500 Años del municipio en América

Five hundred years of the municipality in America

Presentación 7

ARTÍCULOS

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

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

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

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

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

RESEÑA DEL LIBRO

Municipalistas y Municipalismo en México

Municipalities and Municipalism in Mexico 111

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

DOCUMENTO

Las actas de Cabildo Mexiquense más antiguas

The Acts of Cabildo Mexiquense more ancient 115

Carlos J. Tello Arteaga

Políticas Editoriales de la Revista IAPEM 123

Normas para la Presentación de Originales de la Revista IAPEM 129

Presentación

El municipio constituye una de las más antiguas instituciones de América. Es parte fundamental de la organización política y administrativa de México. El primer municipio de todo el continente americano fue la Villa Rica de la Vera Cruz, fundado el 22 de abril de 1519, hace 500 años. Es con las primeras ordenanzas de 1573, expedidas por el rey Felipe II, que se da sustento jurídico, a través de las leyes del descubrimiento, población y planificación de las llamadas “Indias”.

Es así que, tras la consumación de la Conquista, este sistema de organización se transformó en la unidad básica de gobierno en las regiones indígenas, pero también en las ciudades coloniales.

Gobierno y Administración Municipal en perspectiva desde su establecimiento como ayuntamiento, en nuestros orígenes, hace poco más de 500 años es el tema que aborda con júbilo nuestra Revista IAPEM.

Agradezco en primer término a Julián Salazar Medina, destacado estudioso y profesor de esta materia desde hace muchos años, autor de obras y artículos de la misma, haber aceptado nuestra invitación para dirigir nuestra histórica publicación, y proponer este tema de importancia estructural para nuestra nación.

Julián logró conjuntar la autoría de expertos que enriquecen este número 102, que seguramente se convertirá en un clásico. Agradezco la participación de Jaime Espejel Mena, Miguel Guerrero Olvera, Roberto Moreno Espinosa, Gabriel Ezeta Moll, Ignacio Pichardo Pagaza y Carlos Tello Arteaga; la lectura de sus ensayos enriquece nuestro conocimiento y estimula la reflexión respecto de un tema que apasiona.

La modernización del municipio es una demanda generalizada, sin embargo, poco se atina, como lo señalan algunos autores en esta revista, en los esfuerzos por responder cuestiones básicas: el ¿cómo?, ¿por dónde iniciar?, entre otras que permitan conocer el rumbo. Para entender el contexto el doctor Roberto Moreno Espinosa, describe en el tercer ensayo, *La importancia del municipio mexicano en la Cuarta Transformación*, nos presenta una visión integral de la

historia del municipio abarcando aspectos económicos y políticos, la forma en que ha cambiado en el tiempo, y muestra que los resultados de las modificaciones constitucionales no han sido suficientes para fortalecerlo.

Las atribuciones constitucionales derivadas principalmente del artículo 115 y de otras disposiciones legales, así como el destino presupuestal hacia funciones de exigencia popular, no precisamente referidas a sus atribuciones, han cuestionado su funcionamiento, orientando los recursos de los contribuyentes más a la atención de demandas de clientela política, que al cumplimiento de dichas atribuciones. Por lo que es recomendable revisar el ensayo *Retos actuales para el municipio en México*, del licenciado Gabriel M. Ezeta Moll, quien, presentando un ejemplo extremo de inaplicación, muestra la necesidad de replantear y reformar los ordenamientos legales necesarios que atiendan de manera puntual situaciones específicas que se presentan en los municipios; fortalecer la estructura social desde lo individual para que incida de manera vecinal y comunitaria; y construir la agenda de los municipios a partir de ser interdisciplinarios e incluyentes de todos los sectores que conforman las demarcaciones territoriales.

Mención especial me merece la muy elaborada propuesta que el doctor Ignacio Pichardo Pagaza presenta en el texto, *Modernización del municipio mexicano*, en donde plantea los cimientos para una iniciativa de ley que modifique y adicione la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 41, 115 y un artículo nuevo adicional 115-BIS o 115-A. El municipio mexicano debe modernizarse de manera integral, por la vía de las técnicas de digitalización, apropiadas para cada tarea y nivel jerárquico. Hacerlo con una mirada socio-demográfica que permita la categorización municipal; misma que facilite reconocer la heterogeneidad que impone la demografía.

Entre otros de sus males, destacan lamentablemente la corrupción y la ineficiencia, que denotan carencia de vocación de servicio y falta de capacitación. Por eso recomiendo revisar con detalle el ensayo *Los gobiernos locales en el Estado de México: corrupción y valor público*, autoría del doctor Jaime Espejel Mena, en donde plantea que la corrupción en los gobiernos locales se traduce en el mal uso de las instituciones por parte de un político o administrador público, desfigurando de manera inmediata el valor público que tienen que producir las acciones del gobierno. Para de inmediato revisar el segundo ensayo, *El Contexto imposible para la transparencia y la rendición de cuentas municipal en el Estado de Morelos. Una mirada Foulcaultiana*, de la autoría del doctor Miguel Guerrero Olvera, quien a partir del análisis del municipio de Cuernavaca, provoca la discusión acerca de la falta de transparencia y rendición de cuentas y la necesidad imperante del replanteamiento, formulación e implementación de programas exitosos para terminar con el patrimonialismo del Estado, a través de la propuesta del servicio civil de carrera desde la esfera municipal.

En la sección de Reseña, el doctor Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda expone su opinión sobre el libro *Municipalistas y Municipalismo en México* editado por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en la víspera de los 500 años de la fundación del primer municipio en la América continental, como un reconocimiento a quienes han dedicado parte de su vida a la promoción y estudio de esta importante estructura social.

Las Actas de Cabildos Mexiquense, trabajo realizado por el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C., coordinado por Carlos Tello Arteaga, quien se dio a la tarea de recopilar las Actas de Cabildo más antiguas de los ayuntamientos mexiquenses, constituyendo un legado histórico para el Estado de México, se presenta en este número el Acta de Cabildo del Ayuntamiento de Toluca, de fecha 3 de marzo de 1814, donde se plasma la forma en que se gobernaba el municipio donde se ubica esta ciudad capital.

Finalmente, habría que subsanar en esos 500 años de existencia del ayuntamiento en México, así como comparativamente en otros sistemas políticos, cómo han variado las funciones asignadas, así como los recursos fiscales determinados. ¿Con qué criterios se han variado? Y luego en ¿qué orden de gobierno: federal, estatal o municipal se pueden realizar mejor las funciones públicas típicas de las ciudades, zonas sub urbanas y regiones rurales? Principalmente frente a los avances de la tecnología de la información.

Reconocimiento y agradecimiento a los autores y a los lectores que se animen a seguir investigando al respecto.

**Atentamente,
Mauricio Valdés Rodríguez**

Los gobiernos locales en el Estado de México: corrupción y valor público

The local governments in the State of Mexico: corruption and public value

Jaime Espejel Mena*

Resumen:

El documento sugiere que la corrupción, en los gobiernos locales, se traduce en el mal uso de las instituciones por parte de un político o administrador público. Desde un enfoque institucional se sugiere que el fenómeno de la corrupción en la esfera gubernamental no es sólo un problema de principios, en virtud de que ciertas conductas corruptas, menoscaban el estado de derecho, la legitimidad institucional y la democracia. Se concluye planteando que, la corrupción desfigura de manera inmediata el valor público que tienen que producir las acciones del gobierno.

Palabras clave: Corrupción, institución, legitimidad, gobierno, valor público

Abstract:

The document suggests that corruption, in local governments, results in the misuse of institutions by a politician or public administrator. From an institutional approach, it is suggested that the phenomenon of corruption in the governmental sphere is not only a problem of principles, because certain corrupt behaviors undermine the rule of law, institutional legitimacy and democracy. It concludes by stating that, corruption immediately disfigures the public value that government actions have to produce.

Keywords: Corruption, institution, legitimacy, government, public value

Introducción

El panorama que ofrecen los gobiernos municipales en el Estado de México en el nuevo siglo se ha vuelto complejo y diverso. Esto no es necesariamente novedoso, pues como da cuenta nuestra historia, este ámbito de gobierno ha sido objeto de múltiples transformaciones, algunas de ellas producto de los cambios demográficos y socio-económicos característicos del pasado siglo. Pero en otros casos, los cambios han sido producto de propósitos políticos encaminados justa-

* Profesor de tiempo completo en el Centro Universitario Zumpango de la Universidad Autónoma del Estado de México.

mente a dar una nueva fisonomía y a modificar el papel que estos gobiernos están llamados a cumplir en sus respectivos territorios y sociedades. Este último tipo de cambios es el que ha marcado con mayor influencia las perspectivas actuales de los gobiernos locales de México y la necesidad de transparentar las acciones que definen y ejecutan.

La corrupción en la función pública de los gobiernos locales tiene un carácter multifacético; no se reduce a una sola práctica desleal e ilegítima. Las prácticas que son parte de la corrupción son: tráfico de influencias, dádiva pecuniaria, despojo de bienes, desvío de recursos, negocios turbios, contubernio, por mencionar algunas. Estas prácticas son frecuentes en el quehacer político, sobre todo en países en proceso de modernización o con instituciones débiles. Existe una correlación entre la pobreza y corrupción, existe con mayor frecuencia en el andamiaje político-administrativo de un país pobre. La corrupción en todas sus formas desgasta y contradice todos los elementos democráticos. Es la manifestación del *ethos* antidemocrático, del particularismo, ya que expresa el egoísmo, el egocentrismo, los privilegios injustos, el aprovechamiento de las debilidades y de las fallas, la utilización inescrupulosa de los débiles, los explotables y los indefensos.

En las administraciones públicas de países en proceso de modernización es peculiar las prácticas inherentes a la corrupción, como el caso de México, influye diametralmente a minar la visión de un buen gobierno. En muchas ocasiones la corrupción administrativa se incrementa debido a una serie de factores, entre los cuales se encuentra el bajo salario de funcionarios públicos, la política de botín que impera en el gobierno, lagunas legales, desorganización administrativa, facultades discrecionales de algunos servidores públicos, inexistencia de mecanismos de rendición de cuentas, escasa participación ciudadana por controlar al gobierno, ineficacia de las políticas públicas para prevenir actividades corruptas, entre otras.

El presente documento sugiere que la corrupción política en el Estado de México, en distintos ámbitos, no se relaciona de manera determinante con el grado de modernidad de los gobiernos locales o con los sistemas normativos positivos o negativos, pero sí interviene de manera directa en el valor público que generan las acciones de los gobiernos locales. En la Administración Pública municipal la corrupción se dispersa en el proceso administrativo. Las razones son múltiples, entre ellas la inexistencia de un control efectivo interno, la escasa voluntad política por rendir cuentas, ausencia de un servicio civil de carrera, escasa transparencia en el quehacer administrativo y la apatía ciudadana para con los asuntos públicos. El valor público se deteriora con la corrupción, la capacidad institucional de los gobiernos municipales incide en la eficiencia y mejoramiento institucional y al mismo tiempo, puede generar otras soluciones que resuelven el déficit precisamente de valor público.

En México, el municipio tiene el reto de adaptarse a la ola democratizadora en los procesos políticos, así como insertarse en el contexto de las innovaciones administrativas (gerencia pública, políticas públicas, gobierno relacional, redes de políticas, gobernanza, governance, presupuestos por resultados, gobierno electrónico o transparencia) para estar en sintonía de los nuevos retos que la mundialización impone. Eso quiere decir, que la Administración Pública del municipio tiene que alejarse de procesos que retardan la modernización (clientelismo, patrocinio político, corporativismo, entre otros). Los municipios que no cuentan con una Administración Pública moderna se ubican principalmente en las entidades federativas más pobres (Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Puebla, Michoacán, Veracruz, Estado de México, entre otros) dado que está presente el corporativismo y la corrupción. En contraparte, las entidades federativas que están muy cerca de una Administración Pública municipal moderna y democrática son los más estables económicamente (Nuevo León, Guadalajara, Ciudad de México –con sus Alcaldías–), lo cual no implica que las prácticas políticas del *ancien régime* hayan desaparecido en su proceder, sino que han acotado viejas prácticas. Este es el prototipo de administración que es necesaria en México y en sus municipios, porque ello es signo de progreso, mejora de los servicios públicos, mejor recaudación tributaria y satisfacción ciudadana. Sin embargo, la antesala para la modernización administrativa municipal es abatir la corrupción. Si la corrupción es controlada (bajo el criterio de costo-beneficio, es mejor prever conductas corruptas que las persecuciones), la imagen pública del gobierno mejorará sustancialmente y será más sencillo acercarse a prácticas como la gerencia pública o la gobernanza.

Moralidad en la función pública

La moral nos permite distinguir qué tipo de acciones debemos elegir y regula el comportamiento de los individuos que actúan por su cuenta. La moral regula las costumbres, se observa en el quehacer gubernamental a través de la disminución de prácticas corruptas (Merino, 2010). La moral tiene como referencia un conjunto de normas y creencias de primer orden, respecto de una vida buena, justa y las implicaciones de no seguir dichas normas, la ética tendría como referente el estudio de la moralidad y trataría de establecer los principios en los que tendrá que basarse (Villoria e Izquierdo, 2015). La moral no estudia los principios de una conducta recta sólo para conocerlos, también lo hace para saber cómo conducirse con una vida buena. No sólo basta conocer los principios morales, es necesario adecuar las conductas y el carácter a dichos principios. La ética pública expresa lo que se estima bueno para la sociedad y la moral las normas que se consideran

imperativas para el individuo. La ética pública de la política trata de descubrir la dimensión ética de las actividades que realizan los políticos profesionales dentro de las instituciones públicas. La actividad gubernamental y los negocios privados presentan una contraposición ética en su orientación.

Partiendo de la idea que el individuo es social por naturaleza, se entiende que va a convivir con sus semejantes buscando satisfacer sus necesidades de toda índole, ya que todo individuo realiza una actividad en específico, coadyuvando directa o indirectamente a satisfacer necesidades colectivas. Sin embargo, existen individuos que no tienen esta perspectiva, debido a que persiguen ambiciones propias y no les importa qué instrumento utilizar para satisfacerlas. Cuando el servidor público se aparta de un mundo armónico y actúa en su propio beneficio, olvidándose de la ética y los valores que crearon todos los hombres para regular su quehacer en la vida social y política, se corrompen las instituciones.

Corromper es transgredir la moral de la Administración Pública o de los funcionarios públicos, influir con dádivas para que un empleado obre en cierto sentido que no es debido. Por otra parte, se puede visualizar también “como aquellos actos que constituyen la violación, activa o pasiva, de un deber posicional o del incumplimiento de alguna función específica realizados en un marco de discreción con el objeto de obtener un beneficio extraposicional, cualquiera [que] sea su naturaleza” (Malem, 2002: 35). Así pues, la corrupción es aquella práctica emprendida por funcionarios públicos y políticos en la que atentan contra el interés institucional para darle prioridad a un interés personal o de grupo. Esta práctica está en contraposición al deber y al interés público, motivo por el cual es ilícito e ilegítimo todo acto que es producto de la tergiversación del poder o del deber posicional. El resultado de la corrupción es un beneficio que de otra forma no se pudiese conseguir, es decir, se logra alterando un orden institucional para tener acceso a ello. Por lo tanto, el político corrupto coopta a la moral, a la ética y a los valores compartidos de toda comunidad política, y sobre todo elimina la “dignidad humana” de los hombres que utiliza como medios para satisfacer el deseo personal.

La creación del Estado fue un remedio para tratar de erradicar las pasiones del hombre y frenar los abusos del individuo con sus semejantes, en muchas ocasiones el individuo que forman parte del Estado tiene injerencia en prácticas egoístas. Los gobernantes también son humanos y buscan siempre sus intereses. Este interés se polariza en prestigio, ascender de nivel, ganar más dinero, buscar un mejor *status*, entre otros. La búsqueda y aspiración de mejorar las condiciones es legítima de todo hombre y mujer, el problema es cuando esto sucede a costa del recurso público, sacrificando lo de todos para el beneficio personal o de grupo, obteniendo ventaja al ser el depositario de las decisiones en nombre de todos.

En efecto, es aquí donde se suscita un problema, los políticos y la burocracia pública normalmente privilegian su ambición y no les interesa cuál sea la vía, pero siempre se ven afectados otros individuos, vislumbrándose el interés particular sobre el colectivo. En la estructura gubernamental se presentan otros tipos de egoísmos, como es el hurto, engaño, contubernio, tráfico de influencias, etc., conformando así lo que es la corrupción. Lo anterior genera una mala imagen en las instituciones públicas. Ante un escenario de egoísmo entre los individuos, aflora la desconfianza entre los mismos hombres. Este fenómeno se visualiza con mayor precisión entre los gobernantes y los gobernados, debido a la relación que los mantiene articulados. Para erradicar esta desconfianza es menester controlar al gobierno obligándolo a rendir cuentas y que éste vigile de cerca las acciones de la población.

¿Qué hay en el fondo del desconocimiento de la moral y la ética pública? La respuesta es el desconocimiento de las instituciones y el interés público. El cuerpo de normas sociales o internas y las reglas externas que el pueblo decidió otorgarse mediante un legislador es desconocido por un particular. Debido a que las leyes son evadidas para desviar recursos o abusar del poder, el cuerpo jurídico es alterado para poner en tela de juicio la funcionalidad de las instituciones. Si quienes representan las instituciones no las respetan, cómo puede exigírsele al pueblo que lo haga, o decirles a los ciudadanos que paguen sus impuestos si el dinero recaudado es desviado para beneficios personales. Como los políticos o funcionarios corruptos conocen cómo se compone el cuerpo normativo que rige al gobierno, buscan sacar provecho personal a una ley. Desafortunadamente, el problema del positivismo jurídico es que no hay delito más que el señalado en la norma. Por esta razón, Ronald Dworkin, y en menor medida H. L. A. Hart, critican el Derecho codificado o positivismo jurídico porque da la pauta para su alteración como se desee (Dworkin, 2001; Hart, 1998). Este es el grave problema de México.

La corrupción, como práctica que deviene de la voluntad subjetiva, discurre por la estructura social, en la cual se encuentran los grupos y los individuos. La pretensión de alterar una práctica para encontrar algún beneficio, corre al paralelo con el egoísmo individual y de grupos de interés, dejando como secuela un contagio a la estructura social y a los individuos con una entereza personal e institucional. Esta práctica es ensayada en diversos espacios de la vida social: en la calle con un policía, con un profesor en la universidad, en el ministerio público cuando se levanta una denuncia, con los funcionarios públicos cuando se efectúan trámites administrativos, o en la pretensión de maldad que persigue un individuo para con otro individuo para lo cual rompe los esquemas del derecho, la moral y la costumbre en el afán de obtener algún beneficio.

Las prácticas corruptas son efectuadas en la esfera pública, ya que en el régimen administrativo se encuentran espacios vulnerables al cohecho, la usurpación de funciones, al desvío de recursos, al soborno, etc. Si a esto se le añade una “selva jurídica” en la que está inmerso el funcionario, con facilidad hallará una norma en la que encuentre cobijo para justificar su mala conducta.

Está claro que la corrupción menoscaba a la política, o bien, la coopta para supeditarse a intereses particulares o de grupo, pero ¿cuál es la razón? Lo que sucede es que la política en su génesis representaba lo moral, los principios, el bien común; en suma, lo mejor que existía en la *polis*, que era el lugar por excelencia donde se deliberaban los asuntos de interés público. La **política** en un principio suponía la **moral** como esa norma reguladora que debía ser obedecida, cosa que ahora ha sido desdibujada por los políticos corruptos. En cambio desde su origen mismo, la corrupción emerge como inmoral, como oportunismo, como mera estrategia, como fechoría, etc. Por lo tanto, la moral al tomar distancia de la política, de inmediato surge la corrupción para darle cobijo, pero no una protección encaminada al bien, sino en hacer el mal precisamente a la mayoría de los hombres en sociedad. Sin embargo, se reconocerá empecinadamente que en la **teoría** la política converge con la moral, y en lo **fáctico** se constata lo contrario: la política está desligada de la moral por la paulatina conformación de una cultura de la corrupción.

Si bien las organizaciones -públicas o privadas- se caracterizan por tener objetivos específicos, cada integrante desempeña un rol, cuyo afán es coadyuvar al cumplimiento del objetivo general de la organización. Cuando se constituye una, emergen normas, reglas y leyes que regulan la actuación de los actores para mantener viva la misma. Los sujetos que la conforman formalmente refrendan su voluntad y compromiso para dar el mejor esfuerzo en beneficio de todos. Todas las organizaciones presentan un comportamiento dinámico, se coordinan con otras, movilizan recursos y pugnan con otras en busca de consensos para ejecutar las funciones que les fueron encargadas al momento de su creación. Independientemente de la excelente organización y coordinación de los líderes para con el resto de la estructura, se presentan actos de corrupción, suscitando inestabilidad en la parte endógena de la misma y tergiversando su compromiso social.

Valor público y Administración Pública

Cuando un servidor público abusa de su autoridad o cargo para obtener todo tipo de beneficio privado, incurre en una conducta corrupta. Las funciones de todo servidor público están fundamentadas en un marco jurídico, cuyo objetivo

consiste en privilegiar el estado de derecho ante todo. Las funciones que realiza, así como las decisiones que toma están respaldadas por un conjunto de leyes que dan muestra de que se trabaja en beneficio del interés colectivo. De no acatar las normas, el quehacer administrativo carecería de legitimidad y legalidad. Todo servidor público está instruido para ejecutar sus responsabilidades en apego a derecho. En caso de no hacerlo estaría incurriendo en delitos, así como en una falta hacia el interés común, el gobierno sería percibido como una fuente progresiva de corrupción, donde el cruce de favores es una práctica constante que lleva en declive la calidad de la Administración Pública. Francisco Laporta (1997: 21-22), enumera las conductas corruptas que desgastan la función pública: soborno, extorsión, arreglos, alteraciones fraudulentas del mercado, malversaciones y fraudes, especulación financiera con fondos públicos, parcialidad, colusión privada y uso de información privilegiada. La falta de certeza personal e institucional del servidor público está puesta en tela de juicio.

Ahora bien, la corrupción en la Administración Pública mexicana no sólo se refleja en el desvío de recursos o en la alteración de licitaciones, hay todo un abanico de actos que son vistos como corruptos; el Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción (Diario Oficial, 2017), establece: ejercicio indebido de funciones, abuso de autoridad, desaparición forzada de personas, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencias, cohecho, cohecho a servidores públicos extranjeros, peculado y enriquecimiento ilícito.

El valor público de las acciones del gobierno puede orientarse a través de códigos de conducta que regulen las acciones de los miembros de una determinada dependencia. La idea más importante de valor público la establece Mark Moore (2010), sugiere que la creación de valor público radica en generar el máximo valor posible para la población a partir del uso adecuado de los recursos financieros, humanos, físicos y tecnológicos existentes en las instituciones, basándose en la habilidad gerencial, a fin de cumplir con los propósitos establecidos en los mandatos y con la máxima eficacia y eficiencia. Los argumentos de Moore (2010) se comprenden en un contexto que valora las instituciones formales, donde la gestión pública es un ejercicio éticamente responsable que abona al valor público.

La negociación, deliberación y el acuerdo político son la única manera que las sociedades en proceso de democratización tienen para establecer acuerdos sobre qué es más valioso para la sociedad en su conjunto, e implica una tendencia al respeto de los derechos del ciudadano como consumidor de servicios públicos. La base de la estrategia para crear valor público de Mark Moore (2010) se da en tres direcciones: a) La estrategia debe ser valiosa en términos sustantivos. La

institución debe generar valor para los clientes a un costo bajo, es decir la estrategia debe permitir la generación de valor público a partir de lograr credibilidad institucional; b) La estrategia debe ser legítima y sostenible políticamente. La institución debe atraer continuamente autoridad y dinero del entorno político autorizador al cual el directivo público debe rendir cuentas y c) La estrategia debe ser operativa y administrativamente viable. Las actividades autorizadas pueden realizarse a través de la organización existente con el apoyo de otras instituciones que pueden ser inducidas a contribuir al objetivo organizativo.

Un gobierno no es funcional para la sociedad en el momento que su Administración Pública es incompatible con los problemas y necesidades de una sociedad heterogénea y exigente. A menudo las necesidades sociales se pueden solucionar implementando políticas públicas, para lo cual es indispensable la utilización de recursos públicos. Sin embargo, en muchas ocasiones los problemas perduran y se reproducen dada la ausencia de recursos, y dicho sea de paso, de la incapacidad de la función pública para ofrecer soluciones innovadoras. Aquí existe un detonador invisible de ingobernabilidad, los servidores públicos, políticos y ciudadanos lo saben, pues le dan el nombre de corrupción. Si hay un problema social, el gobierno sabe cómo movilizar recursos para apaciguarlo, sin embargo cuando la administración se ocupa de esta tarea, los servidores públicos malversan los recursos mediante actos corruptos y la solución al problema es inconsistente. Por otra parte, la desproporción de ingresos fiscales y gasto público está latente debido a la posición negativa de la sociedad de pagar impuestos; su argumento común es que no reciben los servicios públicos como deberían ser y la burocracia es corrupta con sus impuestos.

Los gobiernos en vías de democratización se encuentran en una etapa difícil, en lo concerniente a su funcionamiento, toda vez que se les complica alcanzar los objetivos que la sociedad les tiene encomendado. Este fenómeno es comúnmente conocido como transparencia y rendición de cuentas, consiste en la incapacidad del gobierno por dirigir la sociedad de manera honesta y éticamente responsable, así como ofrecerle estabilidad, orden, calidad de servicio y bienestar social. Si el gobierno no puede ofrecer soluciones a la sociedad, una razón convincente es la existencia de patologías en los procesos gubernamentales, como puede ser la tergiversación de los recursos públicos o desvío de programas sociales, mejor conocido como corrupción política. Otros factores que no contribuyen a generar valor público son: la sobrecarga de exigencias sociales que limitan la respuesta gubernamental y menoscaban la capacidad de servicio público; la insuficiencia de ingresos fiscales y aumento del gasto público; y crisis de gestión gubernamental y el abandono del apoyo de los ciudadanos para con el gobierno.

