

EL MUNICIPIO MEXICANO EN LA POST PANDEMIA. SU URGENTE REDISEÑO INSTITUCIONAL.

Fernando Valenzuela Pernas

Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México
Profesor – Investigador de la División Académica de Ciencias Sociales y Humanidades.

Artículo Recibido: 23 de noviembre 2021. Aceptado: 06 de diciembre 2021.

RESUMEN. El modelo municipal en México hace tiempo que viene haciendo crisis por causas multi factoriales, lo que se traduce, en la mayoría de los casos, en deficientes servicios públicos, una hacienda pública muy endeudada y una ciudadanía cada vez más escéptica de la administración municipal. Dicha situación se agravó con la Pandemia COVID 19; sin embargo, en los municipios sudamericanos ya discuten y algunos sientan las bases para la post pandemia, por lo que es necesario asomarnos para conocer esas experiencias que puedan servir para un diseño institucional.

Palabras Clave: modelo; servicios; hacienda; pandemia; municipios.

INTRODUCCIÓN.

Recientemente en México, según datos del Instituto Nacional Electoral (INE), el pasado 6 de junio de este año 2021, fueron votadas 1923 Presidencias Municipales, incluidas en los 21,368 cargos públicos y las 15 gubernaturas que también fueron sometidas a elección. Por ello, se le ha considerado como la elección más grande de la historia del país.

Lo trascendental de este evento cívico descansa, entre otras cosas, en que se efectuó en plena pandemia del COVID 19 que vino agudizar sus crisis hacendarias y

a trastocar la forma de vida de sus habitantes.

Ante esta pandemia, el municipio mexicano está obligado a evolucionar velozmente, debiendo observar lo que sus pares vienen haciendo en Sudamérica en la última década, a fin de sentar las bases para empezar a planear de manera estratégica la post pandemia y el nuevo modelo municipal.

EL MODELO TRADICIONAL CONTEMPORÁNEO DE GOBIERNO LOCAL EN MÉXICO.

1. Sus reformas constitucionales. – El artículo 115 constitucional tiene su origen en la sesión de la Segunda Comisión de Puntos Constitucionales del 24 de enero de 1917, en cuyo Dictamen el constituyente pretendió dar respuesta a una de las demandas fundamentales de la revolución, en cuanto a la consolidación constitucional del Municipio Libre, al que le otorgó libertad política, así como autonomía económica para que, con sus fondos y recursos propios, pudiera atender las necesidades locales.

No obstante, que el referido precepto constitucional ha sido reformado en quince ocasiones, se considera que sólo las de 1983 y 1999 destacan de las demás, porque significaron una reforma integral al sistema político municipal y el reconocimiento del Ayuntamiento como órgano de

gobierno y ya no instancia administrativa.

2. La organización de la estructura administrativa desde el Congreso local. – Indebidamente, el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional, prevé que serán los Congresos locales quienes organizarán la administración municipal desde la Ley de la materia (Ley Orgánica de los Municipios), haciendo caso omiso de sus particularidades y limitaciones presupuestales.

Una indebida y exagerada interpretación del inciso a), fracción II del artículo 115 constitucional, el cual dispone que las leyes en materia municipal expedidas por las legislaturas de los Estados establecerán “las bases generales de la administración pública municipal...”, en la práctica se ha traducido que la Ley Orgánica de los Municipios enuncie las Direcciones que

deberán existir en la estructura orgánica; en lugar de limitarse a citar las unidades temáticas.

La heterogeneidad de los más de 2400 municipios existentes en el país no es congruente con el modelo de municipio diseñado desde el nivel central, eso es un rasgo del centralismo histórico.

3. La Hacienda Pública Municipal y su crisis. – Manautou (2021), los Municipios viven en franca bancarrota económica. Sus necesidades crecen en proporción geométrica, mientras que sus ingresos lo hacen en proporción aritmética.

No obstante, para Unda (2021), las importantes reformas que se han hecho en materia de impuesto predial, pareciera que son las variables socio político electorales las que mayor inciden en su deficiente recaudación.

