

Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Moreno Espinosa, Roberto
La administración local en México, ayer y hoy
Buen Gobierno, núm. 1, julio-diciembre, 2006, pp. 88-108
Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.
Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660509004>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

La administración local en México, ayer y hoy

Roberto Moreno Espinosa

PLANTEAMIENTO INTRODUCTORIO

La administración local, provincial, departamental o estatal se vincula indisolublemente con el proceso de formación del Estado moderno; de igual manera su desarrollo va, en buena medida, en sentido contrario al de la vida y organización municipal, esto es, en tanto que se fortalecen históricamente la administración central y su extensión, que cobra cualesquiera de las formas antes

mencionadas, se van debilitando o subsumiendo las formas de organización y gobierno locales o municipales que remiten a la autarquía natural propia de éstos, así el proceso de fortalecimiento del Estado nacional se va haciendo irresistible, lo que, además se ve atizado por la fortísima competencia que se desencadena a lo largo de los siglos XV–XVIII entre múltiples formaciones económico–sociales que van cobrando precisamente la forma de Estados–Nación, todavía en el escenario del Estado absolutista, que es a decir de varios autores, la antesala del Estado moderno pero que ya forma parte de él.¹

El proceso histórico al que hago referencia es profundamente interesante y constituye un conjunto de premisas sobre las que se levanta y construye el Estado moderno; su análisis es ampliamente revelador de las causas que dan lugar a las especificidades que cobran los estados que paulatinamente se van consolidando: Alemania, Austria, España, Estados Unidos, Francia, Inglaterra, etcétera, de manera más tardía Italia y aún más los estados latinoamericanos que arriban quizás demasiado tarde al concierto de los Estados–Nación modernos, de paso, con demasiados ingredientes importados que se transforman en lastres que hasta la fecha se siguen arrastrando.

La reflexión y el análisis histórico, también proporcionan un conjunto de elementos explicativos, no sólo de las peculiaridades, sino de los problemas, retos y desafíos que han enfrentado no pocos estados, entre ellos el mexicano. Por lo demás, es prácticamente un consenso la ubicación temporal del desarrollo del Estado moderno cuyas raíces, hay que enfatizarlo, se sitúan en la mayoría de los casos coincidente con el Renacimiento Italiano hacia el aludido siglo XV. Los Estados, asimismo, se encuentran también fuertemente asociados al tipo de régimen político que les es inherente, trátese de uno parlamentario, presidencial e inclusive semipresidencial y hasta congresional, así, buena parte de los países europeos adoptan el régimen parlamentario o semipresidencial, en tanto que los países latinoamericanos se inclinan hacia el presidencial como consecuencia del peso, influencia y presión ejercida por el modelo angloamericano moldeado por el Constituyente de Filadelfia del último tercio del siglo XVIII.

También habría que hacer referencia a la forma de Estado, que puede ser, en lo fundamental Federal o Unitario, en este sentido, no cabe duda que las condiciones históricas, las relaciones de los gobiernos centrales con la periferia, las formas de organización local, regional y provincial van dando pie al tipo, forma y naturaleza de los diversos estados–nación que se perfilan desde hace cinco siglos, donde las relaciones de la sociedad con su Estado y de éste con aquella van moldeando la forma de estado y régimen político dominante.

y aún más los estados latinoamericanos que arriban quizás demasiado tarde al concierto de los Estados–Nación modernos, de paso, con demasiados ingredientes importados que se transforman en lastres que

hasta la fecha se siguen arrastrando.

El objeto central del artículo consiste en analizar las premisas históricas que explican la naturaleza y el carácter de la administración regional, departamental, provincial, en nuestro caso estatal, a la cual en tiempos reciente se engloba en el ámbito de los gobiernos subnacionales, aunque también lo hace en el concepto de administración local; también habré de referirme brevemente a la administración municipal, partiendo de la base de que al mencionar a la administración local se alude a ambas: estatal y municipal.

En el artículo parto del supuesto de que en la formación y desarrollo de nuestra administración local se conjugan ingredientes básicamente de ascendencia hispano-francesa y, en menor medida angloamericana. En este sentido resulta importante analizar brevemente las formas de administración provincial que se desarrollaron en la península Ibérica en el periodo denominado de la reconquista, pasando por la generalización de uno de los modelos de administración provincial de mayor duración que atraviesa la historia político-administrativa hispana a lo largo de varios siglos (XIV–XIX) que es la figura del corregimiento castellano que en sus orígenes convivió con otras como las denominadas veguerías y merindades, encabezadas respectivamente por el veguer y el merino. En el caso francés, emerge con gran relevancia el modelo intendencial que tantos dividendos aportó a la formación del Estado francés y a la centralización que en este caso alcanzó, quizás el modelo más acabado y quintaesencial, proceso clave y requisito sine qua non en la consolidación de los modernos estados-nación que, en la Francia desde el antiguo régimen prefiguró al modelo departamental napoleónico que en sus rasgos fundamentales prevaleció hasta muy entrado el siglo XX.

Los modelos brevemente enunciados en el párrafo anterior aportan elementos que se trasplantan o adaptan a las condiciones prevalecientes durante el virreinato de la Nueva España, e inclusive en buena parte del México independiente; así, en la configuración del gobierno provincial novohispano se incorpora la figura del alcalde mayor y del corregidor, aunque también categorías como la de gobernador, capitán general y ya hacia el último tercio del siglo XVIII, la del intendente. En fin, tanto en la época de la dominación española como en el periodo de deslinde de la metrópoli, en el caso mexicano, la administración estatal y sus antecedentes, son una mezcla de ingredientes hispano-franceses, a los que se suman algunas peculiaridades y condiciones locales

La organización en que se presenta, incluye, además del planteamiento introductorio, tres apartados: el origen, en el cual paso revista a los elementos y rasgos fundamentales que caracterizan al modelo provincial hispano, al modelo departamental francés y al dispositivo regional novohispano, en particular referido al periodo de las llamadas Reformas Borbónicas que para varios tratadistas constituyen un esfuerzo real de modernización de las estructuras político-administrativas prevalecientes en la época del virreinato, las cuales enfrentaron diversas vicisitudes que las tornaron antifuncionales en la última fase de la época de la dominación española y acabaron por sumarse a una serie de factores que dieron la puntilla a dicha fase; el siguiente apartado lo dedico al desarrollo, en él trazo líneas básicas que me parecen fundamentales en el proceso de conformación de la administración local en el contexto del estado federal mexicano que, desde sus orígenes en el periodo independiente atraviesa y enfren-

ta obstáculos diversos para cuajar como tal; en el tercer apartado que denomino estado actual de la cuestión, planteo el proceso de desarrollo de la administración local en un periodo de 25 años, durante los cuales la fisonomía político-administrativa y económica del país se transformaron de manera acelerada; por último planteo un conjunto de tendencias y perspectivas a título de consideraciones finales.