Las acciones emprendidas por parte del gobierno tienen la pretensión del beneficio público, pero si éstas son eficaces se traducen en un bienestar social,

en caso de no ser así el perjuicio es también público. Ahora bien, al buscar el beneficio social, la rentabilidad es un criterio racional a tomar en cuenta. Sería poco factible la hechura de políticas que sobrepasarán el costo pecuniario de la hacienda pública y el beneficio no sea colectivo. El equilibrio entre demandas y soluciones es un criterio para evaluar a un buen gobierno. Si un gobierno ha cumplido las demandas sociales con eficacia, ello se refleja en capacidad para dirigir a un pueblo, y si ello no pasa, ese gobierno no es el apto para ejercer el poder administrativo. Un gobierno democrático se caracteriza por la capacidad de garantizar la cooperación social y el bienestar público, de no ser así, el adjetivo democrático no es tal (Giner, 1998).

Para lograr la gobernabilidad de la sociedad y generar valor público se necesita darle un nuevo giro a las instituciones del gobierno, el objetivo es erradicar la corrupción política, controlarla y detectarla a tiempo y proceder conforme a derecho. Aplicar instrumentos gerenciales en el proceso administrativo es una novedad en los gobiernos, por lo cual se hace necesario instaurarlos para el buen funcionamiento de las administraciones públicas, para que las secuelas de estas prácticas sean en detrimento de la corrupción y en beneficio de la sociedad, y por ende de la gobernabilidad. Las modernas democracias tienen el complicado reto de caminar a la par de la gobernabilidad, pues sólo así los gobiernos pueden mantenerse en el tiempo y espacio. Si la corrupción fue uno de tantos propiciadores de ingobernabilidad, su abatimiento puede ser un factor nodal para una cruzada por el buen gobierno en la que resulte beneficiada la sociedad. El gobierno puede generar valor público si sus acciones se orientan a: vocación de servicio, compromiso social, responsabilidad, respeto a la cultura y medio ambiente, equidad, transparencia, eficiencia, igualdad, lealtad, honestidad, legalidad, gobernabilidad, compromiso con la democracia, fortalecimiento fiscal, desarrollo económico y formación y consolidación de tejido social.

La sociedad moderna pone en tela de juicio el funcionamiento de su gobierno a causa de la corrupción que ahí persiste, por lo tanto esta postura es un factor de crítica a la gestión pública. El cambio en la estructura por ingobernabilidad, comienza también por la corrupción de su principio. Aquí nos encontramos ante un problema de rendimiento, el gobierno es incapaz para responder a los requerimientos sociales a través de sus funciones, cometidos y políticas. No se trata de deficiencias específicas, sino de una degradación generalizada de su actividad en sus diversas modalidades (Guerrero, 1995). Si la ingobernabilidad es suscitada por problemas fiscales, se puede decir que, la capacidad de administrar los escasos recursos depende de la capacidad de la administración y de la innovación de la burocracia.

La corrupción política presenta como secuela el acrecentamiento de la desconfianza hacia las instituciones gubernamentales, no obstante esta

desconfianza la promueven y la patrocinan quien no respeta a las instituciones democráticas. Los ciudadanos con un modo honesto y digno de vivir, acoplan su conducta a los valores, pero los que no lo hacen así, también contribuyen a corromper a los funcionarios y políticos dignos de este nombre. Así que la corrupción está presente en la sociedad y en el gobierno; son corruptos los que corrompen y los corrompidos, toda vez que ambos determinan llegar a un acuerdo en ausencia de la moral, la ética y del estado de derecho. Sin duda alguna, la corrupción ahuyenta el espíritu de la democracia tanto en la actividad política, social y gubernamental.

El valor público de las acciones del gobierno se fractura cuando la gestión pública como elaboración e implementación de políticas públicas se aleja del sistema de redes formales de dependencia gubernamental (Bozeman, 2006). Impera la informalidad y el margen para la corrupción aumenta.

Corrupción e instituciones en los gobiernos locales

En términos generales, algunas circunstancias sociales y económicas que favorecen el florecimiento de la corrupción política son: a) largos periodos de crecimiento, modernización y expansión de la Administración Pública, b) mayores oportunidades políticas que económicas, c) apertura a la competencia local, nacional e internacional sin barreras adecuadas, d) desequilibrio institucional del sistema político y surgimiento de nuevos actores protagónicos, e) salarios y remuneraciones de bajo nivel, f) constante inseguridad laboral, g) debilidad en las sanciones sociales e institucionales, h) duplicidad de funciones administrativas o ineficiencia en la gestión pública, i) importantes estímulos económicos, j) presencia de una doble lealtad, como resultado del transfuguismo partidario, k) monopolio de la decisión pública, l) falta de articulación en la organización burocrática o ausencia de mecanismos de control interno y m) impunidad.

De manera específica, para el caso del Estado de México, algunos elementos que retardan o se oponen a la institucionalización de la función pública, son: a) el clientelismo, b) la cultura de la ilegalidad, c) visión directiva/personal y poco institucional, d) ausencia de matizar la innovación institucional antes de implementarla y e) imposición de esquemas de innovación institucional (isomorfismo).

En algunos Ayuntamientos el problema del control sobre el curso que siguen los recursos públicos, se debe en buena medida a lo siguiente: a) algunas dependencias crecen de manera desmedida, utilizando personal que no es necesario, y realizan funciones que no van acorde con los objetivos de la dependencia, por lo que caen en actos de corrupción en sus diversas modalidades, b) existencia de personal con un régimen de honorarios, que no percibe

las prestaciones y la asistencia social delimitadas en la legislación pertinente, pese a llevar una antigüedad en el sector público. Esto es un claro ejemplo de la mala erogación del gasto público con los recursos humanos, c) la comunicación (coordinación) no es la pertinente entre los departamentos del municipio para llevar a buen puerto las acciones de gobierno contempladas en la planeación. Esto origina contradicciones en las políticas públicas, y en dichas contradicciones pueden existir anomalías financieras, d) el control sobre los recursos no es exhaustivo, debido a que el Contralor es militante del partido político que llevó al poder al presidente municipal, algunos regidores y el síndico. Esto es un claro encubrimiento sobre algunos funcionarios y la existencia de complicidad del Contralor con sus compañeros de trabajo, e) la normatividad sobre el “control gubernamental” es una “selva jurídica” dada su amplitud y sus contradicciones al tiempo de su aplicación.

El gobierno municipal es reinventado cada tres años, ello limita que pueda contar con un personal calificado, pues los administradores principales (directores de los departamentos) son reclutados por el presidente municipal por relaciones afectivas y de compromisos políticos. El problema de la corrupción política en el municipio inicia desde la campaña política. Cuando un candidato llega al cargo público, legal y legítimamente, integra su gabinete con aquellos que fueron sus colaboradores de la campaña, pese a que desconozcan lo delicado que es la tarea de administrar lo público.

Si bien la corrupción puede ser vista como un problema de selección de personal, también es un problema de gestión. Dado el inexistente personal calificado en el municipio surgen los problemas de gestión y de improvisación para salir del paso y con ello vienen las prácticas de corrupción. Cuando un servidor público carece de ética pública, el espíritu de lo público se desvanece porque está improvisando los procesos administrativos y pisa las fronteras de la ilegalidad al no respetar los principios formales que rigen al gobierno municipal. La improvisación de administrar lo público deteriora el papel crucial que tiene el gobierno, razón suficiente para que la sociedad tenga una pésima imagen de la Administración Pública y del gobierno. En la administración municipal la práctica del “secreto” es común; si algún servidor público tiene conocimiento de algún acto de corrupción emprendida por alguno de sus colegas, evita problemas legales e institucionales al no denunciarla ante las instancias correspondientes. La “cultura del secreto” en la función pública municipal funciona en la medida que el Estado de derecho es desplazado por prácticas desleales, y es poco probable la aplicación de la ley por los perplejos servidores públicos del departamento jurídico del municipio.

En los municipios mexiquenses existe un control por parte de la Cámara de Diputados Local a través del Órgano Superior de Fiscalización, pero ese control es difuso y permite la reproducción de la corrupción, debido a la inoportuna labor

de los diputados para llamar a cuentas a los servidores públicos municipales, o para glosar el gasto público erogado en el municipio. Sin embargo, en el caso mexicano es peculiar la forma como es evaluado la aplicación del gasto público -cuando se da-, dado que los diputados justifican la aplicación del gasto cuando es comprobable, pero no utilizan el “criterio” de ver la factibilidad de dicha aplicación. En síntesis, no basta justificar el gasto público para eliminar posibilidades de corrupción, sino es menester la evaluación y “justificar” el erario en beneficios palpables para los ciudadanos.

A decir de Carles Ramió (2015), los tensores progresistas a incentivar para controlar la corrupción son: a) meritocracia y nuevos sistemas de selección en la contratación de empleados públicos, b) dirección pública profesional, c) gestores públicos profesionales, d) transparencia, rendición de cuentas y evaluación, e) favorecer el mimetismo con instituciones y organizaciones autóctonas, f) cuidado para evitar un exceso de burocratización, g) utilización de dispositivos tecnológicos que fomenten la inteligencia institucional, h) gobierno electrónico e i) mejorar la gobernanza en la gestión público-privada.

En el Estado de México es menester realizar una reforma de la Ley Orgánica Municipal para que el Contralor elegido sea militante de un partido político distinto al del Presidente Municipal, o en su defecto un ciudadano de la sociedad civil, con el objetivo de que haya pesos y contrapesos en la gestión pública del municipio. Es importante que el Contralor elegido posea la formación profesional de administrador público, abogado o contador público, en virtud de que desarrolle un papel sustancial en la aplicación de las normas. Esto implica que habrá tolerancia cero para quienes estén involucrados en asuntos de malversación de los recursos públicos.

Aplicar de manera ecuánime las leyes para combatir la corrupción. Tal es el caso del Código Penal del Estado de México, principalmente en su Subtítulo Segundo, Delitos contra la Administración Pública, en su Capítulo I, artículos 117 al 137, donde se tipifica el combate contra la desobediencia; resistencia; coacción; oposición a la ejecución de obras o trabajos públicos; quebrantamiento de sellos; ultrajes; cohecho; incumplimiento, ejercicio indebido y abandono de funciones públicas; tráfico de influencias; concusión; peculado; y enriquecimiento ilícito.

Ante la pérdida de ética en la función pública, principalmente en el ámbito municipal, es menester retornar a la misma. Para ello es dable crear un código de ética por el que se rijan los servidores públicos. Ello implica concientizar a los servidores públicos sobre el contrato moral con la Administración Pública.

Al hablar de control y evaluación, implica evaluar el buen desempeño que se le dieron a los recursos públicos. Para tal efecto, es menester aplicar un sistema de medición de resultados por unidad de responsabilidad gubernamental en toda

la estructura administrativa. Es aquí a donde el papel del Contralor adquiere relevancia, así como su agencia de evaluación del desempeño de la función pública.

Los servidores públicos tienen que rendir cuentas a sus superiores, y estos a su vez a la comunidad. El rendir cuentas es una forma de cómo la sociedad evalúa su gobierno. Cuando se rinda cuentas a la sociedad, la Contraloría municipal debe avalar los resultados, tanto con documentos contables como con evaluación de calidad de los servicios otorgados a la población. Poner a disposición del público la información que tenga que ver con el origen, utilización y destino de los recursos públicos. Lo importante de esta información es que debe ser verídica, para lo cual la Contraloría debe supervisarla.

En los municipios es común ver de tres a cinco ventanillas para procesar trámites administrativos; ante tal magnitud, la corrupción se reproduce cuando el servidor público extorsiona al ciudadano para agilizar trámites. Por ello se requiere transitar a la ventanilla única con el afán de modernizar la administración y a su vez, menguar las dádivas mediante el control institucional. En contraposición, es viable crear una ventanilla de quejas, sugerencias y denuncias sobre el comportamiento de los servidores públicos que prestan algún servicio o bien, que atienden a los ciudadanos directamente. Esta ventanilla estaría supeditada a la agencia de la Contraloría interna. Una forma de menguar la corrupción en los municipios es por medio de la transparencia en los procesos administrativos.

La transparencia en el manejo de los recursos, en el reclutamiento de personal, en las licitaciones de obra y de servicios, en los sueldos de los altos funcionarios (personal de confianza) y del personal operativo, será posible en la medida que la información que soliciten los ciudadanos sea otorgada, pero el reto es que esa información sea confiable y ratificada por las agencias correspondientes. En una palabra, la transparencia tiene como soporte la libre fluidez de la información gubernamental entre los ciudadanos, así como la comunicación constante y fluida entre la función pública y la sociedad sobre retos y resultados del municipio. Además la transparencia es funcional en la medida que la sociedad civil (entendida como autoorganización social) exija la información que es producto de la gestión gubernamental, y al mismo tiempo, se dé a la tarea de evaluar los resultados para que pueda exigir cuentas. La buena gobernanza y la cultura de la legalidad son dos pilares del diseño institucional que previenen y combate a la corrupción y genera un buen gobierno (Villoria e Izquierdo, 2015).

De lo planteado se puede sugerir que es fundamental conformar un arreglo institucional que tome en cuenta las siguientes recomendaciones sobre la transparencia municipal con el objeto de abatir la corrupción administrativa, algunas de ellas son: a) transparentar las actividades en áreas críticas, b) actuar con transparencia en la contratación, promoción y despido del personal, c) informar

sobre los proveedores municipales, d) informar sobre los ingresos municipales y la deuda pública: brindar información sobre los ingresos del municipio, pago de impuestos, multas y derechos, difundir la morosidad en el pago de impuestos, multas y derechos y difundir el monto de la deuda pública, e) informar sobre las obras de infraestructura y programas sociales, f) publicar los gastos de comunicación social y de representación, g) informar sobre los ingresos totales del Presidente, Regidores y funcionarios, h) difundir información sobre trámites y servicios municipales, i) difundir los reglamentos municipales, publicar un manual ciudadano de corresponsabilidad y brindar atención de calidad a la ciudadanía, j) crear y proponer acciones de mejora en acuerdo con los Consejos de Participación Ciudadana, k) informar sobre los proveedores municipales, l) informar sobre las obras de infraestructura y programas sociales.

Bajo el entendido de que la transparencia alude a la publicidad de la información oficial, serían los siguientes rubros los que sería primordial transparentar:

- a) Sobre los funcionarios. Aquí comprende todo lo relacionado a las cuestiones del gasto corriente de los cuadros administrativos; a los puestos existentes y los responsables de cada puesto; a las actividades de cada área o departamento; y la justificación de los sueldos de los funcionarios públicos de acuerdo al escalafón. Toda esta información tiene que ser de conocimiento público.
- b) Sobre los procesos administrativos. Se refiere a los fundamentos legales que rigen las prácticas gubernamentales; las razones para tomar determinadas decisiones y no otras; información de los análisis de costo-beneficio en la formulación y aplicación de las políticas públicas; sobre las partidas presupuestales en cada ejercicio fiscal; y sobre los resultados alcanzados y frustrados en el ejercicio de los recursos públicos. Es recomendable la elaboración de protocolos de actuación y gestión para garantizar la efectividad, la certeza y disminuir la corrupción.
- c) Sobre los bienes. Consiste en hacer público todo lo relacionado a las adquisiciones de las agencias públicas; sobre los proveedores de bienes y servicios gubernamentales; sobre el patrimonio de cada dependencia; sobre el pago de impuestos a la hacienda pública; y sobre los estados financieros de cada dependencia pública. La difusión del presupuesto es elemental para la rendición de cuentas y contener la desviación de los recursos.

Los municipios mexiquenses: transparencia y gobierno abierto

México es miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, desde mediados de la década de los 90, la cual agrupa a países solventes económicamente. Sin embargo, es visto por múltiples estudios como un país en proceso de modernización. Por lo anterior, son usuales en México los actos corruptos en la Administración Pública y en la política para conquistar beneficios ilegítimos, cosa que va en aumento. A pesar de que la OCDE lo considera un país rico, no asienta todavía en el verdadero desarrollo o modernización; los actos de corrupción así lo dejan entrever. Por ello es necesario incrustar la rendición de cuentas en el gobierno mexicano como una forma de minar la discrecionalidad y las frecuentes prácticas de corrupción, tanto en la política como en la Administración Pública. Cabe destacar que la rendición de cuentas no se da por sí sola, forzosamente requiere la participación de múltiples actores de la vida política administrativa como la sociedad, los medios de comunicación, empresarios, partidos políticos, moral y ética pública, entre otros.

La fórmula de la corrupción política es: corrupción es igual a monopolio de la decisión pública más discrecionalidad de la decisión pública menos responsabilidad (en el sentido de obligación de dar cuentas) por la decisión pública adaptada. La fórmula para revertir esta práctica, la fórmula sería delimitar funciones, más reorganización del gobierno, más implantación de la transparencia, más la promoción de la participación de la sociedad, más un papel protagónico de los medios de comunicación en la vigilancia de los gobernantes, más moral y ética y mejor administración de justicia para disminuir o erradicar la impunidad en la actividad gubernamental, y esto es igual a rendición de cuentas y reducción de la corrupción.

La rendición de cuentas está vinculada con el término anglosajón *accountability*, que la traducción convencional en castellano podría ser: responsabilidad; ser sujeto a rendir informes; justificar algo; obligación de reportar algo; responder preguntas, y otras. Por lo tanto, la rendición de cuentas alude a políticos y administradores públicos responsables ante sus labores públicas y ante la sociedad. La naturaleza de sus funciones es delicada, por ello es menester que rindan cuentas. La sociedad debe ser un controlador de los gobiernos democráticos. Bajo esta premisa Ian Mclean (1996: 1) sostiene, que la rendición de cuentas es “el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que le son señalados y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencias o engaños.”

La rendición de cuentas puede ser visualizada como la permanente comunicación de gobierno y sociedad. Cuando existe un vehículo comunicante

entre ambos agentes, la rendición de cuentas y la evaluación ciudadana de los resultados se dan por sí mismos. Un gobierno que presenta destellos de rendición de cuentas, debe ser evaluado exhaustivamente por la sociedad para no alterar la información y resultados que pueda ofrecer. Aunado a esto, Luis Carlos Ugalde (2002: 9) apunta que la rendición de cuentas es considerada "... como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna."

Existen dos ingredientes sustanciales que al conjugarse presentan como secuela una rendición de cuentas, tanto de funcionarios como de gobernantes: la responsabilidad y obligatoriedad. Ambas son el soporte para sentar los cimientos de una administración responsable con interés en rendir cuentas. Arturo del Castillo (2003: 12) soporta este argumento, aludiendo que "la noción de rendición de cuentas se relaciona estrechamente con la idea de obligatoriedad por parte de las autoridades públicas y funcionarios de justificar y explicar su desempeño y de responsabilidad frente al ente del que dependen legalmente. Al decir responsable se entiende también que existe una condición de castigo en caso de que exista un incumplimiento o desviación en el ejercicio de autoridad delegada".

Un gobierno que rinde cuentas, complementa esta práctica con la puesta en marcha de la transparencia en los asuntos públicos. Un gobierno transparente se caracteriza por colocar la información gubernamental en una vitrina pública, como sucede en Suecia, para que el público la analice, y en caso de encontrar anomalías castigar al político o al administrador público que haya incurrido en prácticas desleales. Asimismo, se debe fortalecer la institución pública encargada de vigilar los escasos recursos públicos que manipula el gobierno, en este caso la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México y la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México. Las organizaciones encargadas de controlar la gestión financiera del gobierno deben de actuar con profesionalismo, ética y entereza en sus funciones y en la aplicación de la ley. En resumen, la transparencia es uno de diversos imperativos institucionales para consolidar un efectivo sistema rendición de cuentas públicas. Algunos modelos de rendición de cuentas en el servicio público son:

- a) La rendición de cuentas para el Banco Mundial.
- b) La rendición de cuentas para el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

- c) La rendición de cuentas para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- d) La rendición de cuentas para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

El gobierno mexicano adopta un esquema de rendición de cuentas por ámbito de gobierno, En los gobiernos locales del Estado de México la corrupción política adquiere diferentes dimensiones. De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008, el 58% de la población considera que hay total corrupción en los municipios. Con esto se confirma que la apreciación ciudadana de la existencia de corrupción es muy alta, y uno de cada dos ciudadanos considera que es muy posible o posible terminar con la corrupción en el país. La opinión pública está dividida (INEGI, 2018).

En la misma encuesta realizada en el año 2012 (INEGI, 2018), persiste la tendencia de la apreciación, resaltando que se manifestó la tolerancia al político corrupto cuando hace cosas buenas. Esta paradoja ética sustenta la incidencia y prevalencia de la corrupción en todos los ámbitos.

Según el INEGI (2016) ocho de cada 10 ciudadanos en el 2015 percibieron que en las instituciones públicas se dan con mayor frecuencia los actos de corrupción, destacando que la policía y los partidos políticos son los más corruptos. El menos corrupto es el grupo que está más cerca de quien califica, la familia, los vecinos, por lo tanto, la corrupción pareciera un asunto de los otros y no nuestro.

Con los datos del INEGI (2016) se destaca que el Estado de México junto con Sinaloa y Chihuahua son los estados que han registrado mayores tasas de incidencia (actos de corrupción), ascendiendo a 62,160; 58,232; y 36,472 actos respectivamente, por cada 100 mil habitantes. En el extremo de los estados con menos actos está Colima y Nayarit con 10 mil actos. El promedio nacional fue de 30,097.

Ahora bien, en prevalencia (víctimas de corrupción) el Estado de México registró alrededor de 12500 víctimas por cada 100 mil, es decir el 12.5%, similar a la tasa nacional, por debajo de Morelos (20.1%), Sinaloa (18.1%) y Chihuahua (17.6%) que son los tres más altos. Las menos altas son Zacatecas y Veracruz con 6.8 y 7%, respectivamente (INEGI, 2016).

Los hombres declararon haber experimentado actos de corrupción en mayor número que las mujeres, las superan en 100%. La mayoría de las víctimas están entre 18 y 29 años. A mayor escolaridad más probabilidad de ser víctima. Los que están en el mercado económico activo tienen más experiencias de actos de corrupción que las amas de casa, estudiantes o jubilados. Nueve de cada 10 víctimas no denuncian, de ellos uno de cada tres por considerar que no se atiende su demanda, uno de cada cinco por sentir es pérdida de tiempo, uno de cada siete por considerar que la corrupción es práctica común.

El Estado de México, en el año 2014 se encontraba en proceso de integración de un programa anticorrupción, para el 2017 ha expedido su ley anticorrupción. La preocupación por el tema es lenta. Del total de su personal o empleados públicos, el 0.2% se encuentra en el asunto de combate a la corrupción.

En 2014, se registraron a nivel nacional 9127 auditorías estatales, el Estado de México es el que tiene más, 1867. Esto no significa que sea más o menos corrupto, los datos se han descrito anteriormente. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2016), el Distrito Federal, el Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala mostraron más altos niveles de corrupción denunciada en la prestación de servicios públicos.

El Instituto de Estudios Legislativos (2016) identifica que el Estado de México ocupa el lugar 31 de las 32 entidades en el Índice de Corrupción y Buen Gobierno con un 16.4.

Los casos que han tenido el mayor impacto mediático son: a) enriquecimiento ilícito de Arturo Montiel, b) el caso del IEEM por la contratación de la empresa Plástica S.A de C.V (Trejo, 2015).

Griselda Castañeda Martínez (2017) en su tesis para obtener el grado de maestra en Administración Pública y Gobierno estudia el nepotismo como una expresión de corrupción, en la búsqueda de datos empíricos solicita información oficial obteniendo como respuesta que entre los años 2007 al 2016 hubo 54 denuncias por nepotismos en los municipios del Estado de México, considerando ella que esas denuncias no es el total de casos que se presentan en los municipios, hay silencio para denunciar. En el contraste de la información oficial, a través de una pesquisa periodística encuentra que, por ejemplo, en el periodo 2009-2011 hubo 63 denuncias, aunque para el año 2011 el número de denuncias ante la Contraloría del poder legislativo, ascendió a 150 en 80 municipios. Hay contraste en la información, pero se resalta el hecho de que el nepotismo es una práctica recurrente aun cuando está totalmente limitada en la ley.

Interesante en el estudio del nepotismo lo que se refiere a que el 83% de los casos se localizaron en municipios con carácter rural. La asociación hacía con algún partido político no la sostiene estadísticamente debido a que identifica que las tres principales fuerzas políticas (Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática que estuvo en alianza con el Partido del Trabajo) contaron con al menos una denuncia de nepotismo en un municipio gobernado, pero también Convergencia que gobernó al municipio de Chicoloapan en 2009 o Melchor Ocampo en 2011 fue denunciado de nepotismo. Lo que sí es de resaltar ante este aspecto político es que más se hace público el asunto cuando hay alternancia, el partido que alterna al llegar denuncia los casos habidos en el gobierno anterior.

La estrategia de gobierno abierto alimenta la idea de contener la corrupción y promover honestidad por medio de la transparencia, sin embargo no es un recurso que el gobierno esté atendiendo en todos lados; en el Estado de México existen municipios que no han implementado su página web, como es el caso de Ixtapan del Oro, Donato Guerra, Sultepec, San José del Rincón, entre otros municipios que en 2016 no tenían datos en la red. En Oaxaca la relación es más amplia, tal parece que en los municipios más pequeños este recurso de la web no es operado, por lo tanto no hay indicios de gobierno abierto (Sánchez y Martínez, 2016).

