

INNPA

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

63 Años
al servicio
de México

MUNICIPALISTAS Y MUNICIPALISMO EN MÉXICO

CARLOS RETA MARTÍNEZ
COORDINADOR



Carlos Reta Martínez
(Coordinador)

Municipalistas y municipalismo en México

INNPA

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

63 Años
al servicio
de México

COMITÉ EDITORIAL

Mauricio I. Dussauge Laguna,
Maximiliano García Guzmán,
Roberto Padilla Domínguez,
Adriana Plasencia Díaz,
Héctor Zamitiz Gamboa

Municipalistas y municipalismo en México

Primera edición: octubre de 2018

ISBN: 978-607-9026-85-1

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110
Delegación Cuajimalpa, México, D.F.
50 81 26 57
www.inap.org.mx

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

CONSEJO DIRECTIVO 2017 - 2020

Carlos Reta Martínez
Presidente

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

Ricardo
Uvalle Berrones
Vicepresidente

Guillermo
Vallarta Plata
**Vicepresidente para los
IAPs de los Estados
2018-2019**

CONSEJEROS

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

CONSEJO DE HONOR

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

IN MEMORIAM

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

FUNDADORES

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

ÍNDICE

Presentación	15
<i>Carlos Reta Martínez</i>	
SECCIÓN I. ESTUDIOS JURÍDICOS	
Estudio introductorio	21
<i>José Chanes Nieto</i>	
<i>Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda</i>	
Moisés Ochoa Campos	71
<i>Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda</i>	
<i>Diana Vicher García</i>	
Blanca Acedo Angulo	89
<i>Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda</i>	
Teresita de Jesús Rendón Huerta Barrera	109
<i>Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda</i>	
Jorge Fernández Ruiz	125
<i>Cirilo García Luna</i>	
José Francisco Ruiz Massieu	147
<i>Emilia Durán Ramírez</i>	
<i>Alejandro Espinosa Ramírez</i>	
Reynaldo Robles Martínez	161
<i>Alejandro Espinosa Ramírez</i>	
<i>Emilia Durán Ramírez</i>	
Miguel Acosta Romero	175
<i>José Miguel Madero Estrada</i>	

Carlos F. Quintana Roldán 187
Carlos Ricardo Menéndez Gámiz

SECCIÓN II. ESTUDIOS ELECTORALES

Estudio introductorio 203
Miguel Ángel Sánchez Ramos
María del Pilar Silva Rivera

José de la Luz Álvaro Arreola Ayala 207
Miguel Ángel Sánchez Ramos
María del Pilar Silva Rivera

Jorge Luis Madrazo Cuéllar 213
Miguel Ángel Sánchez Ramos
María del Pilar Silva Rivera

Alonso Lujambio 219
Miguel Ángel Sánchez Ramos
María del Pilar Silva Rivera

Jaime Fernando Cárdenas Gracia 225
Miguel Ángel Sánchez Ramos
María del Pilar Silva Rivera

José Arturo Rodríguez Obregón 229
Miguel Ángel Sánchez Ramos
María del Pilar Silva Rivera

José Luis López Chavarría 233
Miguel Ángel Sánchez Ramos
María del Pilar Silva Rivera

Carlos Luis Moreno Jaimes 237
Miguel Ángel Sánchez Ramos
María del Pilar Silva Rivera

SECCIÓN III. LA AGENDA DE GOBIERNO MUNICIPAL

- Los municipalistas de la agenda de gobierno municipal** 245
Ady Patricia Carrera Hernández
Joel Mendoza Ruiz
- Modesto C. Rolland y el primer libro sobre el municipio libre mexicano** 261
Joel Mendoza Ruiz
- Gustavo Garza Villarreal: de la gestión municipal a la economía política urbana** 269
Joel Mendoza Ruiz
- El Maestro Gustavo Martínez Cabañas. Visionario del fortalecimiento de los gobiernos municipales mexicanos** 289
Ady Patricia Carrera Hernández
- La aportación de Raúl Olmedo desde que asumió el desafío municipal** 309
Joel Mendoza Ruiz
- La capacitación formal y propuesta social de Arturo Pontifes Martínez** 327
Joel Mendoza Ruiz
- La labor de Vicente Anaya Cadena en la profesionalización y la planeación municipal** 331
Joel Mendoza Ruiz
Diana Vicher García
- La obra de Alfonso X. Iracheta Cenecorta a través de los planes y proyectos urbanos** 339
Joel Mendoza Ruiz