EL ORIGEN

No cabe duda que en la configuración de la administración local en México concurren ingredientes de clara ascendencia hispánica, lo cual no podría ser de otra manera y, al ser consecuencia directa de la prolongada duración de la dominación española a lo largo de tres siglos; de esta manera los dispositivos de gobierno y administración central novohispano, regional y local fueron moldeados y reformados, cuando así fue necesario, directamente desde la metrópoli. Sin embargo, prevalecieron formas de organización autóctonas que, por cierto, algunas de ellas sobreviven aún en nuestros días.² Es manifiesto, además, que las transformaciones que se dieron en la propia península en cuestiones de gobierno y administración, fueron replicadas con sus respectivos ajustes en el conjunto de sus colonias en El Caribe, Filipinas e Iberoamérica, baste recordar que con la llegada de la dinastía de los Borbones a España, prontamente se efectuaron los estudios para la implantación del régimen de intendencias en España, lo que se llevó a cabo desde el reinado del primer Borbón en dicha nación, Felipe V, y después de algunos decenios durante el mismo siglo XVIII, se fue extendiendo el modelo al resto del imperio español, el Virreinato de la Nueva España no fue la excepción. Sucedió en el periodo de Carlos III, cuando como resultado de los estudios que con anterioridad fueron encabezados por el visitador José de Gálvez que se perfiló la implantación del sistema de intendencias,³ lo que se concretó hacia 1787, siendo ya el antiguo visitador Secretario de Indias en la propia España, para entonces ya el Real y Supremo Consejo de Indias se había transformado virtualmente en un arcaísmo y transformado en un órgano unipersonal, la Secretaría de Indias.

Lo fundamental en este breve análisis retrospectivo radica en la racionalidad que se va desarrollando, en primer término en la península ibérica y las sucesivas formas que fue adquiriendo su régimen político, al igual que en la Francia en la época del absolutismo, del imperio napoleónico y en los sucesivos cambios de régimen que observa ésta a lo largo de los siglos XIX y XX; dicha racionalidad radica en el papel que históricamente cubre la administración regional, la cual se sitúa entre el gobierno central y el espacio local y cuya labor está en lo fun-

en la configuración de la administración local en México concurren ingredientes de clara ascendencia hispánica, lo cual no podría ser de otra manera y, al ser consecuencia directa de la prolongada duración de la dominación española a lo largo de tres siglos

damental orquestada desde el primero, por tanto ésta se traduce básicamente en beneficio del poder central al cual apuntala y consolida, así las formas y dispositivos de administración regional y quienes las encabezaron, se transforman en genuinos comisarios regios, encargados de promover, fortalecer y consolidar la acción del monarca en el ámbito del territorio. Cabe recordar que en el modelo español, durante la época de los reyes católicos se promueve con gran fuerza el corregimiento, por lo que inicia una fase de ascenso en que el corregidor se convierte en el alter ego del monarca; igualmente se desarrolla la legislación que reglamenta los quehaceres y la acción del corregidor en sus respectivas jurisdicciones.⁴ Con posterioridad se añaden otras categorías de administración territorial en la fase del antiguo régimen, concretamente la del intendente, esta como consecuencia del cambio dinástico acaecido en España en los inicios del siglo XVIII que modificó fuertemente los dispositivos de gobierno y administración central y regional peninsular y posteriormente, como lo he apuntado, se modifican también tales dispositivos en el Virreinato de la Nueva España.⁵ En consecuencia puede afirmarse que el corregidor y el intendente son las categorías fundamentales de administración territorial del antiguo régimen. Ambas son factores de centralización y apuntalamiento del Estado nacional. Con posterioridad y mediada la labor del constituyente gaditano, se formaliza y eleva a rango constitucional el tránsito del régimen hispano de una monarquía absoluta a una de carácter constitucional, con ello se transforman también las instituciones, dispositivos y formas de administración territorial como veremos:

En una visión sintética los cambios que observa la administración regional, en sus rasgos esenciales, pueden ser resumidos de la siguiente manera:

- a) del intendente y el corregidor se pasa al jefe político. De hecho este surge como uno de los productos de las Cortes de Cádiz, así, en la Constitución Política de la Monarquía Española quedan asentadas, no sólo su existencia, sino su relación con las diputaciones provinciales y con los ayuntamientos y desde 1813 se sanciona la instrucción para los mismos, posteriormente se detallan sus funciones en la Instrucción especial para el gobierno de las provincias de 3 de febrero de 1823;⁶
- b) en el proceso de desarrollo de la administración provincial hispana hacia inicios de la cuarta década del siglo XIX, surge la figura del subdelegado de fomento, resultado de la división provincial de que fue objeto la península en dicha época, así como la labor de Javier de Burgos en quien recayó la propuesta de tal división, así como la creación del Ministerio de Fomento y como secuela la instauración de los subdelegados de fomento;
- c) finalmente, como categoría de gobierno y administración provincial se crea la figura del gobernador civil que se extiende hasta años muy recientes, cuando entra en franca decadencia en paralelo al fortalecimiento de las actuales Comunidades Autónomas españolas. Acerca del gobernador civil vale la pena tener en cuenta la apreciación de Ruiz del Castillo y de Navascués: "En su origen –destaca nuestro autor– la institución del gobernador condensa todos los aspectos del centralismo. Representa al gobierno en todas las actividades, tanto en las de carácter territorial con en las de tipo funcional. Significa la omnipresencia

del centro en la periferia, en el orden técnico cabría referir en este punto la diferencia que media entre la descentralización y la desconcentración. Esta última entraña, a diferencia de la primera, un eficaz propósito centralizador".⁷

Hasta aquí algunas consideraciones respecto de la experiencia hispana que nos permiten penetrar en el papel y labor desplegada por los diversos actores, figuras y categorías de la administración regional, así como aproximarnos a la naturaleza y carácter de esta administración que constituyó uno de los pilares fundamentales para la consolidación del Estado español y premisa fundamental de la administración provincial y estatal mexicana. Pasaré ahora a presentar un panorama del modelo departamental francés, quizá el más acabado en términos organizativos, estructurales y fundamentalmente por sus resultados, tanto en su consolidación como Estado moderno como en su capacidad de organización, tutela y dominio sobre el conjunto de la sociedad francesa desde el antiguo régimen hasta la época del Estado de derecho que tiene precisamente su origen a la caída de la monarquía europea más elaborada.

Durante la Francia del *Ancien Régime* se labró paulatinamente un modelo de administración regional que, en su momento se transformó en un producto de exportación, el cual Alexis de Tocqueville estudió en todos sus detalles y del que derivó uno de sus planteamientos magistrales que quedó plasmado en una de sus obras clásicas, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, me refiero al sistema o régimen de intendencias que le permitió explicar como se dio el fenómeno de la centralización político-administrativa más elaborado durante la monarquía absoluta que sintetiza en la afirmación: "la centralización no es obra de la Revolución sino del antiguo régimen"; se trata de toda una institución que a decir del propio Tocqueville, se labró de manera pausada y se tornó en prácticamente indestructible; de hecho se amoldó a las condiciones que impuso el novísimo Estado de derecho surgido de la Revolución Francesa.