En un estudio hecho en municipios mexiquenses y de Oaxaca (Sánchez y Martínez, 2016) se evidenció que hay una correlación, con significancia estadística, entre promedio de escolaridad, ingreso *per cápita* y el gobierno abierto, de tal suerte que este asunto de la apertura se encuentra con mayor aceptación en lugares con mejores condiciones de desarrollo humano.

Las medidas que el gobierno del Estado de México ha implementado para combatir la corrupción son:

- a) Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios en 2004, la que funda el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos personales del Estado de México y Municipios (INFOEM).
- b) Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX).
- c) Fiscalización a través del OSFEM y la Secretaría de la Contraloría (Trejo, 2015).
- d) Ley del Sistema anticorrupción del Estado de México y municipios (30 de mayo de 2017).

El sistema municipal anticorrupción se integra por un comité coordinador municipal y por un comité de participación ciudadana. El primero se integra con el titular de la contraloría, el titular de la unidad de transparencia y acceso a la información y un representante del comité de participación ciudadana.

A su vez, el comité de participación ciudadana se conforma por tres ciudadanos que se hayan distinguido por su contribución al combate a la corrupción.

Este sistema no cuenta con la suficiente autonomía para poder enfrentar el problema de la corrupción, mientras esto sea así se trata de medidas mediáticas y no profundas. El organismo sigue sometido a la decisión política, por lo tanto, una falta o un acto de corrupción tendrá que contar con el beneplácito del político para su procedimiento.

Conclusiones

La corrupción es estudiada por diferentes enfoques, y la conclusión tentativa es que degrada la moral de las personas y corroe las instituciones públicas, ya que es catalogada como una práctica negativa que busca en todo momento acrecentar ingresos económicos o en especie de los actores involucrados. Para el caso de la corrupción en el gobierno, es una práctica que consiste en la mala aplicación del poder y de facultades para sacar provechos personales y minar el interés público. Un acto corrupto en el servicio público requiere por fuerza la existencia de dos actores (uno es el que soborna y otro es el sobornado) para que se pueda realizar una transacción. En muchas ocasiones es el servidor público el que da la pauta para que el ciudadano acceda a un acto de corrupción, debido a la lentitud con la que opera la Administración Pública y la mala organización de la misma al carecer de efectivos sistemas de control y rendición de cuentas para vigilar a los servidores públicos. Sin embargo, puede ser el propio ciudadano el que incentive a un acto corrupto al servidor público, pues una de tantas razones es para que le agilicen sus trámites.

Definitivamente es la lentitud con la que opera la Administración Pública la que da las facilidades para que existan actos de corrupción en el servicio público. Amén de una organización y controles endebles para vigilar a los servidores públicos, pues ello da facilidades para que un servidor público haga mal uso de sus facultades privilegiando en todo momento intereses personales sobre los públicos. Un ejemplo puede ser el tráfico de influencias, abuso de poder o enriquecimiento ilícito.

En México sólo se ha apostado a simplificar la administración; crear leyes que sancionen la mala conducta de los servidores públicos, que por cierto no previenen; crear programas de modernización administrativa pero no a fondo; y recientemente a buscar la transparencia para minar la corrupción. Es necesario impulsar un cambio radical en el gobierno para hacerlo más efectivo y más barato, y dicho sea de paso, coloque valladares a la corrupción y obligue a los funcionarios a rendir cuentas. Efectivamente la rendición de cuentas es un mecanismo institucional que busca en todo momento obligar a los altos funcionarios y políticos a informar a la sociedad sobre los resultados, limitaciones y fracasos de las políticas. En los últimos tiempos la rendición de cuentas es analizada exhaustivamente y es catalogada como una alternativa institucional para combatir y prevenir la corrupción, así como tomar en cuenta a la sociedad en la toma de decisiones. La rendición de cuentas alude a una constante comunicación de gobierno y sociedad, en la que el gobierno informa y la sociedad evalúa. Instaurar un sistema de rendición de cuentas es un imperativo para prevenir y colocar vallas a los actos de corrupción en la Administración Pública.

La rendición de cuentas es tan importante como la misma democracia. “La rendición de cuentas es una práctica que fortalece las instituciones democráticas y el Estado de derecho. Las naciones que obligan a sus funcionarios públicos y gobernantes a rendir cuentas de manera periódica e institucionalizada suelen ser también las naciones que ostentan mejores condiciones de vida, economías más fuertes y ejercen una mejor defensa de las libertades individuales” (Castillo, 2003: 7). Bajo esta lógica, la rendición de cuentas en el gobierno puede traer consigo múltiples beneficios como puede ser estabilidad económica y entrar a la etapa de la modernización. Este es el reto para la Administración Pública de México, y tal vez para el resto de América Latina.

Cabe hacer mención de que la rendición de cuentas es una práctica del buen gobierno. Pero se requiere la existencia de una sociedad compatible con dicha práctica, es decir, se requiere la existencia de una sociedad abierta. Por otra parte, para llegar a implementar la rendición de cuentas se requiere impulsar el modelo de la nueva gestión pública; movilizar a los medios de información para que contribuyan en la rendición de cuentas; retornar a la ética y hacerles ver a los funcionarios la importancia de ésta en las prácticas del buen gobierno; darle su lugar a la sociedad como evaluadora de las políticas; impulsar la transparencia; delimitar funciones y aplicar controles a los servidores públicos; e impulsar la profesionalización del servicio público. En resumen, se trata de una oleada de reformas para modernizar la Administración Pública, el gobierno y el Estado y estar a la altura de las nuevas circunstancias mundiales.

Los modelos de rendición de cuentas para el CLAD, OCDE, BID y BM, conocido como *accountability* por los anglosajones, dan constancia de efectividad empírica en la mejora de las prácticas del gobierno, toda vez que se le otorga el peso consistente a la transparencia, resultados, prácticas gerenciales, un lugar privilegiado a la participación de la sociedad y el papel *sui generis* del mercado. En países desarrollados, como los escandinavos, la rendición de cuentas es una realidad, y los estudios de la OCDE, así lo deja entrever. En América Latina la rendición de cuentas está en proceso de edificación, y en los países en los cuales se alude sobre ello como una realidad, tal como México, se encuentra en claroscuros debido a las resistencias del sistema político.

En este sentido, la corrupción es una conducta desviada del deber, y específicamente del deber público, en pro de interés personal. La forma de atenuar esta práctica en la arena política y administrativa es implementando la transparencia para que el ciudadano educado pueda revisar los archivos públicos y evalúe el desempeño del gobierno. Cuando tiene información, tiene elementos para criticar pero también para colaborar con el gobierno. Previo al análisis de la información, ya se pueden exigir cuentas. El problema es, pues, instaurar

un gobierno abierto y una sociedad abierta para que haya reciprocidad en la comunicación de estos dos agentes. Las piezas del rompecabezas están en la mesa, le corresponde ahora a los ciudadanos exigir la transparencia y exigir cuentas, pero éstos a su vez tienen que cumplir un rol de co-gestor, y no sólo de crítica. En la medida que se disminuya la corrupción, y se transparenten los procesos del gobierno y se rindan cuentas, estaremos cerca de un buen gobierno.

Bibliografía

Bozeman, Barry (2006). “Introducción: dos conceptos de gestión pública” en Bozeman, Barry (Coord.), *La gestión pública. Su situación actual*, México, Fondo de cultura Económica.

Castañeda Martínez, Griselda (2017). *Disfunción en la Administración Pública: nepotismo en el Estado de México*. Tesis para obtener el grado de maestra en Administración Pública y Gobierno. Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México.

Castillo del, Arturo (2003). *Medición de la corrupción, un indicador de la rendición de cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación.

Diario Oficial (2017). Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción. [Disponible en línea] http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445043&fecha=18/07/2016. [Consultado el 14 de junio].

Dworkin, Ronald (2001). *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel.

Giner, Salvador (1998). *Carta sobre la democracia*, Barcelona, Ariel.

Guerrero, Omar (1995). “Ingovernabilidad: disfunción y quebranto estructural” en *Reforma y Democracia*, Caracas, CLAD, No. 3, Enero.

Hart, Herbert L. A. (1998). *El concepto del derecho*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot.

INEGI (2016). “Estadística a propósito del día internacional contra la corrupción”, [Disponible en línea] http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/corruptcion2016_0.pdf [Consultado el 1 de agosto de 2017].

INEGI (2018). “Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas”, [Disponible en línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/encup/2012/default.html> [Consultado el 1 de agosto de 2018].

Instituto de Estudios Legislativos (2016). “Informe sobre transparencia y corrupción en el Estado de México”, [Disponible en línea] <http://www.inesle.gob.mx/INVESTIGACIONES/investigacion2016/8-16%20Informe%20sobre%20%20Transparencia%20y%20Corruptcion%20en%20el%20Estado%20de%20Mexico.pdf>. [Consultado el 4 de agosto de 2017].

Laporta, Francisco J. (1997). “La corrupción política: introducción general”

en Laporta, Francisco y Álvarez, Silvia (Eds.), *La corrupción política*, Madrid, Alianza.

Malem Seña, Jorge (2002). *La corrupción. Aspectos éticos, económico, políticos y jurídicos*, Barcelona, Gedisa.

McLean, Ian (1996). *The concise Oxford dictionary of politics*, Oxford, Oxford University Press.

Merino, Mauricio (Comp.) (2010). *Ética pública*, México, Siglo XXI editores.

Moore, Mark (2016). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidós.

OCDE (2016).) “Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. Estudios de la OCDE sobre integridad en México. Reforzando la integridad: el régimen administrativo disciplinario para servidores públicos federales en México”, [Disponible en línea] https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/89377/Estudios-de-la-OCDE-sobre-la-Integridad-en-M_xico.pdf. [Consultado el 4 de agosto de 2017].

Ramió Matas, Carles (2015). *Administración pública y crisis institucional. Estrategias de reforma e innovación para España y América Latina*, Madrid, Tecnos.

Sánchez Ramos, Miguel Ángel y Martínez Martínez, Hernán (2016). “Gobierno local abierto: diagnóstico en México y Oaxaca” *Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas*, vol. 5, núm. 10. Julio-diciembre.

Trejo Patiño, Alicia (2015). “Corrupción político-administrativa en México: El caso del Centro de Servicios administrativos de Toluca”. Tesis para obtener el grado de Doctora en ciencias sociales, UAEM. [Disponible en línea] <http://ri.uaemex.mx/handle/20.500.11799/49165>. [Consultado el 4 de agosto de 2017].

Ugalde, Luis Carlos (2002). *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, México, Auditoría Superior de la Federación.

Villoria, Manuel (2002). “Promoción de la ética o lucha contra la corrupción en la Unión Europea: El caso de España”, en *Prospectiva*, México, Año 7, No. 20, Abril.

Villoria Mendieta, Manuel e Izquierdo Sánchez, Agustín (2015). *Ética pública y buen gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*, Madrid, Tecnos.

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

Miguel Guerrero Olvera*

Resumen

El propósito del documento es emplear la caracterización y explicación que realizó Foucault del poder y de diversas herramientas de análisis como la racionalidad, la práctica y las tecnologías de gobierno, que en el caso del que él nombra Estado de gobierno, la presencia de un gobierno a distancia implicó el surgimiento de mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas como mecanismos de control de un dejar hacer, es decir, de la libertad como tecnología de gobierno, pero que en el caso de México, y más particularmente del estado de Morelos, será desde la ausencia de esta gubernamentalidad desde donde pensaremos el fracaso en la aplicación de los programas de transparencia y rendición de cuentas, es decir, deberemos pensarlos en el contexto de racionalidades patrimonialistas y autoritarias, de prácticas corporativas y clientelares, y desde la corrupción como tecnología de gobierno.

Es en este contexto desde donde se torna imposible la formulación e implementación de un programa exitoso de transparencia y rendición de cuentas en los municipios de Morelos.

Palabras clave:

Gubernamentalidad, transparencia, rendición de cuentas, corrupción, municipio.

Abstract

The purpose of the document is to use Foucault's characterization and explanation of power and of various analytical tools such as rationality, political practice and government technologies, which in the case of what he calls the State of government, the presence of a remote government implied the emergence of mechanisms of transparency and accountability as mechanisms of control of a let's do, that is, of freedom as government technology, but that in the case of Mexico, and more particularly of the state of Morelos, it will be from the absence of this governmentality from where we will think the failure in the application of transparency and accountability programs, that is, we should think them in the context of patrimonialist and authoritarian rationalities, corporate practices and clientelism, and from corruption as government technology.

It is in this context that the formulation and implementation of a successful transparency and accountability program in the municipalities of Morelos becomes impossible.

Keywords:

Governmentality, transparency, accountability, corruption, municipality.

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor Investigador de Tiempo Completo de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Miembro nivel I del Sistema Nacional de Investigadores.

Introducción

El presente artículo tiene como finalidad analizar la viabilidad y posibilidades de éxito de los programas de transparencia y de rendición de cuentas en México, particularmente en el estado de Morelos y en Cuernavaca, su capital. Niveles de gobierno en donde ha prevalecido una racionalidad política patrimonialista y autoritaria, un corporativismo y clientelismo a ultranza, y la corrupción como tecnología de conducción de conductas.

Para tal fin nos servirá la caracterización del poder de Michel Foucault, y el uso de herramientas o categorías de análisis como lo son la racionalidad, las prácticas políticas y las tecnologías de gobierno. Nos serán útiles para pensar desde ellas a la transparencia y la rendición de cuentas como una condición derivada del uso de la libertad como tecnología de gobierno en el neoliberalismo, en tanto sistema político y no económico, que es como lo caracteriza Foucault para argumentar en torno a la existencia de un gobierno a distancia, en donde un dejar hacer se vuelve estratégico para el éxito de la conducción de conductas, es decir, de gobernar en condiciones de una libertad acotada, controlada, para lo que la existencia de la transparencia en el comportamiento de los sujetos y la rendición de cuentas de sus actos, resultan fundamentales para el éxito de una forma de gobierno que no domina, sino que ejerce poder en condiciones de una libertad administrada.

El estudio de los programas de transparencia y rendición de cuentas en México, teniendo como referencia el pensamiento de Foucault, nos conduce a su cuestionamiento y posibilidades limitadas de éxito por su no correspondencia con las condiciones enunciadas por Foucault en el desarrollo del Estado, hasta alcanzar su estadio como Estado de gobierno,¹ en donde prevalece la libertad como tecnología de gobierno, en un entorno de racionalidad neoliberal y de prácticas de gobierno a distancia, por lo que la ausencia de estas condiciones histórico-culturales han derivado en procesos de simulación en países como el nuestro.

En la realización de este estudio se utilizó el enfoque metodológico de la perspectiva crítica, por lo que se ponderaron los aspectos históricos-sociales y culturales en el desarrollo de una racionalidad particular con sus prácticas, programas y tecnologías de gobierno, con especial énfasis en la metodología genealógica de Michel Foucault.

El trabajo se divide en tres apartados, el primero desarrolla las herramientas de análisis construidas por Foucault para el estudio de la genealogía del estado moderno: racionalidad, prácticas políticas y tecnologías de gobierno; el segundo apartado se refiere a la caracterización conceptual del patrimonialismo y el autoritarismo como formas de racionalidad en México, del corporativismo y del

¹ De este tipo de Estado se hablará ampliamente en el siguiente apartado

clientelismo como prácticas, y, finalmente, de la corrupción como tecnología de gobierno, insertando en torno a estas categorías las limitantes para pensar desde ellas la posibilidad de éxito en nuestro país, de un modelo de transparencia y de rendición de cuentas que tienen como sustento el ejercicio de la libertad como tecnología de gobierno; finalmente, se analiza el caso del Estado de Morelos, en donde los rasgos señalados se reproducen a escala en este estado y en su capital, Cuernavaca, y, por último, se presentan las conclusiones.

Desde la caja de las herramientas Foucaultianas

Para Foucault el poder se manifiesta cuando una fuerza produce una afectación al entrar en relación con otra fuerza, es decir, una de las fuerzas induce, incita, desvía, facilita o dificulta a la otra, haciendo con ello que la acción de la fuerza afectada se vuelva algo más o menos probable. Lo común en esta acción de afectación es que se produce en la fuerza afectada una acción determinada, por lo que Foucault defina al poder como una acción que recae sobre otra acción, como una conducción de conductas (Deleuze 1987).

Cuando una fuerza entra en relación con otra se da lugar a un proceso de afectación, de tal manera que cada fuerza tiene la capacidad de afectar o de ser afectada. Cuando una fuerza es afectada, se convierte en materia de otra fuerza, y cuando una fuerza afecta a otra, se manifiesta una función de la fuerza. Es así como se manifiesta una relación de fuerza, bien afectando, o bien, siendo afectada. Por tal motivo, nos dice Foucault que toda relación es una relación de poder, séase consiente o no de ello.

Una característica de todo poder es el no ser visible ni enunciable, carece de homogeneidad, en él no hay elementos que compartan caracteres comunes, por lo que es un ejercicio único que se manifiesta en su singularidad específica, producto de las estrategias formuladas e implementadas para lograr la afectación en el otro u otros. Por tal motivo, al carecer el ejercicio del poder de elementos comunes, y por manifestarse a través de singularidades, no podemos pensar en él como un universo que posee sustancia, por lo que todo poder sólo se manifiesta en el acto y de manera particular.

Para que el ejercicio del poder dé lugar a que los individuos sobre los que se ejerce manifiesten que tienen ante sí un campo de posibilidad en el que se pueden dar diversas conductas, reacciones y modos de comportamiento, resulta necesario que tal ejercicio manifieste la presencia de una racionalidad que se constituye por aquellos campos en los que se construyen los discursos que le dan sustento a dicho ejercicio. En esta racionalidad se formulan las justificaciones morales que le justifican, y sustenta la formulación de los fines y principios a los que ha de

abocarse la actividad de gobierno, por lo que a la racionalidad le compete formular los medios y estrategias adecuadas para la consecución del fin pretendido en el ejercicio del poder, pero también le es propio darle sustento moral a dichos fines, es decir, indicar los valores a que han de ir direccionados, convirtiéndose así la racionalidad en una condición que direcciona los fines pretendidos y los medios utilizados en el ejercicio del poder.

Una característica de esta racionalidad de gobierno es que ella no puede ser universal y constituirse como referente a toda práctica de gobierno, por el contrario, está referida a un momento histórico determinado, por lo que más que a la racionalidad de gobierno en singular, habría que referir la existencia de racionalidades gubernamentales.

La relevancia de toda racionalidad es que se ha de manifestar a través de prácticas, por lo que ninguna práctica existe sin un régimen de racionalidad, a la vez que ésta se inscribe en un sistema de prácticas; es por ello que una práctica se define no en función de lo que pensamos, sino de lo que hacemos, por lo que su estudio ha de estar referido no a estructuras de pensamientos universales, sino a los acontecimientos ocurridos en un determinado tiempo y espacio histórico, pero referidas en congruencia a una racionalidad que les sustenta.

En este sentido, y dado que ninguna práctica existe sin un régimen de racionalidad específico, a la vez que toda racionalidad se inscribe en un sistema de prácticas, lejos de medir dicho régimen contra un valor determinado, lo que Foucault hace es “analizarlo a partir de dos ejes: la codificación/prescripción por una parte (de qué manera constituye un conjunto de reglas, de recetas de medios en vistas a un fin, etc.), y de formulación verdadera o falsa, por otra (de qué manera determina un ámbito de objetos respecto a los cuales es posible articular unas proposiciones verdaderas o falsas)” (Foucault, 1980:66).

Con lo anterior, Foucault busca “estudiar este juego entre un «código» que regula unas maneras de hacer (que prescribe cómo seleccionar las personas, cómo examinarlas, como clasificar las cosas y los signos, como amaestrar a los individuos, etc.) y una producción de discursos verdaderos que sirven de fundamento, de justificación, de razones de ser, y de principios de transformación a estas mismas maneras de hacer” (Ibíd.:66).

Por tal motivo, bien podemos decir que son las prácticas, sustentadas en una racionalidad que les da sentido a los objetivos pretendidos, las que finalmente construyen a los sujetos, es decir, se construyen no por lo que piensan, sino por lo que hacen, y ese hacer se constituye por los discursos que desde la racionalidad, les da sustento:

Se trata de tomar como dominio homogéneo de referencia no las representaciones que los hombres se forman de sí mismos, ni las condiciones que los determinan sin que ellos lo sepan, sino lo que hacen y la manera en que lo hacen. (Foucault, 1994: 576).

Como hemos anticipado, toda práctica posee un carácter histórico, dado que se manifiesta en un momento determinado y específico, formando parte de una red y de relaciones de poder, ya que, a decir de Foucault, toda relación es una relación de poder, y toda práctica se constituye en un sistema de prácticas distintas a sólo una acción, dado que una práctica está referida a conjuntos o colectivos, mientras que una acción se realiza por sujetos particulares, por lo que una práctica es derivada de racionalidades o reglas compartidas.

En suma, toda práctica está derivada de una racionalidad, de un cálculo, en tanto el uso de los medios adecuados para la consecución de un fin, y se sustentan en la realización de un conjunto de valores que son los que justifican los medios y los fines pretendidos, por lo que la racionalidad de una práctica deriva del hecho de que “propone unos objetivos hacia los cuales debe ser dirigida la acción, la utilización calculada de unos medios para alcanzar esos objetivos y la elección de unas determinadas estrategias que permitirán la eficaz articulación entre medios y fines o, en su defecto, el uso de los efectos imprevistos para un replanteamiento de los propios fines” (Castro-Gómez 2010:34).

Se debe resaltar que toda acción gubernamental, para lograr su cometido de conducir conductas, debe manifestarse a través de tecnologías, que bien pueden adquirir la forma de cálculos, técnicas, aparatos, documentos y procedimientos, etc., es decir, para que una racionalidad política pueda manifestarse en la realidad, debe de hacerlo a través de una tecnología política, por lo que le corresponde a éstas ser el punto de anclaje de las racionalidades políticas, caso contrario, se quedarían únicamente en enunciados teóricos o retóricos. Es así que bien podemos señalar que las tecnologías políticas dotan a la racionalidad política de practicidad, en tanto que es a través de dichas tecnologías como la racionalidad política se manifiesta en la realidad.

Será a través de las tecnologías del gobierno como el conocimiento construido como elemento constitutivo de la racionalidad política adquiera un sentido práctico. Como ejemplo de estas tecnologías de gobierno que tienen como fin conducir conductas, podemos señalar a aquellas que intervienen en la dirección de la conducta humana, en la formación de capacidades y de personas, ciudadanos y entidades colectivas. Es a través de la practicidad que adquiere el conocimiento por medio de las tecnologías de gobierno, que el poder se constituye como un efecto del gobierno, a través de prácticas de escolarización, de castigo, etc.

Hemos de resaltar que una tecnología de gobierno incluye técnicas que gobiernan el cuerpo o el yo, es decir, métodos de entrenamiento en los cuales la conducta es modelada, dirigida y regulada. Sin embargo, una tecnología de gobierno incluye mucho más, es decir, incluye dispositivos de inscripción para la grabación, almacenamiento, transporte y uso de información, medios para constituir formas relativamente estables de autoridad, dominación y vigilancia, mecanismos de coordinación y organización de actividades a lo largo del tiempo, objetos técnicos, recintos y divisiones espaciales, y una gama de actores humanos y no humanos. (Dean 1966).

De la interacción entre estas diversas categorías: racionalidad, prácticas y tecnologías, nos da cuenta Pablo de Marinis (1999) cuando nos dice:

Sin embargo, se suele coincidir también en no otorgarle a ninguna de ellas una primacía epistemológica sobre la otra, sino en apelar siempre a un análisis de las -intrincadas interdependencias- a una evaluación o escrutinio de un conjunto de vinculaciones entre, por una parte, unas formas más o menos estructuradas y organizadas de pensamiento y saber, y unas prácticas, tácticas, técnicas, dispositivos, mecanismos orientados a modelar la conducta. (p. 91)

La operacionalización de estas categorías: racionalidad y práctica política, así como tecnologías y programas de gobierno, permitieron a Foucault el análisis de problemáticas varias; tal fue el caso cuando “Foucault, [...] afirma que la locura, la sexualidad y el Estado no son objetos sino campos de acción e intervención generados a partir de un conjunto heterogéneo de prácticas, de tal modo que la historia de la locura, de la sexualidad y de la gubernamentalidad tendrá que ser necesariamente una historia de las prácticas y no una historia de sus correlatos” (Castro-Gómez, 2010:28-29). En ello, Foucault está manifestando la presencia e interacción de dichas categorías en torno a su propia caracterización del ejercicio del poder, particularmente cuando construye la categoría de gubernamentalidad, que es definida por el propio Foucault de la siguiente forma:

[...] por “gubernamentalidad” entiendo la tendencia, la línea de fuerza que, en todo Occidente, no dejó de conducir, y desde hace mucho, hacia la preeminencia del tipo de poder que podemos llamar “gobierno” sobre todos los demás: soberanía, disciplina, y que indujo, por un lado, el desarrollo de toda una serie de aparatos específicos de gobierno, [y por otro] el desarrollo de toda una serie de saberes. [...] como el proceso o, mejor, el resultado del proceso en virtud del cual el Estado de justicia de la Edad Media, convertido en Estado administrativo durante los siglos XV y XVI, se “gubernamentalizó” poco a poco. (Foucault, 2006: 136)

La gubernamentalidad también entendida como racionalidad de gobierno, dado que se constituye por aquellos campos en los que se construyen los discursos que le dan sustento al ejercicio del poder, lo que nos permite referir tres grandes momentos en la época moderna; momentos que Foucault identifica como Estado de justicia, Estado administrativo y Estado de gobierno. Al respecto de ellos, el propio Foucault nos dice:

[...] el Estado de justicia, nacido en una territorialidad de tipo feudal y que correspondería a grandes rasgos a una sociedad de la ley [...] segundo, el Estado administrativo, nacido en una territorialidad de tipo fronterizo y ya no feudal, en los siglos XV y XVI, un Estado administrativo que corresponde a una sociedad de reglamentos y disciplina; y por último, un Estado de gobierno que ya no se define en esencia por su territorialidad, por la superficie ocupada, sino por una masa: la masa de la población, [...] Y ese Estado de gobierno, que recae esencialmente sobre la población y se refiere a la instrumentación del saber económico y la utiliza, correspondería a una sociedad controlada por los dispositivos de seguridad. (Ibíd.:137)

Habiendo mucho que decir respecto a esta genealogía que nos presenta Foucault en torno al ejercicio del poder, pondremos especial atención al caso del Estado de gobierno, por ser en éste cuando la población deja de ser considerada exclusivamente como fuente de la riqueza para pasar a ser “considerará como un conjunto de procesos que es menester manejar en sus aspectos naturales y a partir de ellos” (Ibíd.: 93).