Flores (2021) explica que en aquellos municipios de mayor

competencia electoral no se le da la debida atención a la recaudación del impuesto predial. Salvo la excepción del estado de Campeche, el resto de los estados del sureste de la república mexicana presentan un atraso de actualización del valor catastral respecto al valor comercial 2018 a la media nacional.

Por otra parte, es recurrente la queja de alcaldes en contra de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por la entrega tardía de las aportaciones federales. Refieren que les son depositadas en los últimos meses del año y con un periodo muy limitado para ejercerlas.

4. Los servicios públicos. Retos y desafíos. – Fernández (2016) sostiene que, las funciones del municipio son similares a las desarrolladas por el Estado, porque se puede afirmar que el *telos* del municipio, o sea, su finalidad, se persigue y alcanza

mediante la realización de diversas actividades, entre ellas los servicios públicos, cuya realización atiende al interés público.

Sin lugar a dudas, los servicios públicos son una actividad fundamental de los fines del municipio y, en gran medida, la razón histórica por la que el constituyente de 1917 pugnó por la consolidación del Municipio libre, por ser éste el primer punto de encuentro entre sociedad y gobierno.

En la actualidad, la Agenda 2030 de la ONU refiere que algunos servicios públicos, como el suministro y manejo del agua, recolección y tratamiento de la basura, tienen un impacto global que obliga a considerar acciones preventivas que favorezcan el Medio Ambiente, así como una mayor responsabilidad en el tema.

Luego entonces, el modelo municipal debe visualizarse más allá de lo local.

5. La obsoleta participación ciudadana en la gestión pública municipal. – Mucho se ha dicho que la competencia electoral municipal, a partir de la década de los 80's, fue el sustento de las importantes transformaciones democráticas en México ya que los ciudadanos encontraron formas distintas de participación a la electoral, surgiendo así modos de participación directas y semi directas que, en su tiempo, se normaron con sus respectivas leyes.

La creación por mandato de Ley, de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, conocidos por sus siglas como COPLADEMUN, significaron un importante avance de participación ciudadana en la planeación de la gestión municipal, hasta que cayeron en la simulación ya que, en la

mayoría de los casos, sus integrantes son afines al gobernante.

Del resultado del riguroso análisis de casos prácticos documentados por el Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C. (CIDE) en el marco del Premio Gobierno y Gestión Local en la categoría de participación ciudadana, Arzaluz (2013) lanza la interrogante si esas acciones innovadoras representan un resultado de cambio o solo una práctica de gobierno.

Para dicho ejercicio metodológico, la investigadora se hace dos preguntas: ¿qué cambios se generaron en el ámbito local de gobierno con el paso del antiguo a un nuevo orden institucional? Y la segunda: la incorporación de la participación ciudadana, ¿es parte de un nuevo estilo de gobernar que ha creado cambios institucionales permanentes en

los gobiernos donde se ha implementado?

El periodo del análisis tiene como contexto la alternancia política de la Presidencia de la República vivida en México a partir del año 2000 y los constantes cambios del régimen político como resultado de las contiendas electorales en el país.

La autora concluye su investigación sosteniendo que la participación ciudadana aparece en nuestro país a través de casos aislados (Cuquío, Jalisco y Villaflores, Chiapas) que no lograron concretarse en el tiempo, muy lejos de otros casos medibles en otros contextos, como Porto Alegre en Brasil, el de Montevideo, Uruguay, por ejemplo.

Este documento de análisis hace evidente lo distante que todavía estamos en un verdadero cambio institucional. Preocupa sin duda que, de un total de 2450

municipios, sólo 17 obtuvieron reconocimientos y de ellos, tan sólo 2 fueron premiados.

6. El asociativismo municipal. Una estrategia poco explorada. – El escaso conocimiento y consecuentemente, la poca aplicación de la figura del asociativismo municipal se entiende desde la falta de voluntad política del constituyente, quizá por ignorancia o por temor a un descontrol político por parte de los gobernadores.