El régimen de intendencias labrado a tono con las condiciones históricas que caracterizaron a Francia durante los siglos XVI–XVIII, constituyó el pilar fundamental que permitió consolidar al Estado francés, otras causas fueron de carácter económico, por ejemplo, la posesión en propiedad de la tierra y el desarrollo de las fuerzas productivas que, de conjunto provocaron la aceleración del proceso de obsolescencia de las instituciones feudales, las cuales se fueron haciendo innecesarias e inútiles hasta hacerse chocantes y transformarse en un lastre que la sociedad francesa se negó a seguir arrastrando, tales como pagar tributo al antiguo señor feudal, moler en su molino, etcétera, de hecho ya tales instituciones no representaban o reportaban algún beneficio a los súbditos, algunas o muchas de las funciones que tradicionalmente desempeñaron, habían sido atraídas de manera ascendente por el estado central o bien por sus agentes en lo largo y ancho del territorio francés: alcaldes, subdelegados e intendentes, quienes las absorbieron además de idear nuevas formas de intervención en el conjunto de la sociedad, se trataba de construir el Estado nacional en el cual la centralización constituía un factor insustituible y al cual habría que brindarle una prioridad de primera línea.

Históricamente, puede afirmarse que los primeros intendentes aparecidos en Francia tuvieron jurisdicción en Córcega y Lyons hacia 1555. De hecho los primeros *intendants de justice*

con carácter permanente se establecieron en Lyons (1601–1607) como una evolución natural de los *commissaires de l'edit*, agentes encargados de lograr el cumplimiento de los edictos reales, además de ser una especie de comisarios, según la categoría desarrollada por Juan Bodino en su trabajo *Los seis libros de la república*. (Moreno, 1995).

Así mismo, durante el *Ancien Régime* la convivencia del Estado absolutista de tendencias centralizadoras con los enclaves feudalizados autónomos o semiautónomos aún prevalecientes, constituyó el escenario en cual se desarrolló el sistema de intendencias, el titular de éstas –el intendente–, haría su aparición como un supercomisario del soberano con amplias atribuciones. Por su parte, Anderson afirma, de manera categórica, en torno a la figura del intendente, “eran funcionarios enviados con poderes omnímodos a las provincias, en un primer momento con misiones temporales ad hoc y que más adelante se convertirían en delegados permanentes del gobierno central en toda Francia”. Por su lado Tocqueville destaca de manera puntual:

Del mismo modo que la administración central no tiene en realidad más que un solo agente en París, tampoco tiene más que un agente en cada provincia. En el siglo dieciocho aún se encuentran grandes señores que ostentan el nombre de gobernadores de provincia. Son los antiguos representantes, a menudo por herencia, de la monarquía feudal. Se les siguen concediendo honores, pero no poder. En realidad es el intendente quien posee todos los poderes del gobierno.⁸

Es claro el carácter delegacional, por tanto subordinado del intendente, al igual que su fortaleza en el plano regional o provincial derivada de sus vínculos con el poder central a quien representa, así el régimen de intendencias es el modelo más elaborado de administración territorial durante el antiguo régimen, tanto que es adoptado y adaptado por el imperio español para ser implantado en el conjunto de sus dominios.

Finalmente cabe señalar que el régimen de intendencias, con todo y lo acabado y eficiente en términos de aportar elementos fundamentales para la consolidación del Estado nacional, no hace más que presagiar al modelo departamental de factura napoleónica surgido en la época del recién inaugurado Estado de derecho.

Así, mediada la Revolución Francesa se desencadena una serie de transformaciones en diversos ámbitos, en el plano político-administrativo los cambios son de cobertura mayor, entre ellos hay que destacar, al menos, la despersonalización del poder, la incorporación del principio de legalidad, la división de poderes, un nuevo concepto de soberanía la cual se depositará en lo sucesivo en el pueblo, la dogmatización de los derechos naturales del hombre, una nueva forma de concebir, organizar e integrar a las administraciones públicas; asimismo, los públicos hacia los cuales éstas dirigen su acción, sufren también un cambio radical, toda vez que de meros súbditos pasivos se pasa a la categoría de ciudadanos sujetos de derechos y obligaciones y con mayores oportunidades de incorporarse también al ejercicio de la función pública; inicia un proceso de democratización de la administración pública, no es casual que el moderno fundador de la ciencia de la administración pública, Carlos Juan Bautista Bonnin,

haya efectuado una atinada lectura de las nuevas condiciones y sentado las bases de la disciplina mencionada, la cual explicó en principios naturales, además de desarrollar un instrumento de enseñanza y aprendizaje de la naturaleza, carácter y objeto de la novísima administración pública, la cual en lo sucesivo estaría al alcance, en carácter de funcionario de un mayor universo también de la nueva categoría de ciudadanos.

En el ámbito regional, se desarrolla con el inicio del siglo XIX el modelo de administración local más refinado, el Departamental en el que se resumen y sintetizan las experiencias alcanzadas durante el antiguo régimen y al que se añaden nuevos ingredientes que terminarán, por un lado consolidando la unidad civil de la nación y, en segundo lugar, expresar el tejido político-administrativo del Estado unitario francés bajo la égida del poder central, encabezado por el emperador y posteriormente ajustado a las múltiples transformaciones del régimen político que cobró expresión en la restauración de la monarquía, en la denominada monarquía de Julio, posteriormente en la Segunda República, en el Segundo Imperio y los sucesivos cambios hasta llegar a la 5^a República al inicio de la segunda mitad del siglo XX, producto de las iniciativas del General de Gaulle. Vale la pena citar un esclarecedor planteamiento desarrollado por Hauriou respecto del modelo departamental napoleónico creado a principios del siglo antepasado:

La centralización —destaca Hauriou— ha llegado a ser una condición de existencia del régimen democrático; una gran nación no puede vivir sin cuadros sociales; una vez destruidos los cuadros que habían proporcionado los regímenes aristocráticos, y puesto que en una atmósfera de igualdad absoluta no podían ya reconstruirse, fue necesario reemplazarlos por cuadros administrativos; pero para hacer esto era necesario que la centralización penetrara en todo el país mediante una jerarquía que poseyera representantes en las más pequeñas circunscripciones. Fue un rasgo del genio de Napoleón I haber comprendido en el año VIII que la aristocracia del antiguo régimen no podía ser reemplazada más que por la de los Prefectos y Subprefectos, llamativamente uniformados. Esta necesidad subsiste más que nunca. Las masas democráticas tienen necesidad de ser encuadradas.⁹ El modelo departamental queda así nítidamente descrito por el jurista.

no es casual que el moderno

fundador de la ciencia de la

administración pública, Carlos

Juan Bautista Bonnin, haya

efectuado una atinada lectura

de las nuevas condiciones y

sentado las bases de la disci-

plina mencionada, la cual

explicó en principios natura-

les, además de desarrollar un

instrumento de enseñanza y

aprendizaje de la naturaleza,

carácter y objeto de la novís-

ima administración pública, la

cual en lo sucesivo estaría al

alcance, en carácter de funcio-

nario de un mayor universo

también de la nueva categoría

de ciudadanos.

El multicitado modelo departamental fue replicado a decir de García de Enterría en otros países europeos y añadiríamos que también en la hispanoamérica decimonónica se incorporaron muchos de sus ingredientes en la organización y dinámica del gobierno y administración provincial o regional, en el caso mexicano en el ámbito de la organización política y administrativa de las novísimas entidades federativas que se configuraron con motivo del proceso de autonomización de la metrópoli y con motivo de la firma del Acta de la Federación en 1824, aunque también hay que destacarlo, el modelo se torna aún más preciso durante las repúblicas centralistas y durante el Segundo Imperio, el encabezado por un integrante de las dinastías de mayor tradición en Europa, Maximiliano de Habsburgo, hermano del poderosísimo emperador austriaco Francisco José.