A través de estas prácticas, el ejercicio del poder transita hacia la construcción de un nuevo estadio que el propio Foucault nombra como Estado de gobierno, en el cual se trae a colación el tema de la libertad y la naturalidad de los fenómenos, dado que para este autor regular es gobernar bajo los parámetros en que se desarrollan dichos fenómenos y no bajo un modelo ideal o una norma preestablecida, de tal forma que la libertad significará un dejar hacer condicionado por el hecho que este hacer no represente peligro o riesgo para la estabilidad política del Estado, por lo que se habrán de calcular los riesgos de este dejar hacer y ponerle límites cuando el riesgo aparezca, tratando en lo posible de respetar el desarrollo normal que manifiesten los fenómenos, en monitoreo constante del rumbo que ellos presenten, pero lejos de cualquier prohibición o prescripción de conductas como forma prioritaria del ejercicio de gobierno.

En esta búsqueda de minimización del riesgo, en el Estado de gobierno, han surgido nuevas tecnologías del poder encauzadas también a la economía del ejercicio del poder, utilizando para ello la construcción de nuevos sujetos que coadyuven en la acción de su propio gobierno, sujetos autorresponsables que

se autogobierne bajo criterios de responsabilidad moral derivada de ser ellos quienes establezcan cuál ha de ser su conducta esperada mediante procesos de autoevaluación y de establecimiento de metas acompañadas de su propia supervisión por el compromiso adquirido, por lo que la lealtad para con ellos resulta trascendente. Corresponde así a la acción del gobierno sólo estar monitoreando el grado de cumplimiento de lo establecido por ellos mismos para corregir las desviaciones encontradas, convirtiéndose así en un gobierno que vigila, que audita, pero que no interviene.

En consecuencia, la acción de este nuevo sujeto ha de estar derivada del cumplimiento de ciertos valores, no ya la disciplina ni la obediencia, sino la lealtad y la solidaridad como vínculos consigo mismo y con su comunidad de pertenencia, por lo que el ejercicio del poder ha de ir encaminado no a prohibir ni prescribir, sino a facilitar un entorno adecuado para el cumplimiento de las metas autoimpuesta por el sujeto:

Por lo tanto, la nueva razón gubernamental tiene necesidad de libertad, el nuevo arte gubernamental consume libertad. [...] Está obligado a producirla y está obligado a organizarla. El nuevo arte gubernamental se presentará entonces como administrador de la libertad, no en el sentido del imperativo “sé libre”, con la contradicción inmediata que puede plantear. [...] El liberalismo no formula ese “sé libre”. El liberalismo plantea simplemente lo siguiente: voy a producir para ti lo que se requiere para que seas libre. [...] Es preciso por un lado producir la libertad, pero ese mismo gesto implica que, por otro, se establezcan limitaciones, controles, coerciones, obligaciones apoyadas en amenazas, etcétera. (Foucault 2007: 84).

Es en este sentido que en el neoliberalismo se implementa una forma de gobierno a distancia, derivado del grado de autonomía otorgado al individuo, creándose así un distanciamiento entre el gobierno y las acciones del día a día de los individuos, lo que trajo consigo la necesidad de establecer formas novedosas de responsabilidad congruentes con la autonomía y libertad otorgada, resaltando el siguiente rasgo característico del neoliberalismo en el terreno de la gestión de conductas o del ejercicio del poder:

Como señala Power, la auditoría responde al «fracaso» y a la inseguridad mediante una nueva «gestión del riesgo». [...] En este proceso las entidades son transformadas, para ser «auditadas» tienen que convertirse en «auditables», producir una nueva trama de visibilidades en relación con la conducta de las organizaciones y de aquellos que las componen (Rose 1996:35).

Resaltan de igual modo los siguientes rasgos en esta genealogía enunciada por Foucault y desarrollada por otros autores miembros de la llamada escuela de la gubernamentalidad:

Las estrategias de pluralización y de autonomización, que caracterizan a muchos programas contemporáneos destinados a reconfigurar las tecnologías sociales desde distintas partes del espectro político, muestran una tendencia hacia una «des-gubernamentalización» del Estado y hacia una «des-estatalización del gobierno», [...] Los individuos tienen que convertirse en «expertos de sí mismos», pasar a establecer una relación de autocuidado, que se basa en la preparación y la información, con sus cuerpos, mentes, formas de conducta y con los miembros de sus propias familias (Ibíd.:35-37).

Consideramos que bajo esta caracterización del individuo como un ser autónomo y de responsabilidades, autorregulado, competente, emprendedor e innovador, el salto hacia mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas fue una condición indispensable para acotar su comportamiento a formas de libertad controlada que respondan a los nuevos sujetos exigidos por un gobierno a distancia, es decir, sujetos autorregulados e innovadores, por competentes, para poner el acento en la búsqueda del éxito en la consecución de resultados, no de objetivos, por ser estos últimos predeterminados, ajenos a toda forma de flexibilidad que es hoy día la categoría de acción fundamental para dar respuesta a un mundo de tiempos cortos y de previsión poco probable.

Un sujeto que atento a estos nuevos mecanismos de libertad deberá ser controlado ya no bajo formas de prohibición o prescripción de conducta, sino de indicadores que den cuenta de su desempeño acorde con lo esperado, para lo cual la rendición de cuentas y la transparencia son dos condiciones para la evaluación de su desempeño y del cumplimiento del grado de responsabilidad asignada; de ahí que por transparencia entendamos:

[...] un rasgo o característica de la actuación de las organizaciones públicas y de quienes las conforman y hacen funcionar. [...] la transparencia se refiere a la existencia o no de información —y de sistemas que la producen— sobre lo que son, hacen, utilizan y producen las dependencias de gobierno o, incluso, sobre actos o productos de actores privados [...] Es, en esencia, el acceso público a datos o información (Sosa 2011:22).

Ejemplos de esta transparencia pueden ser aquellos documentos que definen de forma amplia los objetivos y los componentes de una política pública o un programa, y establecen las pautas y recursos que los responsables habrán de utilizar para lograr sus fines. Pueden ser también los informes de evaluación de

instituciones, políticas, programas y presupuestos elaborados por dependencias públicas, por organizaciones civiles o por universidades.

Y por rendición de cuentas entenderíamos que:

[...] hace referencia a una relación vinculante y activa entre dos partes que se relacionan justamente a partir del derecho de una de ellas —los ciudadanos[...] y la obligación de la otra de atender las peticiones, reclamos y requerimientos que se le presenten [...] en el ámbito político afirmamos que la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (answerability). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement)” (Citado por *Ibíd.*: 23).

La caracterización que se realiza por parte de Foucault y de la escuela derivada de su pensamiento, resulta relevante porque nos da cuenta de un contexto en donde el desarrollo histórico-social de los países vinculados con el Estado de gobierno, es decir, aquellos en donde el arribo al neoliberalismo ha sido una consecuencia de que procesos tales como la libertad y sus efectos derivados, por ejemplo la transparencia y la rendición de cuentas, se manifiestan como “un conjunto de procesos que es menester manejar en sus aspectos naturales y a partir de ellos” (Foucault, 2006: 93); procesos que se manifiestan como consecuencia y derivación de un sistema de gobierno, de un gobierno a distancia, transparente y rendidor de cuentas, de un gobierno que no reglamenta, sino regula, y no como una causa de dicho sistema de gobierno, como se ha venido pretendiendo en países como el nuestro, en donde pese a la ausencia de las relaciones de fuerza, estrategias y tecnologías de gobierno que le dan sustento a los diversos modelos de comportamiento, como es el caso de aquellos regulados por la transparencia y la rendición de cuentas, se ha pretendido su implementación con las consabidos resultado de su fracaso en la conducción de conductas, es decir, del ejercicio de poder o de la acción de gobierno, de lo que pasaremos a ocuparnos en el siguiente apartado.

Forma y contenido en el Gobierno Federal en México

Contrario al desarrollo histórico referido por Foucault para arribar finalmente a la gubernamentalización del Estado, es decir, al ejercicio del poder a través del Estado, en nuestro país lo que ha prevalecido es un Estado patrimonialista, autoritario, corporativo y clientelar, y la corrupción como tecnología de gobierno.

Por patrimonialismo hemos de entender una forma de ejercicio del poder en donde:

El soberano es visto como el señor que dispensa su favor y su gracia al pueblo; los puestos públicos no son asignados por capacidad y competencia sino por lealtad y simpatía; no hay una formación estricta y regulada de los funcionarios sino una nominación que obedece a la conveniencia de quien posee la autoridad (Fernández, s/p).

Hubo en este sentido de caracterizar al régimen político mexicano la presencia de una racionalidad patrimonialista, de la que hubieron de derivar, más allá de los discursos oficiales y legalistas, el establecimiento de objetivos y estrategias permisibles y alcanzables a través de prácticas clientelares insertas en ensamblajes de poder y mediante el uso de medios calculados para tal fin; una racionalidad vinculada con una doble moral, la del discurso, y la de la práctica eficaz para insertarse en un ejercicio del poder que hizo del intercambio de beneficios por lealtades al régimen una constante de estabilidad y de ascenso social, manifestados estos ejercicios en la persona del ejecutivo y de un ejército de servidores públicos responsable de la transmisión y operación de estas prácticas autoritarias:

En lugar del equilibrio entre los poderes de la Unión se le otorgaron amplias facultades al jefe del Ejecutivo para que ejerciera el mando a discreción con una serie de atributos que en la práctica permitieron la centralización abrumadora. [...] Hoy, sin embargo, visto y juzgado a la distancia el arreglo muestra que la centralización se tradujo en abuso y en una relación desigual y autocrática con las regiones y los sectores sociales; el predominio del gobernante sobre la norma constitucional derivó en impunidad y en una variabilidad desconcertante del ejercicio de la autoridad (Fernández s/f: s/p).

Un régimen autoritario será aquel en el que se “privilegian el aspecto del mando y menosprecian de un modo más o menos radical el del consenso, concentrando el poder político en un hombre o en un sólo órgano y restando valor a las instituciones representativas” (Stoppino s/f: 126).

Por su parte, las prácticas corporativistas adoptadas por el Estado en México se manifestaron mediante la existencia de un clima de relativa estabilidad para el sistema, siendo así que “el Estado atenúa, ajusta o suprime los conflictos derivados del choque de intereses encontrados. Reconoce o impone formas de compromiso social y político y de cooperación interna. Ello incluye: la cooptación de individuos talentosos, enérgicos, representativos de grupos influyentes; los acuerdos voluntarios entre grupos; la negociación y el arbitraje obligatorio; las diferentes modalidades de corporativismo, las formas reguladoras y periódicas de adquisición y transmisión de poder” (Kaplan 1994:119).

El clientelismo, como forma de práctica política, a decir de Bárbara Schröter (2010) “se refiere al intercambio de recursos públicos y beneficios por parte de los políticos a cambio de votos, se producen ciertos cambios pasando de la forma histórica a la forma moderna por el hecho de que el intercambio ya no tiene lugar cara a cara entre patrón y cliente, sino que se despersonaliza. En la forma nueva, el actor principal es el partido político” (p.153).

No es la finalidad el desarrollo de cada uno de estos aspectos presentados en torno al sistema político en México, sino su caracterización distante de la genealogía desarrollada por Michel Foucault para su explicación del gobierno a distancia, derivado en prácticas y programas de transparencia y rendición de cuentas como atributos propios de un ejercicio del poder en el neoliberalismo, de forma tal que en nuestro caso bien podemos señalar que el clientelismo y el corporativismo, como prácticas políticas, se ajustarían a la presencia de una racionalidad autoritaria y patrimonialista, característica en nuestro país desde la época de la colonia, y manifestada en diversos momentos de su desarrollo histórico hasta nuestros días, complementándose ello con el uso de la corrupción como tecnología de gobierno, es decir, como tecnología de poder para la conducción de conductas, en una modalidad casi infalible hasta nuestros días, desde la cual los programas de transparencia y de rendición de cuentas adquieren otra connotación política.

Tradicionalmente se ha definido la corrupción en el terreno de la ciencia política a partir de lo señalado por Huntington, para quien la corrupción política puede ser entendida como la conducta de los funcionarios públicos que se desvían del interés público para servir a objetivos privados (Citado por Gouvêa, 2006), sin embargo, para otros autores, la corrupción tiene una connotación más amplia al definirla como “el uso ilegítimo del poder público para el beneficio privado, todo uso ilegal o no ético de la actividad gubernamental como consecuencia de consideraciones de beneficio personal o político, o simplemente como el uso arbitrario del poder” (Morris, citado por Hernández 2017:2).

Esta última caracterización nos permite la vinculación del fenómeno de la corrupción como parte del entramado de relaciones sociales y políticas características del Estado mexicano, ya que, a decir de Luís J. García (2017): “La corrupción que actualmente erosiona las instituciones del Estado mexicano hace necesario emprender un viaje al pasado para identificar coyunturas, ordenamientos y procesos que dieron pie a la prostitución de los funcionarios gubernamentales. La historiografía contemporánea busca en las sociedades de antiguo régimen los orígenes de prácticas culturales y sociales ligadas a la corrupción, como la compra de cargos públicos y su patrimonialismo” (p.2). Lo que nos lleva a su tratamiento como parte de un entramado estructural e histórico en países en donde han

prevalecido racionalidades de naturaleza patrimonialista, como el nuestro, haciendo de la corrupción más que una substancia un medio (Ibarra, 202:157) que se entrelaza con prácticas políticas como el corporativismo y el clientelismos políticos, haciendo de ello objeto de una percepción generalizada no como algo moralmente negativa, sino incluso considerada como normal por quienes son partícipes de ella (Moya y Pillama, 2017:80).

Es a decir de estos últimos autores que podemos encontrar un vínculo entre clientelismo y corrupción, dado que:

Por ejemplo, para hacer frente a los elevados costos de las campañas políticas, los partidos políticos necesitan recursos para mantener la red clientelar, [...] Es por esto que, ante la necesidad de recursos para financiar la red clientelar, el líder o los partidos políticos recurren a otras fuentes ilegales de financiamiento para poder mantenerse y perdurar en el tiempo. Por lo tanto, la corrupción constituye, así una de las vías no sólo posibles, sino probables de adaptación y pervivencia del clientelismo en nuevos contextos neoliberales (Ibíd.:81).

El entramado y entrecruzamiento de estos procesos sociales y políticos como rasgos característicos de países como el nuestro, nos induce a pensar en la correlación establecida en el pensamiento de Foucault al vincular las prácticas políticas con la racionalidad imperante, a la vez que estas prácticas habrán de ser operacionalizadas a través de determinadas tecnologías, con la diferencia de que para Foucault esta correlación en el proceso de gubernamentalidad del Estado derivan en la presencia de gobierno a distancia por provenir de una racionalidad neoliberal, de prácticas gubernamentales y de la libertad como tecnología, volviendo una condición de su funcionamiento la presencia de programas de transparencia y rendición de cuentas como medios de control de una libertad acotada, y que por igual, en países como el nuestro, podemos referir esta correlación entre racionalidad, prácticas y tecnologías políticas, pero de una naturaleza tal que derivan no en el uso de la libertad como tecnología de gobierno, sino de la corrupción en sustitución de ella, es decir, que en países como el nuestro la conducción de conductas, la acción de gobierno, se ejercita a través de la corrupción como medio o tecnología política.

Diversos momentos de la historia de nuestro país dan cuenta de la presencia de estos procesos, ejemplificando con ello la ausencia de los recorridos genealógicos transitados por países en donde el surgimiento del neoliberalismo y de su gobierno a distancia derivó hoy día en programas de transparencia y rendición de cuentas acordes con una racionalidad liberal, de prácticas de libertad y de empoderamiento del individuo que al ser inducido a prácticas de autogestión

requiere de programas de control que den cuenta de su ubicación mediante indicadores de fácil acceso, por ser sujetos transparentes, que den cuenta del quehacer del sujeto acorde con lo esperado en una forma de gobierno lejana a los modos de vigilancia y disciplinamiento propios del Estado administrativo, en la genealogía desarrollada por Foucault:

El empowerment, entonces, es una cuestión de expertos, enseñando, coaccionando y requiriendo a sus clientes que se conduzcan dentro de ciertas comunidades culturales éticas y estilos de vida, según artes específicas de responsabilidad personal activa. El empowerment, con todo su énfasis en fortalecer la capacidad del individuo para que se desempeñe como actor en su propia vida, ha llegado a abarcar un rango de intervenciones para transmitir, bajo tutelaje, ciertas técnicas mentales, éticas y prácticas profesionalmente ratificadas de activa auto-gestión (Rose 2007:140).

A diferencia de esto, en países como el nuestro, el común histórico ha sido la presencia de una racionalidad patrimonialista y autoritaria, de prácticas corporativistas y clientelares instrumentadas mediante el uso de la corrupción como tecnología política, por lo que la corrupción ha sido una constante desde el México colonial, manifestada no en sí misma, sino como una tecnología de poder, una tecnología de gobierno, de conducción de conductas, acorde con la presencia de prácticas clientelares y corporativas como ejercicio práctico que pone en operación una racionalidad autoritaria y patrimonialista, por lo que lejos se está de corresponder ello a la presencia de programas de transparencia y rendición de cuentas que son propios de una forma de gobierno a distancia en donde la libertad, y no la corrupción, funciona como tecnología de poder, como tecnología de gobierno, de conducción de conductas. Ello nos lleva a reflexionar el riesgo de que todo intento de aplicación en no correspondencia con racionalidades, prácticas y tecnologías propios de un país como el nuestro, derive no sólo en procesos de simulación por una aplicación forzada, sino que active procesos administrativos perversos que lejos de acabar con la corrupción son tendientes a incentivarla.

Simbiosis federalista en el estado de Morelos

Al igual que en otros muchos estados, en el de Morelos ha prevalecido un fuerte autoritarismo, independientemente del partido de procedencia del gobernador en turno, dado que “Los regímenes estatales gobernados por el PAN y el PRD, que demuestran que los enclaves autoritarios no son exclusivos de un partido sino particularidad del ejercicio de poder; destacan en los últimos años Guerrero, Jalisco, Chiapas y Morelos.” (Hernández, s/f: s/p), lo que nos induce a pensar en

una simbiosis entre lo que acontece en el ámbito federal y los gobiernos locales, lo que tampoco es nuevo en nuestro país, dado que desde la época de Porfirio Díaz la descentralización como forma de fortalecimiento de poderes locales autoritarios se manifestó como mecanismo de control político basado en la lealtad hacia la persona de Porfirio Díaz, siendo esto reproducido a lo largo de la época posrevolucionaria, con un fuerte presidencialismo y centralismo político, pero que a partir de la alternancia en el gobierno federal de nuestro país, los gobiernos estatales han venido adquiriendo un cierto grado de autonomía, como bien nos lo dice Juan Luís Hernández (Ibíd.):

Durante el último año he insistido en este espacio sobre la importancia de mirar el desempeño de los enclaves autoritarios subnacionales. Con la alternancia presidencial en el 2000, los gobernadores de los estados adquirieron una autonomía política sin precedentes en la era posrevolucionaria y descubrieron nuevos incentivos de poder político, siendo el más importante empoderarse a nivel nacional. (s/p)

A la par con esta simbiosis o réplica de los rasgos tradicionales de nuestro sistema político nacional, en el ámbito estatal se han venido manifestando de manera particular fenómenos como el clientelismo político, siendo este en el caso de Morelos de la siguiente magnitud en lo que respecta las averiguaciones previas iniciadas por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade):

ENTIDAD	2012	2013	2014	2015	2016
MORELOS	24	7	12	8	12

Acompaña a esta estadística la siguiente nota:

El reporte de la Fepade para diciembre de 2015, por ejemplo, detalla los posibles delitos denunciados. Estos incluyen alterar el Registro Federal de Electores, expedir ilícitamente credenciales para votar, presionar a los electores el día de la jornada, recoger credenciales para votar de los ciudadanos, apoderarse/destruir/alterar/poseer/adquirir de manera ilegal materiales o documentos públicos electorales, intimidar al electorado, proveer bienes y servicios a campañas electorales sin formar parte del padrón de proveedores autorizado, y destinar/utilizar/recibir aportaciones de dinero o en especie ilegales a favor de algún candidato o partido político. En ese mismo mes, los inculpados de delitos electorales fueron casi exclusivamente particulares (95.5%). (Simpser, s/f: 327).

La presencia de estos fenómenos políticos no sería posible sin la ayuda de la corrupción, que se manifiesta como condición indispensable para el autoritarismo y clientelismo que posibilita los intercambios de lealtad por beneficios económicos, lo que se pone de manifiesto en los siguientes indicadores presentados por Impunidad Cero y Transparencia Mexicana (2018):

El estado con la situación más alarmante en el coeficiente TAI es Morelos con 84.65 unidades, siendo el que presenta un mayor avance de corrupción en trámites y servicios con 100/100 unidades, así como con 85/100 unidades en opacidad y 90.55/100 en la medida de impunidad.

<https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=53&t=coeficiente-tai-una-nueva-metrica-integral>

Si nos referimos a la situación reciente del Estado de Morelos, nos encontramos con el caso de Graco Ramírez, quien llegara a la gubernatura 2012-2108 del Estado por parte del Partido de la Revolución Democrática (PRD), partido que a decir de Jorge Ignacio García: “no es un partido moderno, es un partido más apegado a las formas corporativas, clientelares y corruptas del viejo de tipo democrático y civil.” Indudablemente estas características y rasgos los encontramos en la persona de Graco Ramírez aún desde antes de que desempeñara este cargo, dado que ya en el 2004, con motivo de impulsar la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas a la presidencia en el 2006, se constituyó la llamada Unidad Nacional y Renovación (UNYR), corriente de la que este personaje formó parte; corriente de la que Darío Itzcoatl Rojas (2012) nos señala lo siguiente:

Otros importantes integrantes de UNYR son Carlos Reyes Gamiz, Leonel Godoy, Pablo Gómez y Graco Ramírez, quienes son las principales figuras políticas de esta corriente, la cual tiene en la movilización social su principal estrategia política y su representación es de exsindicalistas, taxistas piratas, universitarios y solicitantes de vivienda. (p. 71).

Como se podrá apreciar, es su carácter clientelar y corporativo el rasgo que resalta en esta corriente de la que formó parte nuestro personaje, Graco Ramírez, y que siendo Gobernador de Morelos, a decir de Lucía Meza, hubo de ratificar este carácter como rasgo de su gestión:

Como “red electoral” está siendo usado el Programa “Unidos por Morelos” que fue creado por el gobierno de Graco Ramírez para la reconstrucción del estado tras el sismo del pasado 19 de septiembre del 2017, acusó la diputada federal Lucía Meza Guzmán, ahora candidata al Senado de la República por la Coalición “Juntos Haremos Historia”.

<http://humso.org.mx/2018/04/03/usa-graco-unidos-morelos-red-electoral-lucia-meza/>

De lo anterior también da cuenta el rasgo patrimonialista que caracterizó el desempeño de Graco Ramírez al frente del gobierno del Estado de Morelos, dado que:

A la natural y fundamentada desconfianza respecto de esas entidades beneficiadas con donaciones, se han agregado las vergonzosas demostraciones de voracidad clientelar de políticos como el gobernador de Morelos, Graco Ramírez, decididos a manejar los recursos ajenos como si fueran propios y a entregar esas ayudas a los destinatarios que mejor convengan a sus intereses facciosos.

<http://www.jornada.com.mx/2017/09/26/politica/008o1pol>

Del autoritarismo, como rasgo complementario a la racionalidad imperante en el gobierno de Graco Ramírez, también da cuenta lo señalado por Ernesto Ortiz Diego (2017):

Desafortunadamente, las ideologías neoliberales y la globalización, han distorsionado este espíritu fundacional, hay sectores conservadores como el panismo de Chihuahua, y también gobernadores que dicen ser de “izquierda” como Graco Ramírez Abreu, quien cerró una institución de calidad en Cuernavaca, me refiero al Centro de Investigación y Docencia en Humanidades del Estado de Morelos (CIDHEM), quien se encontró con profesores verticales que se opusieron a la pretendida irracionalidad de imponer a un director que traía la línea del garrote del impopular gobernador del PRD (p. 25).