En el debate legislativo del viernes 25 de junio de 1999, en la LVIII Legislatura del Senado de la República, causó polémica la posibilidad de que los municipios puedan asociarse, argumentándose las siguientes consideraciones:

- Que el asociativismo sería contrario a los principios del federalismo;

- Que podría ser una ruptura a la organización federal;
- Que la posibilidad de asociación de municipios de diferentes Estados podría interpretarse como la creación de un cuarto orden de gobierno, el de la asociación municipal interestatal;
- Que no se puede dar instrumentos a los municipios para que cumpla su papel a costa de las entidades federativas;
- Que la asociación entre municipios de diferentes Estados puede darse al margen de los gobiernos de los mismos, y
- Que esto cambiaría radicalmente la concepción original del Estado federal, para convertir a los municipios y no a los Estado la base de la organización política.

La postura pronunciada por el entonces Sen. José Luis Medina Aguiar del grupo parlamentario del PRI no tuvo disenso alguno,

lo que exhibe las coincidencias de los demás en ese tema.

A la fecha no se ha retomado el tema del asociativismo municipal; no obstante, ser una importante herramienta ya probada en la experiencia comparada para el desarrollo municipal y mejor prestación de servicios públicos, sin olvidar el impacto global de la prestación de algunos servicios públicos municipales.

Para Carrera (2018), la ausencia de los gobiernos locales como actores ausentes en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) correspondientes a la Agenda 2030 de la ONU, hizo evidente el incumplimiento de las metas evaluadas en el año 2017 ya que los ODM dependieron esencialmente de las acciones de los gobiernos nacionales.

Se perdió de vista que los gobiernos locales al prestar sus servicios públicos se convierten en la base del desarrollo social y económico.

En 2016, cerca de mil millones de personas vivían en asentamientos irregulares con una deficiente inversión en infraestructura en servicios públicos municipales como suministro de agua y saneamiento. (Carrera 2018, p. 42)

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) establece que las intermunicipales, sinónimo de asociativismo, son un mecanismo eficaz para resolver los problemas afines que presentan los municipios para la prestación de sus servicios en beneficio de todas las municipalidades involucradas. (Carrera 2018, p. 45)

Por otra parte, el municipio no puede continuar en la planeación del gasto público en base a percepciones, es indispensable tener bien claro el rumbo al que se pretende llevar a la gestión municipal conforme la naturaleza del municipio y los recursos con los que se cuenta. La sostenibilidad y sustentabilidad del presupuesto no debe disociarse del desarrollo humano. Por ello se insiste en explorar la idoneidad del Asociativismo como herramienta para sumar esfuerzos y presupuestos en temas específicos.

Más allá de la lógica neo liberal que estableció criterios para la evaluación de la gestión municipal, referenciados en el Consenso de Washington de 2008, la realidad es que en la actualidad se carece de indicadores suficientes que permitan evaluar la satisfacción de los servicios públicos. Por eso, es válido sostener que el modelo municipal actual está colapsado porque responde a un diseño que data de sus principales reformas constitucionales de 1983 y 1999.

LA IMPORTANCIA DE LEVANTAR LA MIRA PARA INSERTARSE EN LA PLANEACIÓN DE LA POST PANDEMIA.

Teniendo como plataforma a la Red de Mercociudades, recientemente se llevó a cabo el seminario “El desarrollo económico de las ciudades en tiempos de COVID”, en el cual se hizo un recuento de experiencias locales relacionadas con la generación de oportunidades, comercio exterior y a la reactivación económica post COVID.

En dicho evento virtual, el primero de su tipo, previo a una serie de eventos previstos en el futuro con la temática de negocios y dirigidos a empresas privadas

de las ciudades de la Red, se presentaron casos que ilustran los preparativos de una planeación para la recuperación económica en la post pandemia en la región sudamericana.

La Prefectura de Porto Alegre, emblemática en el tema de presupuesto participativo, desde su portal oficial informa a sus pobladores acerca del Plan de Emergencia de Protección Social, el cual consiste en una serie de acciones municipales para minimizar los efectos sociales y económicos provocados por el COVID 19, entre ellas la reducción de impuestos municipales y programas de microcréditos.

Por su parte, la ciudad de Santa Fe, Argentina, a través de su Agencia de Cooperación, Inversiones y Comercio Exterior (ACICE), órgano descentralizado responsable de brindarle apoyo técnico en materia de comercio exterior, cooperación e inversiones internacionales, dio a conocer lo que denominó “la semana de Comex”, consistente en los encuentros internacionales de varios países en el marco de la Alianza del Pacífico y los diversos temas a abordarse próximamente

con miras de una pronta recuperación económica afectada por la pandemia COVID 19.