José Mejía Lira: la coyuntura entre planeación democrática y políticas públicas <i>Joel Mendoza Ruiz</i>	359
Enrique Cabrero Mendoza y el nuevo municipio mexicano <i>Ady Patricia Carrera Hernández</i>	373
Mauricio Merino Huerta <i>Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda Karina Rebeca Ramírez González Joel Mendoza Ruiz</i>	391
Tonatiuh Guillén: el diseño institucional y la frontera México-Estados Unidos <i>Socorro Arzaluz Solano</i>	413
Alicia Ziccardi: de la pobreza urbana al buen gobierno local <i>Socorro Arzaluz Solano</i>	429
Rodolfo García del Castillo. Especialista del municipio urbano <i>Ady Patricia Carrera Hernández</i>	445
Ady Patricia Carrera Hernández. Municipio y desarrollo <i>Joel Mendoza Ruiz</i>	457
Antonio Sánchez Bernal <i>Miguel Ángel Sánchez Ramos Francisco Martínez Martínez</i>	469
La Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A. C. <i>Leticia Santín del Río</i>	479

El Premio Gobierno y Gestión Local 491
Pablo Rojo Calzada
Ady Patricia Carrera Hernández

Fernando Pérez Rasgado: sus visiones endógena y sistémica 505
Antonio Inoue Cervantes
Joel Mendoza Ruiz

SECCIÓN IV. ASOCIATIVISMO MUNICIPAL

Estudio introductorio 517
Karina Rebeca Ramírez González

Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM). La búsqueda de la unificación municipal en México. 533
Karina Rebeca Ramírez González
Sergio Enrique Arredondo Olvera

Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM). Una alternativa de extensión hacia los municipios. 541
Karina Rebeca Ramírez González

Asociación de Alcaldes y Autoridades Locales de México A.C. (AALMAC): El asociativismo municipal de los gobiernos progresistas y de izquierda. 551
José Luis Estrada Rodríguez

Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC). Una ventana de oportunidades de los Gobiernos Locales en México. 561
Karina Rebeca Ramírez González
Adán Larracilla Márquez
Miguel Amador Hernández

El municipalismo ciudadano: la experiencia del Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara” A.C. 571
Ricardo Joel Jiménez González

Sergio Enrique Arredondo Olvera. Fundador y pionero en el asociativismo en México. 589
Karina Rebeca Ramírez González

José Octavio Acosta Arévalo, el activismo municipalista. 597
Karina Rebeca Ramírez González

SECCIÓN V. LA AGENDA PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

Agenda para el fortalecimiento municipal. Estudio introductorio 611
Antonio Inoue Cervantes

La labor del INAP en torno al municipio: glorias pasadas y nuevos albores 621
Carlos Reta Martínez

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP) 643
Antonio Inoue Cervantes.

El método acción-investigación de Carlos H. Gadsden Carrasco 655
Joel Mendoza Ruiz

Centro Nacional de Estudios Municipales y Centro Nacional de Desarrollo Municipal. 677
León Estebanjuan Alejo

**Instituto Nacional para el Federalismo y
el Desarrollo Municipal (INAFED).** 687
Antonio Inoue Cervantes

**Instituto para el Desarrollo Técnico de
las Haciendas Públicas (INDETEC).** 701
Antonio Inoue Cervantes

SÍNTESIS CURRICULAR DE AUTORES 715

LA LÍNEA DEL TIEMPO

PRESENTACIÓN

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

Son estas personalidades y su comprometida labor la inspiración de esta obra y en este sentido son dos los grandes municipalistas del INAP y de México, los que abrieron brecha y al mismo tiempo nos dejaron como patrimonio un gran legado que ha permitido que se produzca un gran ejército de municipalistas que con su producción individual y colectiva continúan con esta tarea cuya preocupación central es entender los problemas y necesidades del municipio para establecer condiciones aptas para su progreso. Es por ello que en este libro buscamos plasmar los rasgos más relevantes de los estudiosos y de su obra para clasificar y sistematizar su trabajo en la idea de proporcionar las líneas generales de conocimiento a todos los interesados en este relevante nivel de gobierno.

Uno de los dos pilares del municipalismo en México es Gustavo Martínez Cabañas, que a su vez se desempeñó como presidente del Consejo Directivo del INAP en el periodo que corre entre 1961 y 1968, destaca que la etapa final de su brillante carrera la dedicó al fortalecimiento municipal, de manera que puede atribuírsele la paternidad de esa función. Su sentido emprendedor y cualidades conciliadoras lo llevaron a conducir el programa de fortalecimiento municipal del Estado de Guerrero, simultáneamente, Martínez Cabañas presidió el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA) siendo el primer latinoamericano que alcanzó tal distinción (1974-1977). Más tarde, en 1983, cuando Ignacio Pichardo Pagaza fundó el

Centro de Estudios de Administración Municipal (CEDAM) del INAP, asumió la dirección del Centro para reproducir hasta 1994 la experiencia de Guerrero en los estados de mayor apremio.