Finalmente, de la corrupción imperante en el Gobierno de Graco en el Estado de Morelos nos da cuenta el análisis que por entidad federativa reveló diferencias importantes entre estados. Las tasas de prevalencia de corrupción más altas se encontraron en los estados de Morelos con 20 092 víctimas por cada cien mil habitantes que tuvieron contacto con algún servidor público, a lo que se suman escándalos como el de haber pagado millones de pesos a la constructora de su compadre, quien remodeló el estadio Agustín Coruco Díaz. <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/en-anos-con-graco-morelos-es-inseguridad-y-corrupcion>

Como bien hemos visto, lejos se encuentra, en lo general, el Estado mexicano y los diversos gobiernos en el estado de Morelos, y de manera particular el de Graco Ramírez, de corresponderse con la vigencia y éxito en la aplicación de programas de transparencia y rendición de cuentas, y sumáramos el de combate a la corrupción, sino todo lo contrario, es decir, lo que ha prevalecido es una total opacidad encaminada a encubrir los altos índices de corrupción como tecnología de gobierno para la presencia de prácticas corporativas y clientelares en un entorno caracterizado por una racionalidad autoritaria y patrimonialista.

De lo anterior, nos da cuenta la inexistencia del llamado Comité de Participación Ciudadana (CPC), que de acuerdo a la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) “tiene como objetivo coadyuvar, en términos de esta Ley, al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional.” (Art. 15), y que de acuerdo a la misma ley en su artículo 36, deberán de existir también en los Sistemas Locales.

En el caso referido de Morelos, su propia Ley del Sistema Anticorrupción enuncia en su artículo 15 la existencia de dicho Comité, derivado de lo cual, el 25 de julio el 2007 se emitió por parte de la Comisión de Selección del Sistema Anticorrupción del Estado de Morelos (SEA) la convocatoria correspondiente, enunciando el procedimiento que habría de derivar a más tardar el 30 de septiembre del 2017 en la integración del citado Comité.

Sin embargo, en esa misma fecha la Comisión de Selección emitió su circular 8 en la que informaba que:

La Comisión de Selección da por concluidas las primeras cuatro etapas del proceso de selección (Etapa 1: Revisión documental de los expedientes; Etapa 2: Publicación de la lista de expedientes validados; Etapa 3: Evaluación curricular y cualitativa de los aspirantes; y Etapa 4: Audiencias públicas con los aspirantes finalistas), dando paso a un periodo en el que preparará la metodología de deliberación y designación de los cinco integrantes del CPC (Etapa 5). Lo anterior en espera de la resolución definitiva del juicio de amparo indirecto y atenta a la siguiente audiencia constitucional fijada para el 20 de octubre de 2017.

<http://www.comisionseamorelos.mx/noticias/comunicado-8.pdf>

Lo anterior, como consecuencia de que el Congreso del Estado revocó el nombramiento de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción, reformando el 7 de abril del 2017 diversas disposiciones de la Constitución local, para derogar los nombramientos de los anteriores integrantes del CPC y nombrar a nuevos miembros, ante lo cual los integrantes ya seleccionados promovieron un amparo indirecto que dio lugar a que la Comisión de selección se pronunciara por esperar hasta que un juzgado de distrito resolviera dicho juicio de amparo, suspendiéndose sólo la etapa final del proceso, es decir, la designación y otorgamiento de los nuevos nombramientos a los integrantes del que sería el nuevo Comité de Participación Ciudadana.

Cabe señalar que ante esta situación, no obstante que el Congreso de Morelos aprobó las leyes y reformas que crearon y regulan el Sistema Estatal Anticorrupción (SEA), éste no se podrá instalar formalmente en tanto no se integre el Comité de Participación Ciudadana, es decir, el SEA carece de formalidad.

El día 22 de enero del 2018 la situación parecía cambiar radicalmente ante el pronunciamiento de la Comisión de Selección de que ese mismo día se designaría a los integrantes del Comité de Participación Ciudadana, sin embargo, con misma fecha, dicha comisión resolvió finalmente que la designación se haría hasta que quede quedara firme la sentencia sobre el amparo, bajo el siguiente argumento:

En opinión de la Comisión de Selección, esta decisión es congruente con los valores de la prudencia y el respeto que en todo momento han prevalecido frente a las determinaciones del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, las y los comisionados seleccionadores consideramos innecesario exponer el proceso a mayores riesgos jurídicos y políticos, reiterando nuestro compromiso con la transparencia, la rendición de cuentas y la comunicación de cara y a la altura de la sociedad morelense.

<http://www.comisionseamorelos.mx/noticias/comunicado-10.pdf>

Al mes de junio del 2018 la situación prevaleciente en torno a la integración del Comité de Participación Ciudadana, y en consecuencia a la falta de formalidad del Sistema Estatal Anticorrupción en el estado de Morelos, y por lo tanto su ausencia, lo refleja bien el informe presentado por los integrantes del estado de Morelos de la Comunidad del Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas (PIRC), como parte de los indicadores y variables que integran la metodología de su Instrumento de Evaluación de Rendición de cuentas que tiene como objetivo evaluar las condiciones básicas para la rendición de cuentas de los gobiernos estatales y que en su parte jurídica busca conocer el estado de las instituciones encargadas de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en las entidades federativas, así como las condiciones asociadas a la formación de esas instituciones y el nombramiento de sus integrantes.

Entre otros, algunos de los aspectos más relevantes que nos presenta este informe nos dan cuenta de que si bien existen mecanismos de participación ciudadana en el proceso de nombramiento del Comité de Participación Ciudadana del SLA (mesas de trabajo, reuniones con organizaciones de la sociedad civil, procesos de auscultación y propuesta de la sociedad civil), al mes de julio no había sido nombrado dicho Comité, pero además, no existen mecanismos de participación ciudadana en el proceso de nombramiento del Fiscal Anticorrupción (mesas de trabajo, reuniones con organizaciones de la sociedad civil, procesos de auscultación y propuesta de la sociedad civil), ni tampoco existen mecanismos de participación ciudadana en el proceso de nombramiento de los magistrados del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa (mesas de trabajo, reuniones con organizaciones de la sociedad civil, procesos de auscultación y propuesta de la sociedad civil), por lo que se acusó al Gobernador Graco Ramírez de nombrar a estas figuras, relevantes

en el combate a la corrupción, a modo propio, de lo que da cuenta lo señalado por Roberto Salinas, codirector del Centro de Investigación Morelos Rinde Cuentas:

La Fiscalía Anticorrupción de Morelos sigue en la ilegalidad. Como carece de unidad de información pública, no rinde cuentas. Por no contar con reglamentos ni leyes secundarias que la regulen, la Fiscalía Especializada para la Investigación de Hechos de Corrupción (FEIHC) se mantiene desde hace más de un año en plena opacidad. [...] la pasada Legislatura local aprobó de forma irregular la creación de esta fiscalía. De acuerdo con el Centro de Investigación Morelos Rinde Cuentas, la FEIHC no podía crearse en los estados hasta que a nivel federal no se aprobaran las leyes secundarias y reglamentos respectivos. Pero en Morelos los diputados de la Legislatura anterior autorizaron su creación sin la existencia de lineamientos generales para su integración y operación, como sigue hasta la fecha.

Como resulta evidente, ratificado por el informe presentado por los integrantes del estado de Morelos de la Comunidad del Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas (PIRC), en el gobierno de Graco Ramírez existió una gran displicencia para impulsar y formalizar la existencia del Sistema Estatal Anticorrupción, pensamos que ello debido a los rasgos antes mencionados: una racionalidad eminentemente autoritaria y patrimonialista, prácticas corporativas y clientelares y fuertes grados de corrupción como tecnología de gobierno, que derivaron en que el estado de Morelos fuera clasificado como uno de aquellos con más altos índices de corrupción, y añadiríamos, de opacidad y simulación.

El caso del municipio de Cuernavaca

Cuernavaca es la capital de Morelos, y en ella, así como en las otras 31 capitales de los estados federados en México, la organización Ciudadanos por municipios transparentes realizó en el 2018 una evaluación de estas 31 capitales a partir de la pregunta ¿Qué tan transparentes y abiertas son las capitales en nuestro país bajo el nuevo marco normativo?² (Cimtra, 2018).

Para tal fin se aplicó un instrumento denominado “Herramienta Municipal”, la cual es un check list de 45 preguntas constituida por 3 campos de evaluación.

Dichos bloques y campos fueron:

2 Del total de las capitales del país, Cuernavaca ocupó el lugar 26, sólo rebasada en los índices por Chilpancingo, Xalapa, Saltillo, Campeche y Tlaxcala, en este orden descendente. En el caso de Puebla, ésta se ubicó en el lugar 7 de las 32 capitales, pero Chilpancingo, capital de Guerrero, también estado colindante, ocupó el lugar 27. En el caso de la CDMX, no se incluyó en este estudio. Por ello bien podemos descartar determinantes geográficas, debiendo resaltar determinantes históricas y estructurales.

Campo 1: Información a la ciudadanía.

En este campo se ubica la información que la ciudadanía requiere para conocer el actuar del gobierno municipal; en este apartado se solicita que se publique información con la cual el ciudadano puede conocer cómo se desempeña el gobierno.

Los bloques que componen este campo son los siguientes:

1. Bloque de Gastos.
2. Bloque de Obras Públicas.
3. Bloque Sobre Bienes y sus Usos.
4. Bloque Sobre Administración.
5. Bloque Sobre Urbanidad.

Campo 2: Relación Gobierno-Sociedad

En este campo se solicita información sobre los mecanismos que fortalecen la relación entre gobierno y sociedad, además de reformar reglamentos para que los gobiernos municipales incluyan mecanismos de interacción y de participación ciudadana.

Este campo se compone por los siguientes bloques:

1. Bloque Sobre Consejos.
2. Bloque de Participación Ciudadana.
3. Bloque de Cabildo.

Campo 3: Atención Ciudadana.

En este campo se solicita que se publique información sobre los mecanismos de acceso a la información y aquellos recursos con los que el gobierno informa a la ciudadanía y atiende sus quejas o sugerencias.

Este campo se compone de un único bloque que lleva el mismo nombre que el campo.

1. Bloque sobre Atención Ciudadana.

Durante el trienio en que fue evaluado este municipio, gobernado por Cuauhtémoc Blanco, los resultados que obtuvo fueron los siguientes:

Gastos del gobierno municipal	4%
Obras	0%
Bienes y sus usos	11.8%
Administración (programas sociales, subsidios, donativos y otros)	5.1%
Urbanidad (uso de suelo y otros)	0%
Consejos	28.6%
Participación ciudadana	0%
Cabildo	12.5%
Atención ciudadana:	68.8%
Calificación final del municipio: 14.5%	

Fuente: Cimtra, 2018

Cabe señalar que sólo 2 de las 31 capitales evaluadas obtuvieron una calificación aprobatoria: Guadalajara con 100 puntos y Mérida con 93.3 puntos, ocupando correspondientemente el primero y segundo lugar, en tanto que Morelos ocupó el lugar 26, con una calificación reprobatoria, de 14.5 sobre 100.

A manera de conclusión

La transparencia y la rendición de cuentas guardan una estrecha relación con la caracterización genealógica que realizó Foucault del desarrollo del Estado moderno, particularmente con el momento por él nombrado como Estado de gobierno, en donde el neoliberalismo es explicado por el propio Foucault como una forma de gobierno a distancia; derivada de la presencia de una racionalidad en la que se busca el ejercicio de la acción de gobierno direccionada mediante el uso de la libertad como tecnología, y una práctica animada por una acción calculadora encaminada a que un conjunto de valores sean considerados como deseables por el sujeto conducido.

En contraste con lo anterior, en México, a nivel federal, estatal y municipal, en el caso del Estado de Morelos y de su capital, Cuernavaca, se ha manifestado de forma histórica una realidad en la que se encuentran ausentes la racionalidad propia de la gubernamentalidad neoliberal, de prácticas flexibles de comportamiento, y quizá más importante, de la libertad como tecnología de poder; realidad en la que, contrariamente, ha prevalecido históricamente la corrupción. Lo que se ha reflejado de manera preponderante en los alcances de los programas de transparencia y rendición de cuentas a nivel municipal, que como se ha visto, han

sido un rotundo fracaso, consecuencia del contexto estatal y federal en donde la falta de éxito en la implementación de estos programas ha sido evidente.

La corrupción derivada de la presencia de una racionalidad patrimonialista y autoritaria, de prácticas corporativas y clientelares que históricamente han convertido a programas gubernamentales, como la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, en programas fallidos en el ejercicio del gobierno, por su falta de correspondencia histórica con los supuestos en que ellos se sustentan, dando lugar con ello a formas permanentes de simulación política.

Simulación política evidente en el gobierno de Graco Ramírez en el Estado de Morelos, que han convertido a este estado, según organismos nacionales e internacionales, en un estado de alto grado de autoritarismo, clientelismo político y de la corrupción como constante de gobierno en el ejercicio del poder político, haciéndose extensiva esta situación al ámbito municipal.

Ni a nivel municipal, estatal y federal podrá ser exitosa la implementación de programas de combate a la corrupción, transparencia y rendición de cuentas, si en forma coordinada, paralela y exitosa no se implementan programas encaminados a terminar con el patrimonialismo del Estado, lo cual sólo podrá ser derivado del fin del sistema de botín en estos tres niveles de gobierno, lo que nos mueve a repensar la necesidad de implementación exitosa de un programa de servicio civil en estos mismos niveles, con especial énfasis en el ámbito municipal.

Bibliografía

- Bobbio, Norberto, et. al. *s/f, Diccionario de política*, México, Siglo XXI.
- Casar, María Amparo, 1991, “¿Qué será del corporativismo mexicano?”, en *Revista Nexos*, núm. 168, diciembre 1991, México.
- Castro-Gómez, Santiago, 2010, *Historia de la gubernamentalidad. Razón del Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault*. Colombia, Siglo del Hombre Editores.
- Cimtra, 2018. Evaluación de transparencia a las capitales: Luz y sombra. En <http://www.cimtra.org.mx/portal/evaluacion-nacional-a-31-capitales/>, consultada el 5 de marzo del 2019.
- Comisión de Selección SEA de Morelos, 2017, Circular 8, en <http://www.comisionseamorelos.mx/noticias/comunicado-8.pdf>, consultada el 13 de enero del 2019.
- Comisión de Selección SEA de Morelos, 2018, Circular 10, en <http://www.comisionseamorelos.mx/noticias/comunicado-10.pdf>, consultada el 13 de enero del 2019.
- De Marinis Cúneo, Pablo, 1999, “Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos (O un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo)”

en Ramos Torre, Ramón y García Selgas, Fernando (editores), 1999, *Globalización, riesgo, reflexividad Tres temas de la teoría social contemporánea*, España, Centro de Investigaciones Sociológicas.

Dean, Mitchell, 1996, "Putting the technological into government" en *History of the Human Sciences*, Vol 9, Issue 3, pp. 47-68.

Deleuze, Gilles 1987. Foucault. España, Paidós.

El Financiero, 2017, en 5 años con Graco, Morelos es inseguridad y corrupción, en <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/en-anos-con-graco-morelos-es-inseguridad-y-corrupcion>, consultado el 10 de enero del 2019.

Fernández Santillán, José, s/f, Política, patrimonialismo y crisis en México, en http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/52/5_Ensayo2_Politica_Fernandez.pdf, consultado el 10 de enero del 2019.

Foucault, Michel, 1980, La imposible prisión: debate con Michel Foucault. España, Ed. Anagrama.

__ 1988, "El sujeto y el poder", en *Revista Mexicana de sociología*, Vol. 50, No. 3. (jul. - Sep., 1988), pp. 3-20.

__ 1994, *Dits Et Écrits 1954-1988. IV 1980-1988*. Francia, Gallimard.

__ 2001, "Cómo se ejerce el poder" en Dreyfus Hubert L. y Rabinow, Paul, 2001, *Michel Foucault: más allá del estructuralismo y la hermenéutica*, Argentina, Ediciones nueva visión.

__ 2006, Seguridad, territorio, población, México, FCE.

__ 2007, Nacimiento de la biopolítica, México, FCE.

González, Héctor Raúl, 2018, La Unión, noticias, en <https://www.launion.com.mx/morelos/politica/noticias/101995-la-fiscalia-anticorrupcion-de-morelos-sigue-en-la-ilegalidad.html>, consultado el 31 de enero del 2019.

Hernández López, Julio, 2017, Astillero, en <http://www.jornada.com.mx/2017/09/26/politica/008o1pol>, consultado el 12 de febrero del 2019.

Hernández, Juan Luís, s/f, EPN y el éxito en las Élités locales autoritarias, en <http://www.m-x.com.mx/xml/pdf/285/41.pdf>, consultado el 12 de febrero del 2019.

Humanismo y Sociedad, 2018, Usa Graco "Unidos por Morelos" como Red Electoral: Lucía Meza, en <http://humso.org.mx/2018/04/03/usa-graco-unidos-morelos-red-electoral-lucia-meza/>, consultado el 14 de julio del 2018.

Ibarra, Hernán, 2002, "Reseña de "Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada" de Mario Caciagli, en *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 15, diciembre, 2002, pp. 156-158, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, Ecuador.

Impunidad cero, 2018, Coeficiente TAI: Una nueva métrica integral, en <https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=53&t=coeficiente-tai-una-nueva-metrica-integral>, consultado el 8 de febrero del 2019.

Kaplan, Marcos, 1994, “La empresa pública en los países capitalistas avanzados”. En Kaplan Marcos [coord], *Crisis y futuro de la empresa pública*, México, UNAM/PEMEX.

López Ayllón, Sergio y Merino Huerta, Mauricio, 2009, *La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos. Cuadernos sobre rendición cuentas, 1*, México, Secretaría de la Función Pública.

Meyer, Lorenzo, 2013, *Nuestra tragedia persistente*. México, Debate.

Moya Díaz, Emilio y Paillama Raimán, Daniel, 2017, “Clientelismo y corrupción en contextos de baja estatalidad, una relación mutualista” en *Revista de Sociología Política*, v. 25, n. 64, p. 73-98.

Ortiz Diego, Ernesto, 2017, “La avispa de Chilpancingo y el problema de la educación.”, en *Teoría y realidad*, No. 3, mayo 2017.

Paz, Octavio, 1978, “El ogro filantrópico” en *Vuelta* 21, agosto de 1978.

Rose, Nikolas, 1996, “El gobierno en las democracias liberales «avanzadas»: del liberalismo al neoliberalismo” en *Archipiélago: Cuadernos de crítica de la cultura*, N° 29, págs. 25-40.

— 2007, “¿La muerte de lo social? Re-configuración del territorio de gobierno” en *Revista Argentina de Sociología*, vol. 5, núm. 8, 2007, pp. 111-150, Consejo de Profesionales en Sociología, Buenos Aires, Argentina

Schröter, Barbara, 2010, “Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?”, en *Revista Mexicana de Sociología* 72, núm. 1 (enero-marzo, 2010): 141-175.

Simpser Mondlak, Alberto, s/f, Clientelismo electoral, coacción y compra del voto en México, en <https://integralia.com.mx/fortalezasydebilidades/Capitulo15-Simpser.pdf>, consultado el 11 de febrero del 2019.

Sosa, José (compilador), 2011, *Transparencia y rendición de cuentas*, México, Siglo XXI.

Zabludovsky, Gina, 1986, “Max Weber y la dominación patrimonial en América Latina”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año XXXII, Nueva Época Abril-Junio 1986.

La importancia del municipio mexicano en la Cuarta Transformación

The importance of the Mexican municipality accountability in the Fourth Transformation

Roberto Moreno Espinosa*

Resumen

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

Palabras clave

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

Abstract

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

Keyword

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

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

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La persistente y azarosa trayectoria del municipio mexicano

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las carencias de la sociedad local y sus formas de organización

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

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

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

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

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

El fortalecimiento del municipio mexicano en puerta

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Consideraciones finales

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

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

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

Fuentes de información

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Retos actuales para el municipio en México

Current challenges for the municipality in México

Gabriel M. Ezeta Moll*

Resumen

El trabajo sólo ofrece un testimonial de experiencias referentes a un tema con importantes tareas en la vida nacional; EL MUNICIPIO LIBRE. Se aborda lenguaje comprensible para los no especializados para facilitar la comprensión multidisciplinaria no especializada. Presenta inicialmente un ejemplo extremo de inaplicación para después abrir áreas más sensibles que van desde la efectiva representación de los pueblos originarios, hasta el fortalecimiento de la administración municipal y el fenómeno del desarrollo urbano en el nivel de su megalópolis, con una visión participativa que actualizan el reto para superar omisiones y actualizar la necesaria visión interdisciplinaria, propositiva dentro de una economía globalizada, y un inacabado federalismo. Aunque se desarrolla a partir del Estado de México, se considera útil a la visión amplificada del país.

Palabras clave

Municipio, Rezago e insuficiencias, Gobernanza Metropolitana y Megalopolitana, Globalización y Desarrollo Participativo, Pueblos Originarios.

Abstract

The paper offers a testimonial of experiences related to a subject with important tasks in the national life; THE FREE MUNICIPALITY. Comprehensible language is addressed for the non-specialized to facilitate non-specialized multidisciplinary understanding. Initially, it presents an extreme example of inapplication to later open more sensitive areas ranging from the effective representation of the indigenous peoples, to the strengthening of the municipal administration and the phenomenon of urban development at the level of its megalopolis, with a participatory vision that they update the challenge to overcome omissions and update the necessary interdisciplinary, proactive vision within a globalized economy, and an unfinished federalism. Although it is developed from the State of Mexico, the amplified vision of the country is considered useful.

Keys Words

Municipality, Lagging and inadequacies, Metropolitan and Megalopolitan Governance, Globalization and Participatory Development, Indigenous Peoples.

* Abogado y Notario. Presidente Municipal de Cuautitlán Izcalli 1973-1975. Presidente Municipal de Ozumba, 1980. Presidente de la Gran Comisión de la LI legislatura del Estado de México. Profesor de las Facultades de Derecho y Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAEM.

Planeamiento introductorio

El municipio, ente inmenso en la dinámica social, está inmerso en un constante proceso de transformación enfrentando retos como son la urbanización y metropolización, la participación ciudadana, su modelo organizativo y de administración. (Moreno, Olvera y Olvera, 2015). Por mencionar sólo algunos de los tópicos que en los municipios mexicanos tienen serias insuficiencias para desarrollar mejores estrategias que permitan avanzar para fortalecer a los mismos.

Los saldos pendientes a 102 años de vigencia de la Constitución de 1917 para su resurrecta institución, casi agónica por la presencia de los “jefes políticos” del porfiriato, revitalizada y consagrada en su artículo 115; pueden para efectos académicos conceptualizarse desde la óptica en que su examen se proponga; constitucional, administrativo, fiscal, sociológico y urbanístico, por sólo citar la plataforma más clásica y estable en el análisis temático especializado más reciente.

Sólo un enfoque interdisciplinario, establecido adecuadamente y su correcta dirección metodológica, podría ofrecer una plataforma sólida (Valdés, 1999), para abordar la institución municipal en forma sistemática para incursionar en propuestas que la vigoricen y construyan un modelo para hacerlas aplicables funcionalmente y así aportar su cuota al desarrollo del país. Ello requeriría de previa concertación por el sector académico del país para recoger las aportaciones temáticas especializadas y estar en aptitud de presentar un diagnóstico actualizado, aspectos propositivos para su ejecución programada.

A modo de inicio presentaré un ejemplo extremo, pero finalmente totalizador en visión tiempo y espacio, para sustentar después un universo más amplio y sectorizado interdisciplinariamente en el que pudieran identificarse, no por el examen de lo realizado; sino por el contrario por sus diversos grados de omisión, desde la totalidad del ejemplo hasta las de deficiencia de acción o franco rezago.

Una función pública que no se ejerce. Una obligación constitucional que no se cumple

A más de cien años de vigencia de la constitución existe;

- Una función pública que ningún ayuntamiento del país ha ejercido
- Una obligación constitucional que ningún mexicano cumple

El artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece:

Art. 31: Son obligaciones de los mexicanos: ...

II. Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas, y conocedores de la disciplina militar.

El subrayado en el texto es sólo para separar conceptualmente la función pública omitida de la que en cumplimiento a la Ley del Servicio Militar Nacional viene desarrollando la Secretaría de la Defensa Nacional con los Ayuntamientos del país a través de sus Juntas de Reclutamiento y el desarrollo de los programas del propio Servicio Militar Nacional.

A la ausencia total del desarrollo de políticas en los tres niveles de gobierno para lo que pudiera denominarse SISTEMA NACIONAL DE INSTRUCCIÓN CÍVICA, han de ponderarse los costos para la nación de esta reiterada omisión y que se contrasta en nuestro tiempo por caracterizaciones necesariamente negativas si se llegan a correlacionar con la inacción institucional como sus eventuales reflejos;

- La calidad degenerativa del tejido social
- El clima de inseguridad, corrupción, e impunidad que han permeado en la sociedad y en sus instituciones.
- El crecimiento de índices delictivos
- La ausencia de políticas institucionales para la prevención social contra el delito.
- La ausencia de políticas públicas que sistemáticamente propicien el surgimiento y fortalecimiento de valores.
- El alejamiento del sistema educativo en la formación y desarrollo de valores cívicos.
- El libertinaje irresponsable de los medios de difusión que propician la indiferencia hacia la problemática social en la materia y abonan la indiferencia social, cuando no sacralizan la criminalidad y el culto a sus protagonistas

Ante panorama tal el Presidente de la República, con efectivo respaldo electoral a su llegada al poder. Ha planteado la idea necesaria de una CONSTITUCIÓN MORAL para el país y ha dispuesto senda comisión para su estudio y desarrollo del tema. Independientemente de cuáles puedan ser sus resultados, parece necesario señalar que el establecimiento del sistema de Instrucción Cívica que se propone pudiera o no resultar necesariamente coincidente en sus requerimientos

operativos con el eventual documento en ciernes o si bien pudiera darse dentro del marco del texto actual de la Constitución Federal o su eventual reforma.