EL DESARROLLO

Es importante reiterar que el modelo de administración y gobierno provincial en la época del virreinato de la Nueva España, fue configurado a partir de los lineamientos y políticas emitidas desde la península, cuestión que se plasmó durante el reinado de los austrias y de la casa de Borbón, en el segundo caso, la reforma más significativa de administración territorial la constituyó la instalación del sistema de intendencias que transformó de tajo el dispositivo de gobierno regional o provincial, debilitó de manera sustantiva la actividad de los ayuntamientos e inclusive al mismo gobierno central novohispano, todo lo cual se transformó en una mayor centralización orquestada, como lo he señalado, desde el gobierno central español. Lo anterior de conjunto fue conocido de manera genérica como Reformas Borbónicas, que ciertamente constituyeron un esfuerzo de modernización al que han hecho alusión estudiosos del asunto como Sánchez González, Guerrero Orozco e Isabel Gil y Enrique Florescano. Entre las reformas sobresale el nuevo ordenamiento y funciones que se encomiendan a los intendentes, mejor conocidas como las cuatro causas, a saber: justicia, policía, hacienda y guerra, no cabe duda, una nueva racionalidad de la administración regional en la Nueva España, que además prefiguró la organización de la administración pública en el ya muy próximo México independiente, así como la organización territorial que se montó en la división definida por el sistema de intendencias.

En efecto, connotados estudiosos del siglo XIX como José María Luis Mora y Luis de la Rosa, al referirse al periodo lo sitúan como una premisa esencial en el proceso de organización política y administrativa del Estado federal mexicano proyectado a partir de 1824, tanto desde las aportaciones que se hicieron para lograr una acción administrativa más eficaz como el acento que se logró en torno al regionalismo a pesar de los esfuerzos por lograr una mayor centralización y la aludida división territorial de las intendencias,¹⁰ base de la nueva división política sustentada en estados libres y soberanos y territorios federales.

Resulta fundamental analizar brevemente el desarrollo de la administración local–regional en la época del México independiente en donde es ilustrativo el surgimiento de la federación mexicana, la cual se gestó desde el mismo orden colonial en su última fase, al que se agregó la experiencia de la Unión Americana organizada, en un primer término como confederación

y, enseguida como federación en el contexto de un régimen presidencial con división de poderes, a lo que hay que añadir los intentos de autonomización de varias regiones del México en sus primeros años de construcción de una vida independiente, tales como los de Zacatecas y Jalisco entre otros. Sobre el particular Martínez Cabañas efectúa un interesante apuntamiento en torno al federalismo en ciernes:

Es a partir del establecimiento de las diputaciones provinciales donde podemos ubicar el antecedente más sólido sobre el verdadero sentido de nuestra forma federal de gobierno y que en la medida en que los diputados representantes de las provincias conquistadas y colonizadas se manifestaban ante el máximo organismo legislativo de España, las Cortes, por la existencia de diputaciones provinciales en América, en esa misma proporción concebían la posibilidad de una mayor autonomía gubernativa con respecto a la metrópoli, mayor independencia en la administración provincial e incluso entre las propias provincias.¹¹

De esta manera se van colocando las bases de una administración estatal que en la historia política y administrativa del país atravesará por múltiples vicisitudes. En el periodo de la Primera República Federal de México 1824–1835, cuando se están dando los primeros pasos de la época independiente, es quizás el espacio histórico en que disponen de una mayor autonomía relativa a lo largo del Siglo XIX, toda vez que en lo sucesivo se verá sometida a un fuerte control central durante la fase de las llamadas repúblicas centralistas, aspecto que se refrenda durante el Segundo Imperio y ya en el último tercio del citado siglo, el ascenso de la fortaleza del ejecutivo federal limitará al máximo la de por sí escasa autonomía relativa de los estados federados. Con relación a los territorios federales, que no alcanzaban la categoría de estados de la federación debido a su poca población y disponibilidad de servicios públicos, entre otros requisitos, eran directamente controlados por el gobierno federal y, como es sabido, encabezados por jefes políticos nombrados directamente por aquél, en este caso tal relación y hasta las categorías de política y gobierno respondían al modelo departamental propio de los estados unitarios.

En suma, la conformación, organización interior, cometidos y dirección de la administración estatal del México independiente recobran el carácter de la prevaleciente durante el antiguo régimen en donde de manera natural, la administración territorial organizada en base a corregimientos, intendencias, alcaldías mayores, capitánías generales, etcétera, respondieron básicamente a los lineamientos planteados desde el gobierno central, la definición de un estado federal conformado por estados libres y soberanos, tal cual lo observa el Acta de la Federación y la Primera Constitución Federal de México en realidad se redujo a buenos deseos. El deslinde de mismo de la metrópoli iniciado con el movimiento independentista de 1810 y formalizado en 1821 dio lugar a un proceso constructivo del país como nación independiente y libre sumamente pausado y conflictivo en donde el Estado nacional tuvo prioridad por encima de los hoy denominados gobiernos subnacionales, los cuales fueron sustantivamente sometidos a las prioridades marcadas por el gobierno central. El siguiente subapartado lo dedico a un breve análisis de lo que se desprende de la Reforma Política arrancada hace casi tres décadas (1977) que para las administraciones estatales y gobiernos subnacionales ha aportado elementos fundamentales que están transformando prontamente su fisonomía, dinámica y autonomía en beneficio de las regiones y comunidades del México del Siglo XXI, pero donde se están dando y existen grandes riesgos de nuevos cacicazgos y de excesos que hasta la fecha han quedado impunes, uno pensaría que son los costos de la autonomía creciente que están adquiriendo los citados gobiernos subnacionales.

LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL Y LA REFORMA POLÍTICA EN MÉXICO

El 68 mexicano marcó un parteaguas en la historia política y social de México, la secuela de éste fue la denominada guerra sucia, ambos sucesos aún prevalecen y se encuentran frescos en la memoria colectiva; durante la siguiente década, en particular la primera mitad de los setentas, el sistema político mexicano continuó haciendo agua al igual que se siguió agravando la endogamia que caracterizaba al régimen, recuérdese que en las elecciones de 1976, José López Portillo prácticamente contendió sólo por la presidencia de México, no tuvo rival enfrente, por lo que el juego político se dio entre uno, esto evidenciaba ante tirios y troyanos la naturaleza del tipo de juego que se desarrollaba entonces. Esa situación tuvo una lectura por varios actores políticos de lo que se desprendía una marcada preocupación respecto de los alcances y efectos de tal panorama. La endogamia degenerativa era sólo uno de los síntomas, la pérdida de legitimidad del régimen se intensificaba y las premisas que se habían sentado entre 1968 y 1976, presagiaban turbulencias políticas, económicas y sociales de amplia cobertura.