No es fortuito que la provincia de Santa Fe, Argentina, busque nuevas oportunidades en el comercio exterior y las comparta en la Red de Mercociudades si consideramos la enorme experiencia que varios gobiernos locales fronterizos han tenido en relaciones internacionales, práctica a la que se les ha denominado “Paradiplomacia”.

En su tesis doctoral presentada en la Universidad del País Vasco, Nahuel Oddone (2015), docto en el tema de la Paradiplomacia afirma que, actualmente, con base en todas las experiencias en este tema se ha llegado a la conclusión que las “cadenas de valor”, entendidas estas como parte de las diferentes fases de la producción, hasta la entrega a los consumidores, es una ventana de oportunidad para los gobiernos locales que deben atender a su vocación territorial y natural.

Finalmente, Lima, Perú, también presentó las medidas desarrolladas para el apoyo

de emprendedores durante la pandemia, tales como la implementación de mercados itinerantes, asesoría virtual personalizada, autorizaciones comerciales online, plan de bioseguridad, entre otras

CONCLUSIÓN.

El modelo municipal mexicano está obligado a su rediseño institucional, atendiendo a sus particularidades, a una visión global y a la experiencia latinoamericana.

En razón de ello, coincidimos con Revueltas (2012) en que resulta imposible imaginar un gobierno municipal fuerte con una ausente lógica global que permita fortalecerlo, no como un ente aislado (encapsulado en una autonomía artificial) sino integrado nacional o regionalmente de manera estratégica en su carácter de orden de gobierno.

Las experiencias observadas en Sudamérica pueden ser importantes referentes para el análisis del municipalismo mexicano, sin menoscabo de las particularidades de dichos gobiernos locales.

LITERATURA CITADA

Arzaluz Solano, Socorro. (2013), "La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos: Notas a partir del Premio Gobierno y Gestión Local". En *Revista Scielo*, vol. 22, no. 1, México.

Carrera Hernández, Ady P. y María Gabriela Martínez Tiburcio. (2018), "Elementos para una política pública que promueva eficazmente las intermunicipalidades en el Estado de México". Instituto Hacendario del Estado de México, México.

Ciudad de Santa Fe, Argentina. (2021), "La semana de Comex", Agencia de Cooperación de Inversiones y Comercio Exterior (ACICE), www.connectamericas.com, Santa Fe, Argentina.

Fernández Ruiz, Jorge. (2010), "Servicios Públicos Municipales", Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

Flores Mota, José Luis y Esmeralda Santana Guzmán. (2021), "Impuesto predial: Situación actual y como incrementar su recaudación". En *Revista INDETEC, nueva época* 7, México.

Margain Manaotou, Emilio. (2020), "La Hacienda Pública Municipal". En *Revista Scielo, Biolex*, vol. 12, no. 22, México.

Municipalidad Metropolitana de Lima, Perú. (2021), "Medidas para el apoyo de emprendedores durante la pandemia", www.munlima.gob.pe, Lima, Perú.

Nahuel Oddone, Carlos. (2015), "La Paradiplomacia Transfronteriza de los gobiernos locales en el Merco Sur (2003-2013): Una aproximación teórica y práctica", Campus de Leioa, Bilbao, España.

Prefectura de Porto Alegre, Brasil. (2021), "Plan de Emergencias de Protección Social", www.prefeitura.poa.bra, Porto Alegre, Brasil.

Red de Mercociudades. (2021), *Seminario El desarrollo económico de las ciudades en tiempo de COVID*", www.mercociudades.org, Montevideo, Uruguay.

Revueltas Vaquero, Benjamín y Jaime Valls Esponda. (2012), "El gobierno municipal en la era global", Ed. Porrúa, México.

Unda Gutiérrez, Mónica. (2021), "Una hacienda local pobre: ¿Qué explica la recaudación predial en México?". En *Revista Estudios Demográficos y Urbanos*", vol. 36, no. 1, México.