Se considerará así abordar la reforma en el texto completo de la fracción a examen, pudiera pensarse en sustituir el actual Servicio Militar Nacional (SMN) por un SERVICIO SOCIAL OBLIGATORIO, para hombres y mujeres, en el cual su prestación estuviera convenientemente estructurada en un diseño capaz de traducirle, como en otros países, por mencionar algunos, Alemania, China, Francia, Italia, Rusia, etc¹, en un elemento actuante y vigoroso en políticas públicas implementadas específicamente para que brigadas interdisciplinarias y de acción directa proyectaran la actividad juvenil en contacto directo con la ejecución de planes y programas municipales comunitarios. El Servicio Militar se contemplaría como opcional y una de sus vertientes sería la capacitación específica a Guardia Nacional.

Existen en México municipios con población mayor a países enteros y otros cuyo desarrollo administrativo es prácticamente nulo. Unos y otros en más de cien años han incumplido su función de instrucción cívica a la ciudadanía. Por lo que es necesario el desarrollo del Sistema que permita, y con la participación de los niveles estatal y federal, hacer frente al cumplimiento de ejercer su función instructiva.

Si se tuviera una visión sintética de la instrucción cívica, se tendría que concluir que el desconocimiento de su necesidad y la ausencia continuada en el tiempo en su desarrollo han contribuido negativamente en el estado de cosas actual y a *contrario sensu* que es necesario, urgente con carácter impostergable y de manera indeclinable el hacer propicio su desarrollo y convertirlo en realidad actuante. Pudiera denominarse Servicio a la Seguridad Nacional.

El papel del municipio al ser el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía resulta indispensable para la formación y cultivo de valores esenciales en la familia, la sana convivencia en la comunidad, el respeto y tolerancia a sus libertades, en síntesis, la construcción participativa de la ciudadanía y la integración social tienen hoy una impostergable tarea pues retomando una cita de Quintana Roldan (2017, 61):

“El reto más sentido de la vida local es la falta de una verdadera participación ciudadana en la toma de las decisiones de mayor trascendencia para las comunidades... la participación social efectiva deberá ser en el futuro de nuestros municipios uno de los principios que le den fortaleza y legitimidad a las acciones de gobierno.”

¹ Como señalan Moore, Benitez, Sherranden y Johnson (2003;p. 4) “ se puede asociar positivamente la presencia formal e institucionalizada de programas de servicio, como estatus de sector voluntario en una sociedad, tanto como en el nivel general de desarrollo económico.

Con esto entendemos el papel fundamental que tiene la ciudadanía para la construcción de municipios más fuertes, al establecer vínculos más estrechos con sus ámbitos de gobierno.

El rezago municipal, un extendido marco de insuficiencias

La sociedad mexicana actual, dentro de sus múltiples demandas, tiene reclamos a su régimen de gobierno en forma total y sin exclusiones, que resultan urgentes y que de alguna manera se correlacionan con el ejemplo de la ya centenaria omisión de ejercer funciones públicas prescritas por la constitución, que si bien están determinadas para la esfera municipal, resulta evidente que se requiere de un entramado legal que parta de un diseño sistematizado que posibilite a los ayuntamientos para implementar su participación mediante los recursos básicos para ponerse en marcha y que contemple la gran disparidad existente entre los más de dos mil municipios del país.

Sin pretender una visión totalizadora de las ausencias para el desarrollo de la institución municipal mexicana, señalaremos las áreas más urgentes o evidentes de atención:

- Hacienda pública municipal. Insuficiencia y dispendio.
- El desarrollo urbano, la conurbación, la metropolización y la megalopolización.
- El municipio y los derechos constitucionales de los pueblos originarios y su pluriculturalidad.
- La ausencia de modelos de administración municipal aplicables a la diversidad mexicana.
- La ausencia de conectividad legal como práctica sistémica entre los niveles federal, estatal y municipal.
- Insuficiencia formativa para la función municipal por el sistema educativo
- La ausencia del nivel municipal en la configuración del sistema de planeación democrática, como base en el sistema ascendente de captación de necesidades de la población y como punto terminal en la ejecución de políticas públicas.

La enumeración anterior no pretende validez universal. Es meramente ejemplificativa del fenómeno nacional desde la visión empírica del autor para provocar acercamiento al tema, por lo que su abordaje es meramente descriptivo.

Hacienda y finanzas municipales

A partir del modelo propuesto por Carranza para el artículo 115 Constitucional en el que se proponían los impuestos privativos para asegurar la subsistencia financiera del municipio libre, al no ser aceptada pasaron décadas de pauperismo financiero municipal

Fue la legislación municipal del Estado de México, a mediados de los 70 la primera en asignar el rendimiento del impuesto predial a los municipios. Resultó un paso definitivo que les permitió confrontar con suficiencia financiera las funciones a su cargo, mejorando substancialmente la calidad de los servicios municipales.

Para 1983 se reformó el Artículo 115 Constitucional en el sentido original del proyecto Carranza y la práctica del Estado de México se extendió al país, tal como menciona Quintana Roldán:

“En materia de finanzas, la reforma en análisis tuvo gran impacto en los municipios al establecer una serie de renglones tributarios exclusivos para sus haciendas, pues si bien las comunas ya tenían asignados algunos de ellos en sus leyes locales, con la reforma se generalizaron para todos los municipios del país.” (Roldan, 2017: p.35-36)

Pareciera sin embargo que la Federación “hizo caravana con sombrero ajeno” pues las entidades federativas fueron privadas de ese ingreso que les era propio. La reforma no llegó a establecer un régimen de ingresos privativos para cada nivel de gobierno, como es usual en otros modelos federativos.

Durante las últimas cuatro décadas la carencia de una potestad tributaria privativa para los estados² de la federación ha sido suplida puntualmente, con distintas modalidades sexenales por el establecimiento de un sistema de participaciones a los estados en el rendimiento de impuestos federales, con distintos porcentajes de aprovechamiento y en casos determinados con convenios en los que las entidades federativas realizan funciones recaudadoras delegadas por el fisco federal, o por la asignación directa de parte de la recaudación en el Impuesto sobre la Renta en la modalidad de Enajenación de Bienes, que cobran ya directamente los estados.

Otro problema se visualiza cuando han sido transferidos a autoridades locales (estados y municipios) recursos federales en programas específicos y cuya administración ha sido puesta en duda de eficiencia y cuidado en el gasto y que

² Serna de la Garza (2003) dice: “Las entidades federativas no tienen el mismo grado de desarrollo, ni las mismas capacidades, ni los mismos recursos humanos o financieros. El diseño institucional de un “nuevo federalismo” mexicano debe tomar en cuenta esta circunstancia a efecto de evitar soluciones uniformes que oculten o disimulen las marcadas diferencias existentes entre las entidades federativas”.

revela deficiencias en la funcionalidad de las estructuras administrativas de los destinatarios de recursos en el cuidado en la aplicación dispendiosa del gasto.

Este modelo se ha ido estabilizando en los últimos cuarenta años y ha permitido funcionalmente una marcha armónica en materia hacendaria de los tres niveles de gobierno en México; empero no parece superar el problema que ya hace ocho décadas presentara como título la tesis profesional del sustentante Octavio Senties Gómez en la Facultad de Derecho de la UNAM: “Federalismo formal. Centralismo económico”, resulta plenamente actual y dibuja la irresuelta problemática.

Una actualizada, propositiva y muy concreta propuesta es la sustentada por el destacado intelectual mexicano Ignacio Pichardo Pagaza en el Segundo Congreso Internacional de Derecho Municipal para adicionar el artículo 115 B a la Constitución.

Su visión es valiosa para configurar con solidez la futura Administración Municipal en forma moderna, garantizando bases firmes en la normatividad para desarrollar servicio civil con especialización, tecnificación en distintos niveles para lograr la eficiencia en los servicios y la optimización de los recursos. Abarca con suficiencia la sustentación legal para el marco genérico del nivel de gobierno municipal y sustenta su conectividad con los otros niveles, además de considerar elementos en materia económica, servicio profesional de carrera, servicios públicos, etc. Para una visión amplia para el desarrollo del municipio, desde la propia Constitución.

Asentamientos humanos, connurbación, metropolización y megalopolización

La segunda mitad del siglo XX mexicano se vio signada por el crecimiento demográfico y un modelo económico que posibilitó el desarrollo de las ciudades existentes y el surgimiento de otras.³ Algunos fueron carentes de planeación previa como el caso de Ciudad Nezahualcóyotl, mientras que otros tuvieron una rigurosa planeación urbanística como Cuautitlán Izcalli o con algún grado de previsión ya inmediata como Nuevo Chalco Solidaridad. La mención casuística de estos tres casos en el Estado de México es que originaron la creación de municipios que llevan esos nombres y en los cuales se dio así solución a la administración de los servicios públicos municipales con la participación democrática de la población

³ Tal como dice Antonio Vélez (2015, p. 282) en su libro *Gestión Pública y Gobernanza en el Desarrollo Metropolitano*: “El proceso de desarrollo urbano, data fundamentalmente de la década de los cuarenta del siglo pasado, a partir de entonces se inicia un crecimiento de los municipios enclavados en el Valle de México como lo fueron inicialmente Naucalpan, Tlalnepantla, Atizapan de Zaragoza; posteriormente se agregan los de Ciudad Nezahualcóyotl, San Cristóbal Ecatepec, Texcoco, Chalco, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli y todavía más reciente, Valle de Chalco, Ixtapaluca, Huixquilucan.

en el esquema del municipio Libre. Superados los impulsos de su creación están ya inmersos en la problemática general del país.

Los tres casos de creación de municipios obedecieron a entornos señaladamente distintos. Nezahualcóyotl fue creado para enfrentar la imposibilidad fáctica de que Chimalhuacán confrontara las necesidades de cientos de miles de habitantes sin servicios, llevando el esfuerzo de toda la capacidad financiera, técnica y de organización de la autoridad estatal y el respaldo del gobierno federal para hacer frente a una situación de hecho y superarla.

Cuautitlán Izcalli fue planeado para aprovechar en forma óptima la infraestructura existente, haciendo viable la disponibilidad de tierra, previa la expropiación de terrenos ejidales agrícolamente no productivos, presentando la opción de una ciudad autosuficiente, con planeación urbana con capacidad previsoras para el establecimiento ordenado en sus zonas habitacional, industrial y de servicios capaz de contener el inminente crecimiento poblacional y ubicarlo con la previsión necesaria. Generó en su momento un nuevo modelo de organización y administración municipal.

Nuevo Chalco Solidaridad fue la expresión de retomar experiencias para enfrentar con algún grado de previsión las demandas sociales y en oportunidad de encauzarlas con capacidad de atención y organización, perfilando las bases de una organización integradora en lo social y apta para enfrentar su desarrollo.

El cambio más substancial en el país en las últimas décadas ha sido la concentración de la población en ciudades hasta en un 80 % en la actualidad, con la consecuencia en grado de fenómenos sucesivos como conurbación, metropolización y megalopolización, que no constituyen sino una magnificación del mismo fenómeno. Es de apreciarse que apenas a mediados de los 70 del siglo pasado se acuñó el concepto Asentamientos Humanos para referir al hombre en comunidad dentro del territorio. Ahora para conferir grados de impacto de este crecimiento dentro de las ciudades que se pierden en una mayor se han ido dando esos conceptos.

El Constituyente de 1917 legisló fundamentalmente para las demandas de una sociedad eminentemente agraria. En esta materia el rezago es sorprendente y resulta agravado cuando la transformación del Distrito Federal en Cd. de México ha dado la cobertura municipal ya al 100 % de la población del país. No existe un plexo normativo en el que su contenido en leyes y reglamentos en los tres niveles de gobierno posibilitem su coordinación plena en materia de planeación y ejecución de planes y programas que permitan el manejo de estos fenómenos que imbrican la acción de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal.

En otra óptica: hace treinta años Rafael Arias (1990) abordó en su obra *La delimitación de una megalópolis*, los desafíos que se presentan por el crecimiento

acelerado de la población y sus efectos frente al municipio. Pasado ese lapso aún no se vislumbra una perspectiva de esa posibilidad a la luz de una concertación en los tres niveles de gobierno que permita las profundas previsiones que el tema exige. No obstante que el Estado de México fue la primer entidad de la República en contemplar en su texto constitucional el fenómeno metropolitano y su vigencia excede ya los doce años, lo cierto es que las actividades y políticas de los gobiernos en sus tres niveles no han alcanzado el deseable nivel de coordinación y el eficiente uso de los presupuestos para hacer efectivas sus zonas metropolitanas. Los casos de simple conurbación entre dos municipios o más, y de una o dos entidades de la república se resuelven a nivel de buena vecindad.

Gobernanza: connurbada, metropolitana y megalopolitana

Una gobernanza de esta naturaleza requiere de sustentos teóricos y, modelos para diversa aplicación y contemplar el Desarrollo Estratégico del Suelo, como señalara García Cuevas (2008), sin apartarse de temas tan importantes como los riesgos de sostenibilidad en el desarrollo del territorio, que resultan hoy vigentes para todo el país.

Conviene el estudio de los impactos jurídico, administrativo y operativo que se determinan cuando dos áreas urbanas exceden los límites territoriales de un municipio por su inmediatez y con ello suponen cuestiones legales, administrativas o simplemente operativas. El mismo escenario se da cuando se exceden los límites de una o más entidades federativas,

Esta temática debe ser abordada en todos sus aspectos para proyectar los lineamientos legales, administrativos y operativos que le den sustento. Su incidencia es totalizadora, máxime cuando implica la necesidad de coordinación en aspectos tan relevantes e intensos como la seguridad pública, la prevención y combate al crimen organizado, que necesariamente requieren de la armónica coincidencia en las acciones de todo nivel gubernamental.

El municipio mexicano y la globalización

Existe reciente y no menos abundante producción de estudios en esta temática. Su denominador común es que en el siglo XXI resulta un complejo entramado de retos específicos que en su conjunto abarcan al sector académico. Pero desde luego a la totalidad del territorio nacional y a cerca de dos mil quinientas municipalidades. Aunque la relación no es legalmente jerárquica pues la globalización no es sino un concepto para explicar o conceptualizar el entorno a las relaciones económicas,

su sustrato abarca la totalidad de los territorios y las poblaciones. Dentro de ese contexto como áreas de posible estudio se enuncian:

- A) Desarrollo local participativo
 - Ciudadano.
 - Comunitario. Urbano. Rural.
 - Pueblos originarios.
 - Por colaboración.

- B) Actores y poderes locales.
 - Autoridad estatal.
 - Autoridad municipal.
 - Inversionistas.
 - Planificadores y desarrolladores.
 - Sectores productivo y social.

- C) Planeación y gestión metropolitana.
 - Suficiencia del plan.
 - Técnica.
 - Financiera.
 - Política.

El municipio mexicano, definido como la célula básica de la organización geopolítica de la sociedad mexicana, sin excepciones de exclusión para la capital federal. En su conjunto no pueden ser ajenos al contexto mundial de la llamada globalización, que no es otra cosa que el reconocimiento al hecho de la existencia de una conducción supranacional, carente de lineamientos normativos sujetos a autoridad no visible, para la conducción de la economía en trascendencia total a poderes u organizaciones constituidas, en los ámbitos nacionales o internacional.

El impacto del fenómeno de la economía globalizada no puede ser ajeno en el mundo de hoy a ninguna persona o cualquier tipo de organización de personas.

Por ello el municipio no está exento de considerar su situación ante su existencia. No es sensato ignorarla. Sin ser limitativo se considera que dentro de una democracia representativa y dentro de nuestro sistema normativo resultan áreas de examen necesario.

Principales rasgos evolutivos del sistema Jurídico-Político en el actual contexto municipal mexicano

El constituyente de 1917 mexicano no sólo fue capaz de generar la primer constitución social en la historia, sino que dentro de la estructura política fue atingente en fortalecer, prácticamente revivir, la figura del municipio para sustentar en ella la célula básica de un federalismo real que la dictadura porfirista había diluido y que más de cien años después el sistema político, pese a su constante democratizadora, no ha sido aún capaz de alcanzar el nivel deseable en sus expectativas originales y de tránsito en el devenir perfeccionador de su modelo operativo.

La caracterización del sistema político mexicano se conforma a partir de tres elementos 1) Presidencialismo; 2) Partido dominante; y 3) Economía Mixta (Cosío,1972); este sistema evoluciona desde adentro a su variante Presidencialismo acotado-pluralidad, Política constante democratización, diputados de partido, representación proporcional, constitucionalización de los partidos, Sistema de planeación democrática, que surgió frente al contexto mundial de término de la tensión mundial Socialismo-Capitalismo. Finalmente con el surgimiento de la globalización se transforma evolutivamente en México al modelo Alternancia-Pluralidad, Política-Neoliberalismo. Su desgaste produce la renovación a la anunciada Cuarta Transformación, que se puede afirmar está en proceso de definiciones y de trazo en sus lineamientos programáticos. Esta visión del sistema necesariamente genera un apunte hacia el andamiaje jurídico.

El esbozo en líneas generales que se ha hecho de la evolución del sistema político mexicano, desde luego ha tenido sustancial reflejo en la legislación, en todos sus niveles, con mayor o menor grado de incidencia en su aplicación práctica y en la profundidad de su enfoque teórico-propositivo. En ambos sentidos se aprecia que es insuficiente y con evidentes rezagos en cuanto a la exigente realidad mexicana.

En este escenario la necesidad de un enfoque sistemático, interdisciplinario, propositivo es necesario. La materia jurídica no sólo es normativa, rectora de la actividad el sector público y garante de los derechos de los particulares. Es también unidad de congruencia y participación ordenada de la totalidad, sin exclusión alguna, de los participantes en cualquier actividad social, familiar, individual, política, económica, productiva, laboral, asociativa, comercial que no limitativamente y en toda su complejidad y conjunto resumen la vida y marcha cotidiana de la nación.

En tal condición la necesidad de que el área jurídica, desde la academia, el ejercicio profesional civil y de carrera, los colegios profesionales y quienes como

personas se integran estén en plena conciencia de la urgencia, impostergable por su necesidad de atender a la exigencia de conectividad del sistema jurídico con el nivel funcional de los órdenes de gobierno.

El reto académico

Resulta necesaria una visión de conjunto sobre el tema municipal. No están exentas de participar las universidades públicas y privadas, los Institutos de investigación de nivel superior, los Colegios Profesionales y sectores organizados productivo y de servicio. Sólo sus enfoques y ópticas diferentes podrán proporcionar el material necesario para recoger la visión de conjunto para su análisis, estudio y prospectiva.

Lo anterior no es excluyente para que se desarrollen planes de estudio que incluyan la creación de nuevas y la recuperación de carreras profesionales que inexplicablemente se cerraron como la de Ingeniero Municipal que existió en algunos de los Institutos Científicos de la provincia mexicana y que por último con patrocinio y cobertura académica de la SEP en la Ciudad de México, que era el único lugar de la República donde no había municipios.

El reto es diseñar, según necesidades, carreras que pudieran generarse en sus niveles profesional, sub profesional, técnico y operativo. Administrador Municipal, Administrador de Sistemas Catastrales, Técnico en Operación de Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado, Administrador de Mercados, Técnico en Operación de Catastro, Técnico en Recaudación Municipal. También agregar materias a la currícula, cuando son necesarias. Derecho Constitucional Local, en la licenciatura de Derecho. Sólo por ejemplificar.

El gran reto académico es necesariamente interdisciplinario y para ello es preciso establecer las bases de sustentación de la óptica, sentido y alcance de la temática. De otra manera sólo se generaría una dispersión de enfoques. Es preciso dar base a una agenda de trabajo: Visión interdisciplinaria del Municipio mexicano–Horizontes de estudio.

Los pueblos originarios y el municipio

El texto actual de nuestra Constitución Federal estableció en su Artículo 2º, cuarto párrafo un derecho a su libre determinación y que corresponderá a las constituciones locales el reconocimiento a sus pueblos y comunidades. Ello supone que el marco normativo que antes preveía tutelar a individuos, deberá contemplar como sujetos a colectividades no determinadas aún en su cualificación y número; reconocer derechos de representación colectiva, que por otra parte no excluyen la de los individuos que como ciudadanos tienen los propios, ni reconocen forma de participación en el pueblo o comunidad de la que forma parte.

Con relación a los municipios, las comunidades y pueblos tienen derecho a elegir sus representantes ante los Ayuntamientos. El último párrafo de la fracción (a) de ese artículo deja plena potestad a los Estados para que en sus respectivas Constituciones y leyes de ellas derivadas desarrollen el marco operativo. Esta tarea parece ser aún más compleja que la que se ha abordado legislativamente.

Las constituciones del Estado de México⁴ y de la Ciudad de México⁵ han abordado el tema en forma declarativa en su articulado para apegarse al texto federal. La legislación derivada deberá resolver en cada caso. Las formas de reconocimiento a los grupos y comunidades. Las formas de elección de sus representantes ante los Ayuntamientos⁶ y dar vigencia y operatividad a términos y criterios etnolingüísticos, de asentamiento físico, el ámbito de aplicabilidad del término “usos y costumbres”. Establecer los criterios de preservación de estos para el desarrollo de la cultura y de los valores propios como aportación comunitaria al resto de la población.

Es urgente lo anterior en prevención de algunos casos prácticos.

Primer caso

Una comunidad pretende su reconocimiento y representación ante el Ayuntamiento y reclama que no ha sido convocada su representación. La autoridad municipal responde que el municipio no está en la enumeración de la ley y no tiene por qué reconocerlos ni aceptar su representación. La comunidad no tiene elementos de apoyo oficial para su reconocimiento como pueblo originario pues su enumeración como pueblo en el Bando Municipal carece de esta característica y no tiene otro reconocimiento oficial étnico o cultural.

⁴ La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (CPELSE). En su artículo 17 dice: “El Estado de México tiene una composición pluricultural y pluriétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Esta Constitución reconoce como pueblos indígenas dentro del territorio mexiquense a los Mazahua, Otomí, Náhuatl, Matlazinca, Tlahuica y aquellos que se identifiquen en algún otro pueblo indígena”.

⁵ La Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX). Menciona en su artículo 57: “Esta Constitución reconoce, garantiza y protege los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas y sus integrantes. Las mujeres y hombres que integran estas comunidades serán titulares de los derechos consagrados en esta Constitución. En la Ciudad de México los sujetos de los derechos de los pueblos indígenas son los pueblos y barrios originarios históricamente asentados en sus territorios y las comunidades indígenas residentes”.

⁶ El caso particular del Estado de México la Ley orgánica municipal en su artículo 78 párrafo segundo donde establece lo siguiente: Artículo 78.- ... En los municipios con población indígena, el cabildo emitirá una convocatoria con la finalidad de invitar a las comunidades indígenas a elegir, de acuerdo con su sistema de normas internas, procedimientos, tradiciones, usos y costumbres, un representante ante el Ayuntamiento, dicha voluntad será plasmada en un acta. La convocatoria deberá expedirse entre el segundo domingo de marzo y el 30 de ese mes del año inmediato siguiente a la elección del ayuntamiento, en la forma y términos que éste determine y aprobada por el Cabildo; tendrá que publicarse, con su respectiva traducción, en los lugares más visibles y concurridos por los indígenas. Tal representación deberá ser reconocida por el Ayuntamiento electo a más tardar el 15 de abril del año que corresponda. Los municipios pluriculturales, podrán tener un representante por cada etnia y/o grupo indígena.

Segundo caso

Un grupo de poblaciones originarias enclavadas en una zona metropolitana de espectacular desarrollo urbanístico reclaman para defensa de sus derechos comunitarios y patrimoniales su representación legal. El Presidente Municipal y el Ayuntamiento correspondiente no dan curso a admitirla ante el Cabildo y menos aún a reconocer a las comunidades en su naturaleza originaria. Para efectos de juicios de amparo la representación hubo de ser reconocida por el Poder Judicial de la Federación a costa de un inmenso desgaste para las comunidades y sólo para los efectos del Juicio.

Tercer caso

Una comunidad carente de representación ante el Ayuntamiento y al no ser convocada por éste, celebra una Asamblea comunitaria, respaldada en usos y costumbres y en ausencia de su reconocimiento como población originaria hace una declaración de Independencia y autonomía administrativa respecto de la autoridad municipal que no le reconoce.

Parece un panorama de desquiciamiento en el orden jurídico. Urge atenderse.

Conclusiones

En un esquema de dinámica social las instituciones y los sistemas sociales están en devenir constante, sujetas a variables múltiples e irrepetibles.

La constante es la capacidad de transformación para la óptima visión transformadora y el consenso necesario. Este es el reto al Municipio Libre Mexicano en la segunda década del siglo XXI, tan próximo en tiempo y tan lejano en su visualización consciente y ordenada. En un esquema de participación democrática todos estamos convocados.

- 1.- A más de una centuria de vigencia de un orden constitucional en constante adecuación a las transformaciones sociales y a las exigencias del entorno internacional, se hace presente el rezago del nivel más próximo a la población en sus órdenes legal, operativo, funcional y prospectivo. El municipio libre mexicano actual debe ser objeto de atención prioritario pues el grado de deterioro del organismo social demanda en formar urgente de renovar sus capacidades en la sustentación orgánica del estado y dar cuerpo a la regeneración del tejido social para su sano desarrollo.
- 2.- Resulta preciso vigorizar el andamiaje social a partir de la generación de los valores del individuo en la sociedad mediante acciones concretas (políticas

públicas) la generación de valores a partir de la familia, sus individuos, la convivencia entre familias en el orden vecinal y comunitario, pre ordenar un sano proceso de integración social. Fortalecer la célula básica del orden social en un ámbito republicano es generar condiciones para articular las demandas y respuestas en el proceso de planeación democrática en forma ascendente, para que las aportaciones técnicas de la regionalización y sectorización generen un sano proceso y un producto democrático que pueda retroalimentarse para conducir las relaciones sociales y económicas en forma de respuestas a las exigencias básicas y vertebradas en planes y programas.