Consecuencia de lo anterior fue la respuesta del régimen para impulsar lo que hoy conocemos como la Reforma Política que, como sabemos, arrancó en 1977, de entonces a la fecha los cambios que se observan en diversas esferas son significativos y de gran trascendencia, no todos son halagüeños, toda vez que también se han dado pasos en reversa, vale la pena pues efectuar un ejercicio respecto de algunos de los cambios habidos, a fin de destacar cuáles son particularmente significativos para los gobiernos subnacionales y la sociedad en su conjunto:

- a) Se está desarrollando un nuevo equilibrio entre los poderes públicos, el legislativo ha dejado de ser un mero apéndice del ejecutivo para emerger con mayor grado de autonomía, mayor pluralidad, representatividad y capacidad propositiva. En este sentido conviene recordar que históricamente el ejecutivo era el supremo legislador, toda vez que más del 95% de la legislación provenía precisamente de dicho poder. De esta manera la teoría de los pesos y contrapesos, de los equilibrios y balanzas empieza a tener lugar en el país y tal fenómeno, lo que es más importante, se da tanto en el plano federal como en el de las entidades federativas, en donde las legislaturas locales dejaron de ser de tiempo atrás, de procedencia fundamentalmente priista para dar lugar también a una mayor pluralidad;
- b) El fuerte presidencialismo se ha acotado en beneficio de los gobiernos subnacionales y de la propia sociedad civil, aunque hay que subrayarlo, son esencialmente los grupos de interés los más beneficiados, dicho acotamiento es producto no sólo de un conjunto de reformas, sino también de lo que se ha dejado de hacer, de los vacíos a que ha dado lugar el ejecutivo en turno;

El 68 mexicano marcó un parteaguas en la historia política y social de México, la secuela de éste fue la denominada guerra sucia, ambos sucesos aún prevalecen y se encuentran frescos en la memoria colectiva

- c) Los procesos político-electORALES se encuentran altamente ciudadanizados en el ámbito federal y en el de los estados federados, lo que se está traduciendo en una mayor confianza, transparencia y equidad en las elecciones federales y locales, y por tanto, en un ingrediente básico de la vida democrática, sobre el particular, hay que señalarlo, el costo social de la construcción de la democracia es muy elevado, pero en la medida en que como sociedad seamos capaces de transparentar y hacer más equitativos y creíbles los referidos procesos político-electORALES, estaremos en posibilidades de disminuir el subsidio a los partidos políticos y de contar con instituciones autónomas como el Instituto Federal Electoral (IFE) y los Institutos Estatales Electorales y el del Distrito Federal con las burocracias estrictamente necesarias y altamente profesionalizadas, así como de procedimientos que hagan uso intensivo de los medios electrónicos que permitan abaratar, sin detrimiento de la calidad, los mecanismos de votación, cuestión que se antoja indispensable ante la posibilidad actual del voto de conacionales residentes en el extranjero. Es pertinente destacar que las elecciones federales del 2 de julio del presente año, evidenciaron no la inconsistencia de las instituciones, pero sí la de sus dirigentes, que tienen ante sí una responsabilidad histórica ineludible respecto de la secuela de dichos comicios;
- d) La ciudadanía del Distrito Federal dispone desde el año de 1997 de la posibilidad de elegir a sus gobernantes: jefe de gobierno y miembros de la Asamblea Legislativa, y a partir del 2000 también a los jefes delegacionales; en esta perspectiva cabe agregar que antes de 1997 la ciudadanía asentada en esta gran capital más bien era una especie más cercana a súbditos que a ciudadanos, es decir eran espectadores pasivos de lo que se hacía, decidía y llevaba a cabo desde la perspectiva gubernamental en su hábitat, obras de gran calibre como los ejes viales, por ejemplo, más allá de su utilidad, se llevaban a cabo sin la menor consulta a la ciudadanía; asimismo el esquema de gobierno, administración y gestión, simplemente llevaba a cabo su labor a partir de los lineamientos y dictados que provenían desde los Pinos y eran acatados e instrumentados por el Jefe del antiguo Departamento del Distrito Federal en turno. En este caso la transparencia y acceso a la información sencillamente eran algo ajeno y hasta exótico pensar que pudiera suceder;
- e) El concepto de gobiernos divididos o compartidos, tiene cabida en el país como rasgo de una sociedad plural y diferenciada, en donde se reconoce el derecho y la libertad del otro, así en el año 2003, para mencionar un ejemplo, el gobierno federal estaba encabezado por el Partido Acción Nacional (PAN), mientras que la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal lo estaba por un político de procedencia del Partido de la Revolución Democrática (PRD), en tanto que en el Congreso de la Unión (Cámara de Senadores y de Diputados) conviven integrantes procedentes de diversos partidos políticos, igual sucede en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como en la conformación de las 16 jefaturas delegacionales y en la zona conurbada al Distrito Federal, cuya cobertura es de más de una treintena de municipios y los partidos políticos que mantienen el control de los mismos son diversos, entre ellos se encuentran PRI, PRD, PAN, PVEM, PT, al menos. Todo ello da lugar a una competencia y competitividad necesarias, seguramente en los próximos años nuestro sistema de partidos dará muestra de una mayor madurez en sus prácticas políticas, en sus

propuestas de gobierno y abandonarán la sola práctica de cubrir de basura y slogans de mal gusto el panorama citadino, y lo que es más trascendente, guardarán un delicado pero necesario equilibrio entre la socorrida política de botín y un servicio profesional de carretera, o más bien dicho un servicio altamente profesionalizado y de mayor estabilidad que sea capaz de atender las complejas tareas, cometidos y enfrentar los retos y desafíos de una sociedad hipercompleja propia del siglo XXI; no esperamos que los partidos lleguen con su gente, hagan borrón y cuenta nueva, continúen con la práctica recurrente del amiguismo, el compadrazgo, el nepotismo y hagan caso omiso de cuadros altamente capaces que le han costado muchos recursos a la sociedad en su conjunto; así partidos políticos con esta mentalidad y estas prácticas, están condenados a la desaprobación pública;

- f) Los gobiernos de las entidades federativas tradicionalmente habían sido básicamente una extensión del gobierno federal; sin embargo a partir de la década de los noventa y en la presente han ganado una mayor autonomía, así por ejemplo, a la antigua Asociación Nacional de Gobernadores (ANAGO) que aglutinaba a gobernadores de la entonces oposición al PRI, se añade hoy la Conferencia de Gobernadores (CONAGO) que aglutina inclusive a gobernadores de Acción Nacional –con sus respectivas resistencias y reservas– y también se ha organizado la Conferencia Nacional de Legisladores. Cabe destacar que la CONAGO ya ha logrado concretar acciones que fortalecen el federalismo, como el hecho de que la fluctuación de los precios internacionales del petróleo no se traduzca en un manejo unilateral del ejecutivo, así para efectos de algún recorte presupuestal que afecte a los gobiernos de las entidades federativas, se tiene que contar, primero, con la aprobación de la Cámara de Diputados, cuestión que hasta el 2001 la decidía sólo el ejecutivo. La autonomía a la que hago referencia no es poca cosa, toda vez que la historia demuestra que, en efecto, los gobiernos regionales, departamentales o provinciales constituyeron el mecanismo y dispositivo fundamental, a través del cual se fue consolidando el gobierno central, no es extraño por tanto, que en México los gobiernos estatales más bien respondieran a los intereses del gobierno federal en turno que a los intereses de sus municipios, comunidades y población en general y fueran cómplices de la prolongación de un federalismo más virtual que real, hoy algunos movimientos y procesos, como el señalado, apuntan al desarrollo de un genuino federalismo, pero será la acción conjunta de las comunidades, ciudadanía y gobiernos subnacionales y la sensibilidad inteligente del gobierno federal, lo que perfilará al país por un federalismo moderno y sólido;
- g) Por lo que hace a los ayuntamientos en el plano del orden municipal de gobierno y administración, se encuentran conformados de manera plural, es decir, están representadas las mayorías y las minorías políticas, dada la vigencia del principio de mayoría relativa y de representación proporcional en la conformación de aquellos, y en estados como el de Oaxaca, está plenamente legalizado y elevado a rango constitucional el principio de usos y costumbres en la renovación de ayuntamientos, principio que abarca a poco más de 400 municipios en la entidad; de igual manera la innovación en el plano municipal es estimulante, tal como lo demuestra el caso de Tlaxcala que durante la década de los noventa amplió el número de municipios de 44 a 60 y transformó a los antiguos regidores de pue-

blo en presidentes municipales auxiliares, hoy presidentes municipales de comunidad, lo que da forma a un real cuarto orden de gobierno y administración mucho más cercano a la ciudadanía y a la comunidad misma. También cabe destacar la última de las grandes reformas al artículo 115 constitucional, la de 1999 en la cual se eleva finalmente a rango constitucional el carácter de gobierno de los ayuntamientos de todos y cada uno de los poco más de 2,400 municipios del país, anteriormente sólo se reconocía que eran meros administradores—ejecutores, así después de transcurridos 480 años de fundado el primer ayuntamiento, el de la Villa Rica de la Veracruz, y después de 178 años de vida independiente, finalmente se otorga este derecho a los municipios y su forma de gobierno establecida;

- h) La alternancia política en los tres órdenes de gobierno a partir de julio de 2000 es una realidad en el país, puede afirmarse sin la menor duda, que es un paso importante de una larga marcha a un régimen democrático, con todo y las limitaciones actuales, resultado de un gran esfuerzo y luchas colectivas que empiezan a rendir frutos. En lo sucesivo, todas y cada una de las grandes y pequeñas fuerzas políticas o partidos políticos (expresión de la pluralidad de la sociedad civil mexicana) tendrán que ser lo suficientemente creativos, productivos y propositivos, además de capaces y eficientes para mantener su registro y participar en el ejercicio del poder en los tres órdenes de gobierno o en alguno de ellos, y el manejo y gestión que se haga de la transparencia y acceso a la información constituirá un factor de la mayor relevancia;
- i) En el caso de la opinión pública y libertad de expresión, se han dado pasos cualitativos esenciales y, no hay la menor duda, de que ésta se ha ampliado significativamente. La disponibilidad de medios electrónicos y el desarrollo mismo de la sociedad, ha fortalecido las condiciones para que ello sea posible;
- j) Las transformaciones de la sociedad civil constituyen, de suyo, uno de los factores más significativos, lo que está vinculado directamente al despertar y protagonismo de aquélla, toda vez que la pluralidad de la misma se expresa en la creación de una gran cantidad de organizaciones civiles, políticas, no gubernamentales, del tercer sector, político-religiosas, etcétera. De esta manera la participación de la sociedad civil en la definición y redefinición de las reglas del juego político y en otras esferas de la vida nacional, es una realidad a todas luces; buena parte del sentido de pertenencia e identidad de la ciudadanía, se da hoy desde su participación en diferentes tipos de organizaciones, redes, clubes, asociaciones, de otra manera aquella prácticamente se difumina, se trata de un corporativismo de nuevo cuño característico de la época contemporánea.

Hasta aquí algunas de las transformaciones y cambios que se observan en el entorno político-administrativo y social que tienen amplias repercusiones, implicaciones e impactos en la vida de las administraciones locales, que nos obligan a plantear y construir escenarios respecto de los retos y desafíos que ya enfrentan los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, que en un futuro tenderán a incrementarse. En el siguiente apartado me referiré a algunas de las tendencias que ya se dibujan en el panorama.

LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN EL SIGLO XXI

Los gobiernos y administraciones públicas de las entidades federativas del México independiente han compartido la naturaleza y carácter de los dispositivos de administración territorial desarrollados en el antiguo régimen y prevalecientes de manera abierta en los estados unitarios, en el sentido de que en lo fundamental son una extensión del poder central y sus actores genuinos agentes de éste. En el caso mexicano, con honrosas excepciones, aun tratán-

En el caso mexicano, con honrosas excepciones, aun tratándose de un estado autodenominado federal conformado de estados libres y soberanos, los gobiernos estatales han respondido más a los lineamientos marcados desde el centro que a las prioridades y necesidades de las sociedades y comunidades de sus respectivas jurisdicciones.

se de un estado autodenominado federal conformado de estados libres y soberanos, los gobiernos estatales han respondido más a los lineamientos marcados desde el centro que a las prioridades y necesidades de las sociedades y comunidades de sus respectivas jurisdicciones.

De todos es sabido cómo la fuerte centralización predominante hasta hace escasos años, se reproducía, a su vez al interior de las entidades federativas y aun al interior de los municipios, dada la preeminencia de las cabeceras municipales y de la acción de los presidentes municipales muy proclives a ejercer su relativo poder y facultades a través del muy socorrido estilo personal de corte patrimonialista.

Tal esquema de cosas, sin embargo, empezó a cambiar hacia la segunda mitad de la última década del siglo pasado puesto que en el sexenio previo, encabezado por Salinas de Gortari (1988–1994) se defenestraron varios gobiernos estatales a través del trillado procedimiento de desaparición de poderes, en el siguiente sexenio y en el actual tal defenestración prácticamente se ha eliminado. En el periodo del presidente Zedillo, se habló e implementaron algunas acciones

tendientes a darle concreción al denominado Nuevo Federalismo y se continuaron impulsando procesos de descentralización, así hacia finales de siglo, en este rubro se habían atendido sectores como el de salud, turismo, desarrollo rural, educación, construcción de escuelas y educación para los adultos, entre otros.

Adicionalmente, es importante destacar que en el plano económico el avance de los procesos de globalización y apertura comercial, han obligado a los gobiernos estatales, así como a no pocos en el ámbito municipal, a ensayar e impulsar acciones y estrategias orientadas a promover sus potencialidades locales, los modos de producción regional, en suma sus aparatos productivos, ante la fuerte competencia y competitividad internacional en ascenso y que la sola acción del gobierno federal resulta insuficiente para atender las necesidades crecientes,

así como para enfrentar la invasión de artículos provenientes de todas partes y países del planeta que están socavando fuertemente a las economías locales y regionales.

Actualmente es frecuente percibirse como gobernantes y misiones estatales promueven en el extranjero la colocación y mercadeo de productos regionales, se busca atraer inversión extranjera, se abren oficinas en diversas regiones del globo a fin de acelerar y concertar tales acciones, a ello también se adhieren algunos gobiernos municipales con iniciativa y con visión de las condiciones que impone la nueva división internacional del trabajo y la apertura comercial. En suma las administraciones locales están entrando o se ven exigidas a hacerlo, a una nueva dinámica propia de la sociedad postindustrial, una lectura detenida y atinada de los tiempos actuales deja entrever la imperiosa necesidad de que los gobiernos locales, los grupos empresariales, del tercer sector de manera conjunta, requieren de una mayor coordinación para lograr sinergias que de otra manera será difícil alcanzar.