- 3.- Es necesaria e inminente una visión interdisciplinaria para conformar la Agenda temática para el municipio mexicano en la segunda década del siglo XXI, que debe abarcar la óptica conveniente para diseñar los lineamientos adecuados, las reformas legales y estructurales necesarias a partir del fortalecimiento del Municipio Libre.
- 4.- Es preciso, urgente y necesario que esta agenda no excluya a los sectores académico, sectorial productivo y de servicios, político, social y en general de expresión de toda clase de organizaciones para recoger en su seno sus aportaciones constructivas y contribuir a la integración social para fortalecer el tejido social y propiciar su sano desarrollo a partir de la familia como eje de la vida vecinal y comunitario para la sana convivencia.
- 5.- Se propone una temática que incluya necesariamente Finanzas Públicas Municipales (su fortalecimiento y sana administración) estructura orgánica. La representación de los pueblos y comunidades a partir de su identidad.
- 6.- Se propone el estudio de modificar el Artículo 31 fracción II de la CPEUM a efecto de darle unidad a la instrucción cívica a la ciudadanía como eje rector del municipio y con la participación de asociaciones civiles para garantizar su versatilidad política y religiosa, creando el Sistema Nacional de Instrucción Cívica para la atención de esta área.
- 7.- Sustituir el actual SMN por un Servicio Social Obligatorio (SSO) para hombres y mujeres que llegan a la mayoría de edad y combinando esa acción con brigadas interdisciplinarias del servicio social de las instituciones de educación superior y la actuación de éstas en programas municipales de desarrollo. Hacer optativo dentro del SSO y el SMN y de ahí generar la base a la Guardia Nacional en su reclutamiento y conformación.

Bibliografía

Asamblea Legislativa de la Ciudad de México (2017) *Constitución Política de la Ciudad de México*, México.

Arias Valdés, Rafael (1990) *La delimitación de una megalópolis*, El Colegio Mexiquense, México.

Cosío Villegas, Daniel (1972) *El sistema político mexicano*, El Colegio de México, México.

Diputados de la Legislatura del Estado de México (2019) *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, México. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Estado%20de%20Mexico/wo31242.pdf>, consultado el 03 de mayo de 2019.

Diputados de la Legislatura del Estado de México (2019) *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*, México. disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf>, consultado el 03 de mayo de 2019.

García Cuevas, Fernando Alberto (1999) *El Desarrollo Estratégico del suelo en el Estado de México, Políticas gubernamentales y perspectivas*, CRESEM, México.

H. Congreso de la Unión (2019) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México. disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/hm/1.htm>, consultado el 03 de mayo de 2019.

Moreno Roberto, Olvera Jorge y Olvera J.C. coords. (2015) *El municipio mexicano ante los grandes retos del siglo XXI*, Universidad Autónoma del Estado de México, México.

Perold Helene, Stroud Susan y Sherranden Michael (2003) *Servicio Cívico y Voluntariado en el siglo XXI*, Global Service Institute y Volunteer and Service Enquiry Southern Africa.

Pichardo Pagaza, Ignacio (2019) *Iniciativa para adicionar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el Artículo 115-B*, Segundo Congreso Internacional de Derecho Municipal. Sede: Centro Cultural Toluca, Mesa: Perspectiva del Municipio.

Quintana Roldan, Carlos (2017) *El tratamiento académico del Municipio en el Colegio Mexiquense, A.C., a lo largo de tres décadas, en Instituciones, sociedad civil y políticas públicas*, Trayectorias de investigación, El Colegio Mexiquense A.C., México.

Sentíes Gómez, Octavio, *Federalismo formal. Centralismo económico*, Facultad de Derecho de la UNAM, México.

Serna de la Garza, José (2003) *Federalismo y sistemas de distribución de competencias legislativas*. UNAM, México.

Valdés Hernández, Luis Alfredo (1999) *El enfoque de análisis de sistemas y la administración para la calidad*, En Revista de Contaduría y Administración, No. 195, octubre-diciembre, México.

Vélez Torres, Antonio (2015) *Gestión pública y gobernanza en el desarrollo metropolitano*, El caso Estado de México. Instituto de Administración Pública del Estado de México, México.

Modernización del municipio mexicano

Modernization of the Mexican municipality

Ignacio Pichardo Pagaza*

RESUMEN

La evolución de la estructura política, social y financiera del municipio ha quedado atrás de las necesidades que demandan los ayuntamientos del país. La realidad se ha impuesto en las grandes urbes, muchas sin una normatividad precisa o uniforme; ejemplo, las grandes ciudades municipales, han creado un puesto administrativo: el administrador de servicios, que se encarga exclusivamente de proporcionar los servicios públicos a la población.

Con motivo del quinientos aniversario del municipio mexicano es necesario proponer su modernización integral, por la vía de las técnicas de digitalización, apropiadas para cada tarea y nivel jerárquico. Hacerlo con una mirada socio-demográfica que permita la categorización municipal; misma que facilite reconocer la heterogeneidad que impone la demografía. La Academia debería concluir la celebración del aniversario, con una propuesta legislativa ante el H. Congreso de la Unión para modificar y adicionar a la Constitución Política.

Muchas consideraciones avalan ese planteamiento; mencionaremos dos: la primera es que entre las instituciones que integran la estructura constitucional federal, el municipio es la que menos cambios ha experimentado desde su fundación. En segundo lugar, el contexto en el que operan los ayuntamientos ha cambiado radicalmente, no así la institución misma.

Palabras clave

Municipio, modernización, digitalización, propuesta legislativa.

ABSTRACT

The evolution of the political, social and financial structure of the municipality has fallen far behind the needs of the country councils. Reality has been prevailing in large cities, for example several municipal cities have created, without clear legal phases and important post manual City Manager.

On the occasion of the five hundredth anniversary of the Mexican municipality, it is necessary to propose its integral modernization. Through appropriate digitalization techniques for each task and hierarchical level. Doing it with a demographic approach that allows municipal categorization. Academy should also conclude the celebration of the 500th anniversary of municipal institution with a legislative proposal before congress to add the General Constitution.

Several considerations support this approach; we mention two, first: the municipality has experienced very few practical adjustments since its founding. Second: the context in which city councils operate has radically changed, in the last decades but not the institution itself.

Key words

Municipality, modernization, digitization, legislative proposal.

* Investigador de El Colegio Mexiquense; Investigador invitado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México y desde el año 2000 ha laborado sobre el tema de políticas públicas a nivel nacional y estatal en materia de Medio Ambiente; Licenciado en Derecho, UNAM; licenciado en Relaciones Industriales, UIA; un postgrado en Administración, Dartmouth College, EUA, Beca Fullbright y la Maestría en Administración Pública y Finanzas, Escuela de Economía de Londres, Universidad de Londres; Beca Consejo Británico. Fue gobernador del Estado de México. Ocupó diversos cargos administrativos, políticos, académicos y diplomáticos.

Explicación inicial

El presente trabajo lleva la intención de convertirse en una iniciativa de ley para modificar y adicionar la Constitución Política en sus artículos 41, 115 y un Artículo nuevo adicional que podría denominarse Artículo 115-BIS o Artículo 115-A, según la técnica legislativa que se elija.

El escrito está dividido en dos partes: la primera es una sección considerativa que sirve de fundamento a la segunda, que consiste en una propuesta de modificación y adición constitucionales.

Quinto Centenario del Municipio Mexicano

Con motivo del 500 aniversario del municipio mexicano, es necesario proponer la modernización integral de esta institución 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.

Necesidad de revisar la estructura política, social y financiera del municipio

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. 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.

Se desea reconocer el importante trecho que se ha avanzado el país en la ruta

de la modernización municipal, con las reformas constitucionales introducidas por el legislador en las iniciativas aprobadas, al artículo 115 constitucional, en los años de 1983 y 1999.

La realidad demográfica del país

La primera medida que debe atender una renovación de la institución municipal es, reconocer la heterogeneidad que impone la realidad demográfica del país.

Se desea proponer una tipificación municipal, o sea, una clasificación de los municipios por tamaño de población. La clasificación que se propone está incorporada en el Cuadro I.

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.

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.

Modelos de organigramas municipales

En la o las propuestas de iniciativa de ley contenidas en este trabajo, 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.

Nueva estructura para el cabildo

Un primer cambio, se refiere al cabildo mismo. De hecho es un regreso a la idea original de los creadores del municipio mexicano. 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 necesariamente dejarán de percibir, 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 sé que encomiendan a cada concejal, de tal manera que no se entienda que es una duplicación de funciones con el servidor público 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.

Secretario encargado de los servicios públicos municipales

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 cotidianas 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.

Profesionalización del trabajo municipal

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.

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.

La esperada reforma a las finanzas y fiscalidad municipales

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 esclarecida 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.

Cómo lograr una nueva distribución de competencias fiscales

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. Este 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 llevan 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.

Los impuestos inmobiliarios y el Catastro

Otro aspecto de revisión urgente es establecer en las normas fiscales, estatales y municipales del área inmobiliaria, 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.

Catastro técnico: poderoso instrumento de recaudación

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.

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.

La prestación de los servicios municipales

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 responsabilidad 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.

Digitalización en la administración de los servicios municipales

Los servicios públicos municipales son un campo fértil y apropiado para introducir, en su prestación a los ciudadanos, 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 obligatorias, de acuerdo a la clasificación que corresponda a cada municipio.

El Tablero de Control o Tablero de Mando.

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 autorizado 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 cuantitativa 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 esta 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

Los programas digitales y sus plataformas permiten transmitir en automático al tablero de mando principal, la información diaria de los ingresos recaudados y de las transferencias en participaciones federales. Puede incluirse los saldos diarios de los bancos en donde el gobierno municipal tiene sus cuentas.

El control del gasto público. Apareceran 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 autorizado 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.

Actividades económicas municipales preponderantes

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.

Nuevas responsabilidades municipales

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 solo 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 aconsejable 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.

Nuevas responsabilidades municipales durante los próximos 20 años

Se pueden dividir en dos categorías. La primera categoría está integrada por las llamadas Metas del Milenio de las Naciones Unidas cuyos grandes propósitos generales son la desaparición del analfabetismo y el mejoramiento de la calidad y extensión de la educación; la erradicación de la pobreza a nivel mundial; el combate a la deforestación y desertificación; la disminución de los efectos del cambio climático; la participación de la sociedad en el gobierno; la igualdad de género y otras más.

En los estudios elaborados por el Centro de Investigación Económica y Desarrollo (CIDE) y el Instituto Nacional del Federalismo (INAFED), se propone las tareas para el futuro inmediato de los municipios mexicanos. 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.

Una propuesta legislativa

Como resultado de las apreciaciones anteriores se consideró conveniente ir un paso más allá de la exposición de la problemática municipal, que aunque incompleta es ya de por sí muy vasta; hacer una propuesta legislativa que permita encontrar cambios, mejoramiento, perfeccionamiento y nuevos elementos que nos hagan llegar a una propuesta de iniciativa de modificaciones constitucionales relacionadas con la institución municipal.

Con esta intención se propone una iniciativa para modificar el artículo 41.

Decreto

ARTÍCULO I. Se adiciona el artículo 41 de la Constitución General de la República para quedar como sigue:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y los de los Municipios, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

...

ARTÍCULO II. Se adiciona la Constitución General de la República con un nuevo artículo denominado Artículo 115-A.

Artículo 115-A. En los municipios del país los ayuntamientos regirán 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

comprobable 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 obligaciones, en capítulo por separado en la cuenta pública de los ayuntamientos.

FRACCIÓN VIII.- La legislación secundaria señalará la forma y metodología para el cumplimiento de la obligación del cabildo de establecer programas para la capacitación de los funcionarios municipales, en todas las categorías demográficas. Los cursos de preparación, capacitación y especialización deberán impartirse, cuando menos cada trienio, a los servidores públicos de la jerarquía municipal bajo la orientación y supervisión de los regidores y síndicos integrantes del cabildo.

FRACCIÓN IX.- Las normas reglamentarias establecerán, en función de la categoría demográfica de cada ayuntamiento, la forma de cumplimiento de sus responsabilidades en las materias siguientes: participación ciudadana en

la administración municipal; acceso a la información municipal incluyendo las decisiones del cabildo; protección civil en casos de desastre; 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.

RESEÑA

Municipalistas y municipalismo en México*

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

“**M**unicipalistas y municipalismo en México” es uno de esos libros que no llegan sino hasta que son socialmente necesarios; llegan, no cuando la moda y recurrencia exigen una prenda adicional de lo mismo, sino cuando el olvido y la indiferencia suenan a deuda pendiente. Es el caso de los municipios mexicanos; hoy, en tiempos de frenesí centralizador, son materia exótica, instituciones pequeñas, partículas invisibles y, cuando muy malos van, un problema para el desarrollo nacional.

En efecto, estos tiempos no son ni prometedores ni reivindicativos para los municipios; una suerte de proyecto centralizador corroe la, ya de por sí débil, estructura de la federación mexicana. Aunque el recuerdo de la concentración política-administrativa del siglo XX aún está fresco y sus efectos siguen siendo llagas abiertas, hemos emprendido un viaje hacia el pasado. Por eso es oportuna la aparición de materiales bibliográficos que nos recuerden que el lugar de reproducción social por excelencia sigue siendo el municipio.

“Municipalistas y municipalismo en México” es una obra que, fiel a su prosapia, el INAP ha editado en la víspera de los 500 años de la fundación del primer municipio en la América continental, como un reconocimiento a quienes han dedicado parte de su vida a su promoción y estudio. Municipalismo y municipalistas constituyen la diada de un proyecto histórico que entre episodios de continuidad y ruptura va mostrando las oportunidades y problemas de la vida asociada al nivel de las comunidades, que son su telos y esencia.

La obra, desde el índice de contenido, da cuenta del extenso grupo de mexicanos e instituciones que han forjado el pensamiento y la acción en torno a los espacios municipales. Así, la primera acotación es que su atención se centra en la producción posterior a la Revolución Mexicana, a pesar de advertir que las raíces de esta materia se hunden allende la época colonial. Ni hablar; toda

* Reta Martínez, Carlos (2018), *Municipalistas y municipalismo en México*, INAP, México.

selección implica omisión. Sin embargo, pretende, compensatoriamente, ordenar tan abundante material de información y consulta.

Aún y con esa delimitación del trabajo del municipalismo y los municipalistas, el texto tuvo que definir una estrategia que guiara la lectura. La estrategia fue definir 5 grupos que, por su afinidad intelectual y factual, permitieran consultas de bloque. El resultado fue un número igual de secciones, a saber: 1) estudios jurídicos, 2) estudios electorales, 3) la agenda de gobierno municipal, 4) asociativismo municipal, 5) la agenda para el fortalecimiento municipal.

La sección de estudios jurídicos, como su denominación indica, concentra las aportaciones que distinguidos juristas han dedicado para clarificar la naturaleza del municipio (iusnaturalismo vs iuspositivismo), así como su lugar y función en el entramado estatal. Pero, no se limita al trabajo disciplinario *stricto sensu*, incluye a notables y perspicaces inteligencias que, desde la cercanía entre ciencia política y constitucionalismo, logran finas disecciones del poder estructurado y estructurante.

En la sección de estudios electorales se reseñan los trabajos de conspicuos analistas que lograron advertir la importancia de vincular el comportamiento electoral en el orden municipal con los cambios que el país de la última década del siglo XX experimentaba como un proceso de cambio gradual y no disruptivo. Así mismo, dichos trabajos abrieron brecha para repensar al municipio como detonador de cambios profundos, como complemento y alternativa a esa férrea tendencia y gusto por la historia sólo nacional, tan cercana a la megalomanía.

La agenda de gobierno municipal refiere personas y grupos que, reconociendo las limitaciones de las instituciones municipales derivadas de la Revolución Mexicana, confiaron en que podían desplegar su propia agenda de políticas y, desde ahí, sumarse al desarrollo del país. En esta sección el lector encuentra el punto de confluencia entre diagnósticos, estudios y proyectos de desarrollo municipal que ha servido de base al municipalismo activo institucionalizado.

La sección de asociativismo municipal da cuenta de las organizaciones que han encontrado en la agregación una forma de análisis, resistencia y promoción. La asociación de municipios es una de las asignaturas más recientes en la historia del municipalismo, por lo que su inclusión en la obra resultó imprescindible y necesaria para explicar las formas contemporáneas que la inteligencia colectiva ha creado para enfrentar la tierra de gigantes que ha producido el predominio de federación y estados en menoscabo de los municipios.

Por último, la agenda para el fortalecimiento municipal conjunta las estrategias institucionales que derivaron del panorama posrevolucionario en el que prevalecía el menosprecio municipal. Muestra las páginas más gloriosas del municipalismo convertido en proyecto público de fortalecimiento municipal. Su lectura evidencia los episodios de la historia que, en justicia y estrategia, permitieron la discusión

del desarrollo del país a través de una racionalidad diferente: la de los municipios fortalecidos, a contrapelo del rancio centralismo que los ignoró.

En consecuencia, el lector encuentra en cada sección referencias sólidas sobre personas, obras y acciones que le permiten iniciar o incrementar el conocimiento del municipalismo y los municipalistas en México:

Sección I. Estudios jurídicos: 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.

Sección II. Estudios electorales: 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 y Carlos Luis Moreno Jaimes.

Sección III. La agenda de gobierno municipal: Modesto C. Rolland y el primer libro sobre el municipio libre, Gustavo Garza Villarreal: de la gestión municipal a la economía política urbana; el Maestro Gustavo Martínez Cabañas. Visionario del fortalecimiento de los gobiernos municipales mexicanos; La aportación de Raúl Olmedo desde que asumió el desafío municipal; La capacitación formal y propuesta social de Arturo Pontifes Martínez; La labor de Vicente Anaya Cadena en la profesionalización y la planeación municipal; La obra de Alfonso X. Iracheta Cenecorta a través de los planes y proyectos urbanos; José Mejía Lira: la coyuntura entre planeación democrática y políticas públicas; Enrique Cabrero Mendoza y el nuevo municipio mexicano; Mauricio Merino Huerta, Tonatiuh Guillén: el diseño institucional y la frontera México-Estados Unidos; Alicia Ziccardi: de la pobreza urbana al buen gobierno local; Rodolfo García del Castillo. Especialista del municipio urbano; Ady Patricia Carrera Hernández. Municipio y desarrollo; Antonio Sánchez Bernal, La Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A. C., El Premio Gobierno y Gestión Local y, finalmente, Fernando Pérez Rasgado: sus visiones endógena y sistémica.

Sección IV. Asociativismo municipal: Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM). La búsqueda de la unificación municipal en México; Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM). Una alternativa de extensión hacia los municipios; Asociación de Alcaldes y Autoridades Locales de México A.C. (AALMAC): El asociativismo municipal de los gobiernos progresistas y de izquierda; Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC). Una ventana de oportunidades de los Gobiernos Locales en México; El municipalismo ciudadano: la experiencia del Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara” A.C.; Sergio Enrique Arredondo Olvera. Fundador y pionero en el asociativismo en México y José Octavio Acosta Arévalo, el activismo municipalista.

Sección V. La agenda para el fortalecimiento municipal: La labor del INAP en torno al municipio: glorias pasadas y nuevos albores, Instituto Nacional de

Administración Pública, A.C. (INAP); El método acción-investigación de Carlos H. Gadsden Carrasco, Centro Nacional de Estudios Municipales y Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

El conjunto de las secciones ha querido responder a la pregunta ¿Quiénes han contribuido al estudio de los municipios en México y cómo su trabajo y visión han influido en los cambios experimentados por este espacio de gobierno?

Sin duda, el libro logra el objetivo de definir quiénes han contribuido de manera determinante al estudio de los municipios en México, así como explicar cómo han influido en los cambios experimentados por este espacio de gobierno en los siglos XX y XXI. Se espera, como valor agregado, preservar contenidos y experiencias útiles para la agenda de la reforma municipal, la academia, la formación de recursos humanos, así como para trazar escenarios tendenciales y estratégicos.

DOCUMENTOS

Las Actas de Cabildo Mexiquenses más Antiguas

Las actas de cabildo constituyen el testimonio documental más importante de los municipios, resumen entre otros aspectos relevantes, la instalación e integración de los Ayuntamientos.

En estos documentos quedan registrados los nombramientos de los Regidores, Síndicos y Secretario del Ayuntamiento, así como de los titulares de las dependencias que integran las administraciones municipales, y contienen las decisiones del gobierno, frente a las demandas sociales.

El conocer las actas de cabildo, nos permite enterarnos de episodios de la vida social, económica, política y cultural de los municipios.

El Instituto de Administración Pública del Estado de México, a través de la Dirección de Modernización Municipal, se ha dado a la tarea de recopilar las actas de cabildo más antiguas, que son un legado histórico para los habitantes del Estado de México.

En este artículo, se presenta el acta de cabildo del Ayuntamiento de Toluca, de fecha 3 de marzo de 1814, donde se plasma la forma en que se gobernaba el municipio donde se ubica esta ciudad capital.

Año de 1811.
Marzo.

Acuerdo 1º

Informe del Secretario
 sobre el estado de los asuntos
 del M. D. Ayuntamiento

de su libro.

En la Ciudad de Toluca à tres de Marzo de mil ochocientos once, convalidado y unido el M. D. Ayuntamiento en la posada del segundo Alcalde: y presidiendo el primero, expuso que que respecto de que acaba de tomar posesion de su cargo y cargo de las noticias necesarias à cerca del estado en que se halla este respetable Cuerpo, y del plan de su gobierno y resoluciones que haya tomado, arbitrio que haya establecido ó meditado para ocurrir à su indispensables partes, cuenta de los caudales que hayan entrado en poder de su Secretario, y demas puntos que sean de su inspeccion y cargo, y que desde luego contraxian en sus libros respectivos, pidió que se manifestasen estos, ó se le interinye en orden à ellos, principalmente por los Señores Capitulados mas antiguos, como que no debian estar mejor impuato de todo; y remitiéndose dicho Señor al informe del Secretario actual, que tambien lo fue en el año anterior, expuso que no habia mas libros que uno que recibí en que constan las actas de elecciones y posesiones del M. D. Ayuntamiento; otro que formó à su carta para las de nombramiento de electores de Partido que hayan de ocurrir como un recaudo à la Capital para las elecciones de Diputados de la: y un quaderno que tambien formó para recibir las peticiones, demandas y contestaciones presentadas al mismo Cuerpo: que por no haber quaderno (en que igualmente hay mandados, contestaciones, y otros) tocamos al Segundo ordinario se puede veria en cumplimiento de parte de lo sentado y acordado en el año anterior, una vez que todo debiera haberse escrito y puesto con el arreglo y orden que sea repetida y consiguiente à la nueva forma establecida de gobierno, y que era correspondiente al honor y decoro del M. D. Ayuntamiento; no se hizo así, por que sin embargo de que el informe se lo represento varias veces en cumplimiento de la obligacion que tenia ya como Procurador Sindico, ya tambien como Se-

Marzo de 1814.

Muebles.

Fondo.

Resolución
de los señores
y ayuntamiento

Muebles y sus de-
tinos.

creación, y pidió se le habilitase con los libros que se necesitaban así para extender los acuerdos, como para copiar los cédulas, cédulas de oficio, contestaciones y demás relativas al M. T. Consejo y sus dependencias, nunca se le franquearon, aunque siempre se le ofrecieron, ni él pudo crearlos en su escritorio, por carecer como oportunamente ha carecido y carece de facultades para ello, pues à no ser así, no hubiera dudado proporcionar à su corte los libros y aun los muebles precisos, como son una mesa con su cubiaca, papel y acedó de escribir, asiento y un estante ó armario para los libros y papeles de la Secretaría, que nada de esto tuvo ni tiene hasta la presente, ni se le ha proporcionado, acaso por no haber fondo de donde saquear sus cosas, pues es bien sabido que la Ciudad carece absolutamente de ellas y de propios y arbitrios que se formarlo, como que los únicos arbitrios que se han concedido, eran destinados con las contribuciones de los hacendados para la subsistencia del Escuadrón Urbano, por cuyo motivo no se pudo satisfacer al informante ni un medio real de los quinientos pesos que se asignaron como à Secretario. En cuya virtud, y en la vía que en su confirmación añadieron los señores Señores antiguos, acordaron todo: que por ahora, y sin perjuicio de mediar sobre arbitrios con que se pueda suplir à los gastos municipales que son indispensables, se comprasen seis libros de á doscientas fojas, destinándose los precios al servicio del Excmo. y los restantes à la Secretaría, solicitándose al propio tiempo otro armario para que copie con la debida separación las cédulas superiores, oficios y contestaciones relativas al M. T. Ayuntamiento, y sea copiando y escribiendo lo demás que fuere necesario: que mande hacer una mesa con su correspondiente cubiaca y acedó de escribir, los asientos precisos y dos estantes para los papeles

Noviembre de 1811.

Días de Acuerdo.

Extencion y subscripcion de lo acordado.

Apohecado en Mexico.

Há. en la Corte.

impreso y manuscritos que debe tener la Secretaría juntamente con sus respectivos libros, e iguales muebles para el Juzgado entendiéndose á cargo del Regidor Don José Leocadia Plencón el proporcionar lo que para providencia sobre los asuntos que mencionadamente vagan concurriendo, formar un plan de gobierno interior y exterior, dictar las ordenanzas municipales que la Constitucion exige, y atender á los demas objetos que son del cargo de este respectible cuerpo se juntan los Señores Capitulares en los dias Martes y Sabados cada semana en inteligencia de que las sesiones han de comenzar á las diez de la mañana y lo que se tratare, acordare y resolviere se hade escribir, y se continuará escribiendo en el libro de acuerdos, y lo firmaran todos, aun los que hayaren sido de dictamen contrario al que prevaleciere y signiere la mayor parte de los vocales asistentes; y por último, que en atencion á que es indispensable que el Ill. M. Ayuntamiento tenga un Apohecado en la Capital de Mexico para sus asuntos particulares y los del Publico, se confiera un poder amplio y bastante al Regidor Don José Francisco de Castro Carralero que actualmente se halla en dicha Capital, á fin de irse para que lo pueda subsistir en el Agente de negocios á Desempeñar el número que sea acordado á esta confianza, y para lo para otra sesion el tratar sobre el establecimiento de un Apohecado que es necesario en la Corte. Así lo acordaron y resolvieron y firmaron.