Las administraciones locales en el ya entrado siglo XXI tienen ante sí un escenario donde la complejidad, el entramado internacional, los avances y aplicaciones propiciadas por la tercera revolución científica y tecnológica, el contexto y desafíos que presenta la sociedad del conocimiento y la información u otros procesos que se están desarrollando prontamente como la gestión y relaciones intergubernamentales más horizontales, adicionados con una mayor diferenciación y pluralización de la sociedad, el incremento de la opinión pública, la intensificación de las relaciones interpersonales reales y virtuales inherentes a novísimos circuitos de comunicación, etcétera, plantean retos incommensurables.

Lo anterior y otros procesos en curso, el desgaste del modelo centralista, el acotamiento del presidencialismo, la capacidad creciente en materia de gobierno, administración y gestión de varias entidades y municipios, a lo que se añade la labor de los grupos organizados de la sociedad civil, están brindando en los hechos mayor autonomía a los gobiernos subnacionales. De igual manera, en los últimos tres lustros, estamos siendo testigos de una serie de excesos cometidos por los gobiernos estatales y municipales que se antojan inverosímiles pero que, sin embargo, han estado o están a la vista como la alta incompetencia, los enriquecimientos excesivos de los gobernan-

En suma las administraciones locales están entrando o se ven exigidas a hacerlo, a una nueva dinámica propia de la sociedad postindustrial, una lectura detenida y atinada de los tiempos actuales deja entrever la imperiosa necesidad de que los gobiernos locales, los grupos empresariales, del tercer sector de manera conjunta, requieren de una mayor coordinación para lograr sinergias que de otra manera será difícil alcanzar.

tes que generalmente quedan impunes, ligas con el narcotráfico, distorsión y empleo de las instituciones públicas para fines extragubernamentales, prolongación en el tiempo de colocación en las administraciones públicas de familiares y amigos, con lo que se reproducen las viejas prácticas del amiguismo, el compadrazgo, el nepotismo, y el clientelismo en detrimento y en perjuicio de la sociedad en su conjunto y lo que es aún peor, se fomenta un neocacigazgo a luces vistas; pareciera que la sociedad no se da cuenta de los excesos de tales gobernantes, no sólo corruptos, ineptos, cínicos, sino también depredadores, no obstante, la confianza de la ciudadanía en los gobiernos y en las instituciones públicas difícilmente se recupera y, en todo caso, la desconfianza se acentúa y se prolonga indefinidamente.

Es altamente conocido a nivel nacional e internacional el salario mensual de \$ 420,000.00 (cuatrocientos veinte mil pesos. 00/100) que se asignó un ex presidente municipal del Municipio de San Cristóbal Ecatepec de Morelos, y como este ejemplo se podrían enumerar muchos; esta serie de

**Es altamente conocido a nivel
nacional e internacional el sala-
rio mensual de \$ 420,000.00
(cuatrocientos veinte mil pesos.
00/100) que se asignó un ex pre-
sidente municipal del Municipio
de San Cristóbal Ecatepec de
Morelos, y como este ejemplo se
podrían enumerar muchos**

excesos constituye también riesgos muy al alcance y casi cotidianos en las nuevas condiciones en que se desarrollan los gobiernos y las administraciones públicas de las entidades federativas y municipios.

En este escenario los gobiernos y las administraciones locales junto con la comunidad, tienen ante sí tareas y retos enormes, entre los que cabría mencionar la necesidad de promover la alta profesionalización de políticos y administradores, fomentar una ética pública real, impulsar ejercicios de contraloría, supervisión, vigilancia y control de los poderes públicos desde estos mismos y desde la sociedad civil, así como acciones cooperativas que canalicen y optimicen la energía social en beneficio de una mayor calidad de vida de la ciudadanía. Hacia el exterior la labor por desplegar de parte de los gobiernos subnacionales entre ellos y coordinadamente con el gobierno federal es ardua y compleja, es indispensable asumir en toda su plenitud

el significado de los procesos de globalización y mundialización ya avanzados e insertarse en ellos con energía, creatividad y visión, con el objeto de lograr tendencialmente un posicionamiento en el concierto internacional, los convenios, tratados marco y Tratados de Libre Comercio, entre otros factores, constituyen los marcos de referencia para poner manos a la obra o continuar para quienes ya lo están haciendo, hoy no es quizás demasiado tarde.

CONSIDERACIONES FINALES

La administración local ha atravesado por diferentes fases de desarrollo, durante el antiguo régimen estuvo indisolublemente ligada al poder monárquico, las figuras y categorías definidas y desarrolladas en los diferentes estados en formación: vegueres, merinos, corregidores,

capitanes generales, alcaldes mayores, intendentes, jefes políticos, subdelegados de fomento, entre otros, no sólo se ubican en la categoría de comisarios regios, sino pueden considerarse genuinos agentes del poder central, tuvieron entre sus labores centrales aportar una alta cuota para la construcción del Estado nacional, a costa de socavar, cooptar e inclusive someter a las formas de organización y administración comunal.

Con motivo de la caída de la monarquía absoluta, se procedió a la reforma de los dispositivos de gobierno y administración regional, sin embargo su labor continuó básicamente siendo una reedición potenciada de la prevaleciente en el *Ancien Régime*. En este sentido, siguiendo las tesis de Alexis de Tocqueville respecto del fortalecimiento de la centralización en la época del Estado de Derecho cuando este ya no tuvo enfrente enclaves feudalizados y autárquicos, se elevó a la máxima potencia dicha centralización, por lo que el papel de las administraciones locales también se fortaleció para bien y también para continuar con excesos en detrimento de la población.

En los estados federales el papel de los gobiernos regionales fue ciertamente diferencial, en la Unión Americana estos gozaron, desde la concreción de su pacto federal de una alta autonomía, situación que no lograron los gobiernos de las entidades federativas en el caso de México, donde salvo breves períodos, prontamente fueron subsumidos y controlados por el gobierno federal. Es hasta años relativamente recientes, como lo hemos apuntado, en que se percibe un incremento en la autonomía relativa de los gobiernos y administraciones locales, no obstante, los resultados o la comprensión de las nuevas condiciones no siempre es la más adecuada ni se está canalizando en la dirección conveniente para la ciudadanía, se ha dado más pie a desaciertos y excesos que a iniciativas e innovaciones constructivas y congruentes con las condiciones actuales, en tanto que aquellos gobiernos estatales que sí lo están logrando, están alcanzando éxitos y un desarrollo regional palpable, demostrando con ello que sí es posible aprovechar y canalizar las nuevas condiciones que les brindan los avances del federalismo y la tendencia hacia un estado multicentro, con focos de desarrollo regional manifiestos.

En suma, es deseable y necesario desencadenar la creatividad, la innovación y el buen gobierno por parte de las entidades federativas y de los municipios en donde la labor conjunta y coordinada de los gobiernos, administraciones y sociedad civil organizada logren concretar las sinergias necesarias para apuntar a un desarrollo más integral y menos desigual y asimétrico como hasta la fecha se observa. Se trata de una tarea conjunta en un plano de responsabilidad y de una gobernabilidad democrática que está a nuestro alcance mediada una compleja y ardua labor, seremos capaces de llevarla a cabo, es indispensable construirla cotidianamente, no hay otra salida.

REFERENCIAS

¹ . . . la Administración, como el Estado, es un producto histórico, y que el tema debe estudiarse refiriéndolo a la época moderna, ya que sólo hay Administración pública cuando aparece históricamente el Estado. . . Todo ello plantea la necesidad de pronunciarse sobre la época a partir de la cual existen el Estado y su Administración.