Antonio Cuevas
 Juan José Serrón
 Lorenzo José de Castro
 Mariano Cardozo
 Lic. Angel Navarro de Castro

Transcripción:

Año de 1814

Marzo

Acuerdo 1o.

En la Ciudad de Toluca a tres de marzo de mil ochocientos catorce, convocado y unido el M. I. Ayuntamiento en la posada del Segundo Alcalde y presidiendo el primero expuso éste que respecto de que acaba de tomar posesión de su empleo y carece de las noticias acerca del estado en que se halla este respetable cuerpo, y del plan de gobierno y resoluciones que haya tomado, arbitrios que haya establecido o indicado para ocurrir a sus indispensables gastos, cuentas de los caudales que hayan entrado en poder de su Tesorero, y demás puntos que sean de su inspección y cargo, y que desde luego constarían en sus libros respectivos, pidió que se le manifestaren éstos, o se le instruyese en orden a ellos, principalmente por los Señores Capitulares más antiguos, como quienes debían estar mejor impuestos de todo; y remitiéndose a dichos señores el informe del secretario actual, que también lo fue en el año anterior, expuso éste no haber más libros que uno que recibió en que constan las actas de elecciones y posesiones del M.I. Ayuntamiento; otro que formó a su costa para los nombramientos de electores del partido que hayan de ocurrir como han ocurrido a la capital para las elecciones de Diputados de Cortes; y un cuaderno que también formó para escribir los ocios, consultas y contestaciones pertenecientes al mismo cuerpo: que por este mismo cuaderno en que igualmente hay mezcladas contestaciones y ocios tocantes al Juzgador ordinario se puede venir en conocimiento de parte de lo tratado y acordado en el año anterior, pues aunque todo debiera haberse escrito y puesto con el arreglo y claridad que era regular y conveniente a la nueva forma establecida de gobierno, y que era correspondiente al honor y decoro del M.I. Ayuntamiento; no se hizo así, por lo que sin embargo de que el informante lo representó varias veces en cumplimiento de la obligación que tenía como Procurador Síndico, ya también como Secretario, y pidió se le habilitase con los libros que se necesitaban así para atender los acuerdos, como para copiar las ordenes, cartas de ocio, contestaciones y demás relativos al M. I. Cuerpo y sus dependencias, nunca se le franquearon, aunque siempre se le ofrecieron, ni él pudo costearlos de su bolsillo, por carecer como notoriamente ha carecido y carece de facultades para estos, pues de no ser así, no hubiera dudado proporcionar a su costa los libros y aún los muebles precisos, como son una mesa con su cubierta, papel y recado de escribir, asientos y un estante o armario para los libros y papeles de la secretaría, que nada de esto tuvo ni tiene hasta la presente, ni se le ha proporcionado, acaso pues es bien sabido que la ciudad carece absolutamente de ellos y de los propios arbitrios de que

formarlos, como los únicos arbitrios que se le han concedido, están destinados con las contribuciones de los hacendados para subsistencia del Escuadrón Urbano, por cuyo motivo no se le pudo satisfacer al informante ni un medio real de los quinientos pesos que se asignaron como Secretario. En cuya vista, y de los más que en su confirmación añadieron los referidos señores antiguos.

ACORDARON todos: que por ahora, y sin perjuicio de meditar sobre arbitrios con que se pueda sufragar a los gastos municipales que son indispensables, se compren seis libros de doscientas fojas, destinándose los precisos al servicio del Juzgado, y los restantes a la secretaría, solicitándose al propio tiempo otro amanueme para que copie con la debida separación las órdenes superiores, ocios y contestaciones relativas al M. I. Ayuntamiento, y que se le mande hacer una mesa con su correspondiente cubierta y de escribir, los asientos precisos y dos estantes para los papeles impresos y manuscritos que debe tener la Secretaría justamente con sus respectivos libros, e iguales muebles para el Juzgado corriendo a cargo del Regidor Don. José García Rendón el proporcionarlo todo; que para providencia sobre los asuntos que sucesivamente vayan ocurriendo, formar un plan de gobierno interior y exterior, dictar las ordenanzas municipales que la Constitución exige, y atender a los demás objetos que son del cargo de este respetable Cuerpo se ajusten los Señores Capitulares en los días martes y sábados cada semana en inteligencia de que las sesiones han de comenzar a las diez de la mañana, y lo que se tratare, acordare y resolviere se ha de escribir, y continuará escribiendo en el libro de acuerdos, y lo firmarán todos, aun los que no hayan sido de dictamen contrario al que prevaleciere y siguiere la mayor parte de los vocales asistentes; y por último, que en atención a que es indispensable que el M.I. Ayuntamiento tenga un Apoderado en la Capital de México para asuntos particulares y los de orden público, se le conera un poder amplio y bastante al Regidor Dn. José Francisco de Castro González, que actualmente se halla en dicha Capital, habilitándole para que lo pueda sustituir en el agente de negocios o procurador de número que sea acreedor a esta conanza, y dejando para otra sesión el tratar sobre el establecimiento de otro Apoderado que es necesario en la Corte. Así lo acordaron, resolvieron y firmaron. (Rúbricas)

Para contextualizar el análisis, es importante señalar que la firma de esta acta se sitúa en una época donde los municipios funcionaban de acuerdo a usanza española, recordando que el Estado de México fue erigido 7 años después (2 de marzo de 1821).

Una vez realizada esta precisión, se advierten algunos aspectos relevantes que confieren valor documental e histórico al acta en cuestión:

En el citado documento encontramos el antecedente de actividades esenciales para la Administración Pública, como lo que conocemos en la actualidad como

entrega recepción del gobierno, en este caso municipal; también, se hace un esbozo de lo que hoy en día sería el **plan de gobierno**.

Para ello partiremos de analizar que el Alcalde Primero de la ciudad, expone que acaba de tomar posesión de sus funciones y desconoce el estado que guarda el cuerpo edilicio, como las resoluciones que se hayan tomado para conocer los gastos indispensables, que son las cuentas de los caudales que se encuentran en poder del Tesorero; los puntos de inspección y cargo que constarían en los libros respectivos; y el plan de gobierno. Solicita que los Señores Capitulares le dieran a conocer la información antes mencionada, puesto que debían tener un conocimiento mejor de tales asuntos.

Es evidente que en esa época, la ciudad carecía de los arbitrios propios para sufragar tales necesidades, puesto que únicamente contaba con las contribuciones de los hacendados para la subsistencia del escuadrón urbano. Con base en lo anterior, los integrantes del ayuntamiento tomaron el acuerdo que se compraran los materiales necesarios y que todo corriera a cargo del Regidor Don José García Rendón. Y para providencia de los asuntos que en lo sucesivo ocurrieran, proponen formar un plan de gobierno interno y externo, así como dictar las ordenanzas municipales que la Constitución exigía.

Cabe hacer mención que las ordenanzas municipales, constituyen ahora la reglamentación municipal y ciertas normas para celebrar sesiones de cabildo, lo que hoy se conoce como reglamento de cabildo.

Muestra de ello es que se acuerda informar a los Señores Capitulares, que los días martes y sábados, a las diez de la mañana, se llevarían a cabo las sesiones, y que lo que se tratara, acordara y resolviera, se tenía que escribir en el libro de acuerdos y lo firmarían todos los integrantes del ayuntamiento.

Por último, se consideró indispensable que el Ayuntamiento tuviera un apoderado en la Ciudad de México para tratar asuntos particulares y de orden público, se confirió un poder amplio y bastante al Regidor José Francisco de Castro González, habilitándolo también como agente de negocios o procurador de número. En suma, conocer las actas de cabildo tiene por sí solo el valor de saber los asuntos que se ventilaban en ese momento y la manera de cómo, la incipiente estructura gubernamental, los abordaba y resolvía; pero de manera paralela, nos permite identificar la génesis de conceptos fundamentales de la Administración Pública y su evolución hasta nuestros días.

Políticas editoriales de la *Revista IAPEM* (Nueva época)

Sobre sus objetivos y cobertura temática

Revista IAPEM es una publicación especializada en Administración Pública, cuyo objetivo principal es contribuir a la divulgación, formación y actualización en materia de Administración Pública y disciplinas afines, para difundir la producción de conocimiento y ser eje de estudio y reflexión, que permitan a quienes ejercen la Administración Pública obtener nuevas perspectivas frente a su quehacer.

Está dirigida a funcionarios, administradores, investigadores, docentes, analistas y a todos aquellos interesados en la Administración Pública global, nacional y local. Además, publica artículos de reflexión, revisiones temáticas y reseñas relativas a cualquiera de los tópicos del ámbito administrativo que incluyen (pero no están limitados a):

- Metodología de la investigación en Administración Pública.
- Administración Pública en el Estado de México: historia, biografías, teorías, casos prácticos.
- Prospectiva de los niveles de gobierno; delphis, construcción de escenarios, planeación prospectiva estratégica.
- Nuevos Métodos y técnicas desarrolladas dentro del quehacer administrativo.
- Ética del servidor público y compromiso intergeneracional.
- Gestión y evaluación de proyectos.
- Políticas de Gobierno.
- Corrientes, teorías, sistemas de pensamiento, pensadores de la Administración Pública.
- Administración Pública municipal.
- Problemática y gestión de la Zona Metropolitana D.F. y Estado de México.

Sobre sus secciones

Revista IAPEM divide su contenido en secciones de acuerdo con la variedad de los artículos presentados:

Presentación

Nota elaborada por la dirección que da pauta al tema general de la revista y presenta los artículos de ese número.

- a) **Artículos de investigación científica, tecnológica:** documento que presenta, de manera detallada, los resultados originales de *proyectos en proceso, estado del arte o terminados* de investigación. En todos los casos se presentarán trabajos originales.
- b) **Artículos de reflexión (derivados de investigación):** documento que presenta resultados de investigación terminada desde una *perspectiva analítica, interpretativa o crítica* del autor, sobre un tema específico y recurriendo a fuentes originales.
- c) **Artículos que describen la práctica de la Administración Pública, o bien el uso de herramientas metodológicas** para su aplicación en ese ámbito.

En algunos casos puede haber **traducciones** de autores de reconocido prestigio en la Administración Pública internacional.

Sección Reseñas (no arbitrada)

Reseñas de libros: presenta valoraciones analíticas sobre nuevas publicaciones en las áreas de cobertura de la revista. Su extensión será no menor a 2 páginas y no mayor a 3 (1000-1500 palabras), encabezada con datos bibliográficos completos del libro.

Sección Agenda Glocal (no arbitrada)

Documentos e información de interés sobre lo que sucede en el ámbito de la Administración Pública local, nacional y global.

Sobre su publicación

Revista IAPEM es publicada cuatrimestralmente por el Instituto de Administración Pública del Estado de México. Aparece en los meses de abril, agosto y diciembre.

Sus políticas editoriales son planteadas y revisadas anualmente por su **Comité Editorial**, de acuerdo con las políticas generales del IAPEM.

Sobre su estructura editorial

La *Revista IAPEM* cuenta con la siguiente estructura editorial:

Director: sus funciones primordiales son: *a)* actuar como el coordinador general de todo el proceso editorial (desde la convocatoria hasta la distribución de la revista); *b)* ser el responsable del cumplimiento de los estándares científicos de la revista; *c)* guiarse por las recomendaciones de los Consejo Directivo del IAPEM y el Comité Editorial para tomar la decisión última sobre cuáles manuscritos serán publicados; *d)* presentar un informe anual tanto al Consejo Directivo como al Comité Editorial, en el que se detallen los avances, dificultades y logros de la revista durante ese período de tiempo; *e)* proponer estrategias de difusión, distribución e internacionalización de la revista.

Comité Editorial: está formado por expertos nacionales e internacionales en cada una de las diferentes temáticas cubiertas por la revista, son ratificados por el *Consejo Directivo del IAPEM* a partir de recomendación del director, por un período de tres (3) años (prorrogables).

El Comité Editorial es el encargado de definir y revisar las presentes políticas editoriales, así como de proponer acciones para el mejoramiento de la revista. Por otra parte, sus miembros sugieren manuscritos para su publicación, asesoran al director en la selección de los árbitros y fungen como la estancia definitiva en situaciones relacionadas con la evaluación y aceptación para publicación de artículos en los cuales los árbitros no hayan logrado una decisión unánime.

Dada su naturaleza internacional, sus reuniones (y las decisiones que de ellas se desprenden) se manejan a través de Internet. El director se encargará de hacerle llegar a todos los miembros un informe anual de la situación de la revista y de las cuestiones sobre las que los miembros deban llegar a una decisión.

Coordinación editorial: Se encarga de recibir el material del director, enviarlo a formación, hacer la revisión editorial y supervisar la impresión.

Sobre el proceso de revisión por árbitros

En el momento en el que el editor recibe el material notifica por correo electrónico su recepción y procede a verificar el cumplimiento de los requisitos mínimos y la pertinencia temática de dicho documento. Si el artículo cumple con lo anterior, será enviado a su evaluación anónima por parte de dos árbitros (evaluación doble ciego) cualificados en su área temática. Al recibir el manuscrito los árbitros deben informar al editor cualquier conflicto de interés posible y que pudiese afectar su

evaluación. Con esta información el editor determinará si es necesario solicitar un nuevo árbitro.

La evaluación del documento se realiza con el fin de determinar:

- a) la originalidad del conocimiento y su calidad
- b) su actualidad
- c) su pertinencia
- d) su estilo
- e) su aporte a la comunidad académica
- f) su coherencia global.

Los árbitros enviarán al editor su valoración en un máximo de 15 días calendario; en caso de no poder cumplir con este lapso de tiempo, pueden sugerirle al editor un reemplazo. La evaluación puede ser:

- De aceptación.
- De aceptación con recomendaciones indicativas (sobre el contenido, la forma o los métodos utilizados)
- De rechazo.

En caso de aceptación condicionada, el autor deberá atender las respectivas correcciones de los evaluadores en un plazo no superior a **15 días**. La nueva versión debe estar acompañada por un resumen de los cambios realizados y una breve respuesta a las recomendaciones y críticas. Los árbitros pueden solicitar la revisión de este documento para verificar de nuevo su calidad o puede serles enviado directamente por el director o el Comité Editorial.

El manuscrito puede ser enviado a un nuevo árbitro en los siguientes escenarios:

- a) si la opinión de los árbitros sobre el manuscrito está dividida; b) si el autor no se encuentra conforme con la evaluación.

En este último caso el nuevo árbitro recibirá las evaluaciones previas, pero no la identidad de los árbitros.

Formato de cesión de derechos y proceso de publicación

A la versión final del artículo, revisada por los autores después del proceso de evaluación, se le debe anexar un formato en el cual se ratifique la voluntad de los autores de permitir la publicación y divulgación electrónica del mismo, que

el material es inédito y no está en ninguna otra publicación en evaluación y, asimismo, su responsabilidad irrestricta por su contenido. De no ser así, se asume de hecho la aprobación por parte de los autores de estas condiciones.

Un autor o un grupo de autores puede ser vetado si se confirma que el o ellos han caído en conductas científicas impropias tales como (pero no limitadas a):

- Plagio,
- En otra revista,
- Crédito inapropiado a co-autores (o su omisión).

Los autores cuyos artículos se publiquen recibirán gratuitamente, en contraprestación, tres ejemplares del número de la revista en que resulte publicado su trabajo. Ningún otro tipo de compensación (sea monetaria o de cualquier otra clase) es o será usada.

Normas para la presentación de originales de la *Revista IAPEM (nueva época)*

1. Contenido

El lenguaje que se utilice debe ser comprensible para el lector no especializado, dado el carácter multidisciplinario de los lectores. Por lo tanto, los términos técnicos o especializados deben ir seguidos de una definición sencilla en paréntesis. Ya que el texto está escrito en español, salvo casos excepcionales, toda la presentación, notación y empleo de signos debe apegarse a las normas del 2010 de la Real Academia de la Lengua Española (rae).

- Título breve: si requiere un concepto más largo, agregar un subtítulo.
- Autor: se debe indicar el nombre completo. Algunos datos curriculares, que el autor considere se deben mencionar, pueden ser agregados al pie de página: título, institución donde se desempeña; país de residencia, correo electrónico y página *web*.
- Abstract: en español e inglés (no más de 150 palabras en cada idioma).
- Palabras clave: en español e inglés (no más de 6 en cada idioma).
- Introducción: breve.
- Desarrollo: cada cuartilla y media o dos se puede subtitular la información; en caso de utilizar imágenes, se deberán poner en el lugar correspondiente dentro del texto, aunque las imágenes se entregarán también en un archivo aparte en el formato .jpg, en alta resolución. No se deben enviar en *Power Point* ni como parte de un paquete ya trabajado, ni extraídas de internet cuando no están autorizadas, ni como un *collage* de otra publicación. Al guardar el archivo, cada imagen debe llevar el título abreviado que servirá para identificarla en la parte correspondiente del texto donde deba aparecer (Ejemplo: Mapa Conc. SemIbero.jpg).
- Conclusiones: con lo relevante del artículo.

2. Formato de entrega

- Texto: NO mayor de 25 cuartillas (una cuartilla equivale, en promedio, a 300 palabras; 1,800 caracteres).
- Cuerpo del trabajo (contenido): Debe ir en *word* (.doc) fuente tipo *Arial*, a 12 puntos, color negro, a espacio y medio de interlineado, SIN justificar. En tamaño carta, sin sangrías.
- Márgenes de página: 3 cm de cada lado y 2.5 cm superior e inferior.
- Archivo. Se debe guardar con el apellido del autor y el nombre abreviado del artículo (Ejemplo: Guerrero Buen gobierno.doc).

3. Fuentes

- El registro de fuentes debe respetar las normas APA 6ta edición (2016), las cuales pueden ser consultadas en la siguiente página <http://normasapa.com/como-hacer-referencias-bibliografia-en-normas-apa/>
- Conforme a ello: las FUENTES se registran por Apellido de autor, en orden alfabético y se ponen al final del texto. Si tiene que referenciar textos del mismo autor se deben leer en orden de publicación: de la más antigua a la más reciente y si tienen la misma fecha de publicación, en orden alfabético según el título de la obra.
- Para un libro: el orden que se requiere es el siguiente: Apellido autor, Iniciales nombre autor, (Año), *Título en cursiva*, Ciudad y país: Editorial.

Un autor:

Landeta, J., (2002), *El método Delphi. Una técnica para previsión del futuro*, Barcelona, España: Ariel Social.

Dos o más autores:

Siliceo, A. y González, J. L., (2003), *Pasión por el futuro. Una Nueva planeación estratégica fundada en valores*, México: Mc Graw Hill.

Editor (es):

López Segrera, F.; Grosso, J. L.; Mojica, F.J.; Didrikson, A.; Muñoz, M.R. (coords.) (2004), *América Latina y el Caribe en el Siglo XXI. Perspectiva y prospectiva de la globalización*, México: Miguel Ángel Porrúa editor.

Patrocinado por una institución (es) corporación (es) u organización (es).

World Future Society (2004). *Special report, Forecasts for the next 25 years*, U.S.A. The futurist.

Series:

Garduño, R. (2004), *Prospectiva para todos. Construcción de escenarios*, Working Papers No. 1, México, unam, fcps.

Capítulo de un libro colectivo:

Godet, M., (1998), “Visión del mundo en el próximo milenio”, en Mojica, F.J. *Análisis del siglo XXI. Concepto de prospectiva*, Colombia: ed. Alfaomega.

Sin autor, sin editor:

Si no aparece el autor, el título se usará como el primer elemento de la fuente y de la cita. Ejemplo: *Enciclopedia de la Psicología infantil y Juvenil. Desarrollo del niño* (1996), Barcelona: Océano.

****Para un artículo se requieren los datos siguientes:**

Apellido autor, Iniciales nombre autor., (Año), “Título entre comillas”, *Nombre de la publicación y volumen en cursivas*, (número de la publicación en paréntesis) PP-PP.

Ejemplo de artículo

Gresser, J. y Cusumano, J., (2005), “Hydrogen and the New Energy Economy”, *The Futurist*, vol. 39, (no. 2), pp. 19-25.

**** Para artículo de periódico impreso y digital**

Apellido A. A. (Fecha día mes y año). Título del artículo. *Nombre del periódico*, PP-PP

Ejemplo impreso

Manrique Grisales, J. (14 de noviembre de 2010). La bestia que se tragó Armero. *El Espectador*, pp. 16-17.

Ejemplo digital

Apellido A. A. (Fecha día mes y año). Título del artículo. *Nombre del periódico*. Recuperado fecha y URL.

Bonet, E. (2 de febrero de 2011). Miles de personas oran en la plaza Tahrir de El Cairo. *El Tiempo*. Recuperado el 12 de noviembre de 2015 de <http://www.eltiempo.com/>

****Para fuentes electrónicas se requieren los siguientes datos:**

Apellido, A. A. (Año). *Título*. Recuperado el (fecha) de <http://www.xxxxxx.xxx>

Ejemplo: De Jesús Domínguez, J. (1887). *La autonomía administrativa en Puerto Rico*. Recuperado el 21 de diciembre de 2018 de <http://memory.loc.gov/>

4. Citas

Respetarán el formato APA 6ta edición:

- Cita textual o directa: se entrecomillará y colocará de la siguiente manera (Apellido del autor, año de la publicación, p.#).
- Cita indirecta o Paráfrasis: no lleva comillas, y se coloca de la siguiente manera (Apellido del autor, año de la publicación).

Si son dos autores: se coloca “y” entre un apellido y otro. Ejemplo: Siliceo y González, 2003). De tres a cinco autores la primera vez que realices la cita escribirás los nombres de todos los autores. En el caso que la cita se repita se escribirá el apellido del primer autor seguido por la sigla “et al.” que significa “y otros”.

Cita de cita, ejemplo:

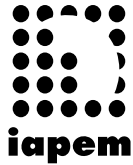
Al respecto, Gutiérrez (1999), menciona que “la reacción ante cualquier situación siempre está en la función de la percepción que tiene ésta, lo que cuenta es la

forma en que ve las cosas y no la realidad objetiva “(Citado en Márquez, 2003, p. 57).

Si una cita tiene más de 40 palabras el formato de la cita cambia, se realiza en un párrafo aparte con una sangría de 5 espacios.

Para diferenciar obras de un mismo autor con el mismo año de publicación, colocarás, luego del año de publicación, una letra minúscula comenzando desde la “a” correlativamente: (Giles, 1998a) – (Giles, 1998b), para diferenciar las obras. De igual manera se colocará en la lista de referencias.

De preferencia no se usarán notas de pie de página, las referencias abreviadas, así como las ideas complementarias, irán al interior del texto.



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

Alfredo del Mazo Maza
Presidente Honorario

CONSEJO DIRECTIVO 2016-2019

Mauricio Valdés Rodríguez
Presidente

Jorge Olvera García
Vicepresidente

Mario Alberto Quezada Aranda
Tesorero

Apolinar Mena Vargas
Víctor Humberto Benítez Treviño
Lorena Marín Moreno
Olga Esquivel Hernández
Laura Barrera Fourtoul
Blanca Esthela Mercado Rodríguez
Benjamín Fournier Espinosa
Alejandro Castro Hernández
Marcelo Martínez Martínez
Francisco Osorno Soberón
Pedro David Rodríguez Villegas
Indalecio Ríos Velázquez
Fernando Zamora Morales
Arturo Ugalde Meneses
Carlos Alberto Acra Alva
Juan Hugo de la Rosa García
Consejeros

Roberto A. Rodríguez Reyes
Secretario Ejecutivo

Estructura Administrativa

Mauricio Valdés Rodríguez
Presidente

Roberto A. Rodríguez Reyes
Secretario Ejecutivo

Juan José Martínez Aguilar
Secretario Técnico

Benjamín Macedo Pérez
**Director de la Escuela de Gobierno y
Administración Pública Mexiquense**

José Ángel Oliva Aguirre
Titular del Órgano Interno de Control

Raiza Dayar Mora
**Directora de Comunicación y
Programa Editorial**

Jessica C. Castillo Pérez
Directora de Igualdad de Género

Carlos J. Tello Arteaga
Director de Modernización Municipal

Lourdes Castro Haro
Directora de Políticas de Gobierno

Guillermo Posadas Rodríguez
Director de Administración y Finanzas

Revista IAPEM, núm. 102, enero-abril de 2019.

Editada por el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Se terminó de imprimir en Abril de 2019
en los talleres de Impresos Tega, S.A. de C.V.
Emma No. 75, Col. Nativitas, Alcaldía Benito Juárez,
Ciudad de México

E-mail: impresostega@gmail.com

La edición consta de 800 ejemplares

CONTENIDO

ARTÍCULOS

Los gobiernos locales en el Estado de México: corrupción y valor público
Jaime Espejel Mena

El contexto imposible para la transparencia y la rendición de cuentas municipal en el estado de Morelos. Una mirada Foulcaniana
Miguel Guerrero Olvera

La importancia del municipio mexicano en la Cuarta Transformación
Roberto Moreno Espinosa

Retos actuales para el municipio en México
Gabriel M. Ezeta Moll

Modernización del municipio mexicano
Ignacio Pichardo Pagaza

RESEÑA DEL LIBRO

Municipalistas y Municipalismo en México
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

DOCUMENTO

Las actas de Cabildo Mexiquense más antiguas
Carlos J. Tello Arteaga

ISSN: 1665-2088