Caben en este punto posiciones diversas. Así, atendiendo a los factores políticos y económicos generales, puede afirmarse que el Estado surge a partir del Renacimiento en la llamada Edad Moderna, cuando desaparece el pleno feudalismo político y comienza un incipiente desarrollo de la burguesía y del capitalismo comercial y financiero. Baena del Alcázar, Mariano. *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid, edit. Tecnos, 1988, pp. 24–25.

- 2 Esto, además del fuerte arraigo e identidad de las formas de organización local de ascendencia prehispánica que se han prolongado en el tiempo, puede tener una explicación en el sentido de que a la Nueva España se le dio categoría de Virreinato, por lo que no fue en estricto sentido sólo una mera colonia, sino que se preservaron y respetaron, hasta donde esto pudo ser, algunas de las instituciones autóctonas.
- 3 Recuérdese que “en 1765 Carlos III nombró a José de Gálvez visitador general de la Nueva España, miembro honorario del consejo de Indias e intendente de ejército. Dotado de tan enorme autoridad, Gálvez viajó al virreinato para impulsar cambios urgentes en su administración y economía. Llevaba consigo una instrucción reservada, de 14 de marzo de 1765, que le encormentaba determinar si convenía establecer intendencias”. Rees Jones, Ricardo. “Introducción”, en: *Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España 1786*. México, UNAM, 1984; consultar también: Gálvez, José de, Marqués de Sonora. Informe general que en virtud de Real orden instruyó y entregó el Excmo. Sr. Marqués de Sonora, siendo visitador general de este Reyno al Excmo. Sr. Virrey, Frey D. Antonio Bucareli y Ursúa, con fecha 31 de diciembre de 1771. México, imprenta de Santiago White, 1867.
- 4 El cargo se consolida a partir de 1500, año en el que se reglamenta, según la Real Pragmática del 9 de julio del mismo año. Las funciones que desplegó el corregidor como delegado del poder real fueron amplias y variadas, mismas que se inscriben en las relativas a la administración de la justicia, a la administración de la hacienda, a la administración de la milicia y a toda una gama de actividades de orden administrativo y gubernativo correspondientes a la época del Estado de policía, que bien podrían sintetizarse en sus prácticas, cuyo estudio dio lugar a la ciencia de la policía, antecedente definitivo de la moderna ciencia de la administración. Moreno Espinosa, Roberto. *La Administración Territorial en México, Antecedentes Históricos*. Toluca, Estado de México, IAPEM – UAEM, 1995, p 40.
- 5 Así, desde la administración central hasta la territorial hubo fuertes transformaciones; en el primer caso se perfiló el abandono paulatino y luego definitivo de gobernar basado en consejos, es decir, el sistema polisinodial de gobierno cede su lugar a otro de carácter unipersonal, sustentado en secretarios de Estado y del despacho; asimismo, la administración territorial se reforma con la implantación del régimen de intendencias en virtud de que se ajustaba a las aspiraciones de la nueva dinastía, toda vez que constituía un dispositivo de gobierno provincial, mediante el cual el poder central podría mantener e incrementar su presencia y su control en toda la península ibérica, puesto que el intendente sería un funcionario con amplias atribuciones plenamente subordinado a la autoridad central. Ibíd. p 47.

Roberto Moreno Espinosa

Coordinador de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos y del Doctorado con Orientación en Administración Pública de la Universidad Nacional Autónoma de México

- ⁶ Conviene destacar que con la incorporación de la figura del jefe político se agrega una categoría más a las ya prevalecientes y en las que se sustentó el gobierno y la administración territorial en España; el jefe político, al igual que las categorías que le antecedieron, tiene que compartir sus funciones, toda vez que no han desaparecido los intendentes y el antiguo corregidor, al mismo tiempo que participa también de la naturaleza de ambas, dado que se trata de una instancia cuyas funciones y atribuciones le son delegadas por el poder central para que se ejerzan en un ámbito jurisdiccional específico. *Ibid.*, pp. 50-51.
- ⁷ Ruiz del Castillo y de Navascués, Carlos-Enrique, "Referencia a los aspectos relacionados de lo municipal y de lo provincial con la proyección en ambos del Gobernador Civil", en *Cincuentenario del Estatuto Municipal, Estudios Conmemorativos*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1975, p 628.
- ⁸ Tocqueville, Alexis de. *El Antiguo Régimen y la Revolución*. Madrid, Alianza Editorial, 1982, tomo 1, p 80.
- ⁹ Apud. Moreno Espinosa, Roberto. *La Administración Territorial...* op cit., p 83.
- ¹⁰ El territorio novohispano fue dividido en doce intendencias: México, Puebla, Guadalajara, Oaxaca, Guanajuato, Mérida, Valladolid, San Luis Potosí, Durango, Veracruz, Zacatecas y Sonora. "esta división –destaca José María Luis Mora– sirvió de base al establecimiento de la Federación Mexicana pues cuantas se han hecho después han partido de ella y la mayor prueba de su perfección relativa es que no se ha podido tocar después de 1776 sino experimentando grandes resistencias provenidas sin duda de los poderosos y mutuos intereses que las localidades de cada sección han contraído entre sí y que han sido fortificados por el tiempo y la costumbre". Mora, José María Luis. *Méjico y sus revoluciones*. México, edit. Porrúa, 1977, tomo 1, p 159.
- ¹¹ Martínez Cabañas, Gustavo. *La administración estatal y municipal en México*. México, INAP, 1985. Apud. Moreno Espinosa, Roberto. *La administración territorial...* op cit., p 135.
- ¹² Ver: Moreno Espinosa, Roberto. "Los anales de la democracia en México", comentarios a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en: Sra. de Gobernación, Orden Jurídico Nacional, Diario Oficial de la Federación. Leyes y Reglamentos para el Cambio Democrático de la Administración Pública Federal²⁵

BIBLIOGRAFÍA

- Baena del Alcázar, Mariano(1988). Curso de Ciencia de la Administración. Madrid, edit. Tecnos.
- Cincuentenario del Estatuto Municipal, Estudios Conmemorativos, Madrid(1975), Instituto de Estudios de Administración Local.
- Gálvez, José de, Marqués de Sonora(1867). Informe general que en virtud de Real orden instruyó y entregó el Excmo. Sr. Marqués de Sonora, siendo visitador general de este Reyno al Excmo. Sr. Virrey, Frey D. Antonio Bucareli y Ursúa, con fecha 31 de diciembre de 1771. México, imprenta de Santiago White.
- Martínez Cabañas, Gustavo.(1985) La administración estatal y municipal en México. México, INAP.
- Mora, José María Luis.(1977) México y sus revoluciones. México, edit. Porrúa, tomo 1.
- Moreno Espinosa, Roberto. (1995)La Administración Territorial en México, Antecedentes Históricos. Toluca, Estado de México, IAPEM – UAEM.
- Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España 1786.(1984) México, UNAM.
- Sra. de Gobernación, (2005) Orden Jurídico Nacional, Diario Oficial de la Federación. Leyes y Reglamentos para el Cambio Democrático de la Administración Pública Federal. México.
- Tocqueville, Alexis de.(1982) El Antiguo Régimen y la Revolución. Madrid, Alianza Editorial, tomo 1.