El segundo pilar del estudio del municipio en nuestro país es Raúl Olmedo Carranza, gremialmente reconocido en reuniones autocríticas, en 1981 fue designado como coordinador de un estudio que debería definir la alternativa al centralismo, de lo que resultó nada menos que el libro *El desafío municipal*, documento que ha sido considerado el primer estudio basado en una encuesta municipal y donde se propuso de manera decidida una construcción marxista-leninista: la organización comunitaria como base del desarrollo económico y del gobierno local. *El desafío municipal* proyectó a Olmedo hacia la fundación del Centro Nacional de Estudios Municipales (CENEM) de la Secretaría de Gobernación. Al frente del CENEM, Olmedo centró sus esfuerzos en dos grandes giras nacionales con propósitos específicos: 1) *municipalizar la ingeniería*: la obra pública con propósitos de desarrollo y de reorganización social, y 2) promover los Centros Estatales de Estudios Municipales y la difusión del conocimiento entre presidentes municipales.

Como es perceptible, Gustavo Martínez Cabañas, Raúl Olmedo y el INAP abrieron brecha para que un extenso grupo de académicos, investigadores, servidores públicos, instituciones mexicanas e incluso ciudadanos que han continuado con esta labor lograran generar un interés histórico sobre el municipio y desarrollado cuantiosas propuestas a favor de su buen desempeño. Algunos lo han hecho privilegiando la disciplina científica que cultivan, otros desde el movimiento político-social al que pertenecen. La divergencia es explicable en mérito de la complejidad del fenómeno municipalista, empero, el resultado ha sido una amplia obra que esperaba ser estudiada para justipreciar sus avances y extraer las asignaturas pendientes. El constante interés en la materia permite proyectarla como una de las vertientes más productivas de las ciencias sociales mexicanas. Los municipalistas constituyen un capital intelectual importante que, sumado al proyecto estatal, pueden reivindicar el funcionamiento del orden local de gobierno.

Municipalistas y municipalismo en México

En función de los antecedentes expuestos, en mayo de 2016 un grupo de asociados del INAP convocados por Diana Vicher se reunieron en la sede principal de Cuajimalpa para plantearse como interrogante: ¿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? El desarrollo metodológico consecuente permitió alcanzar el objetivo general de esta obra: definir quiénes son los municipalistas que han contribuido de manera más determinante al estudio de los municipios en México; ello mediante el análisis de su trabajo, sea intelectual o práctico, su desempeño en grupos de afinidad, así como su influencia en los cambios experimentados en los siglos XX y XXI; a fin de preservar contenidos y experiencias útiles para la agenda municipal, la academia, la formación de recursos humanos, y así trazar escenarios tendenciales y estratégicos.

El proyecto editorial derivado, en atención del referido desempeño municipalista por grupos de afinidad, se desarrolló en cinco secciones: 1) Estudios jurídicos, coordinada por Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda; 2) Estudios electorales, dirigida por Miguel Ángel de Guadalupe Sánchez Ramos; 3) La agenda de gobierno municipal, a cargo de Ady P. Carrera Hernández y Joel Mendoza Ruiz; 4) Asociativismo municipal, organizada por Karina Rebeca Ramírez González; y 5) La agenda para el fortalecimiento municipal, encomendada a Antonio Inoue Cervantes. Bajo distintas motivaciones y emotividades, ellos ofrecen este primer intento de catalogación de la obra municipalista mexicana.

Con la salvedad de lo que cada capítulo alude, el INAP agradece a los municipalistas que permitieron entrevistas y hasta compartieron con los autores de esta obra su material impreso y gráfico. El libro pretende ser de utilidad a los estudiantes que se inician en la aventura municipalista, a efecto de que ya no *empiecen desde cero*. También aspira a ser un referente importante para quienes toman decisiones, directa o indirectamente, respecto a la vida municipal: legisladores,

Carlos Reta Martínez

titulares de los Ejecutivos en los diferentes órdenes de gobierno, autoridades y funcionarios responsables de políticas de interés municipal, medios de comunicación y público interesado en este fundamental segmento de la vida pública.

Carlos Reta Martínez
Presidente del INAP

SECCIÓN I. ESTUDIOS JURÍDICOS

Estudio introductorio

José Chanes Nieto

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

El municipio, la institución gubernamental más antigua del país, 22 de abril de 1519, es constitutivo de los estados, al ser la base de su división territorial y de su organización política y administrativa, de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Desde antiguo aparecen los acercamientos jurídicos a la institución municipal y es a partir de su incorporación constitucional que las investigaciones adquieren mayor jerarquía.

En efecto, las constituciones son el fundamento para el estudio jurídico de la institución municipal, aunque se reconoce que su estudio puede ser abordado en sus diferentes componentes y por distintas disciplinas, así, por ejemplo, la economía tiene un papel importante en el estudio de sus finanzas públicas o, bien, en el análisis de la producción y distribución de la riqueza social; la demografía atiende los aspectos relativos a la población de este ámbito territorial; la sociología estudia las relaciones entre los integrantes de los sectores público, social y privado. En este bloque se ofrece un ensayo sobre lo que los estudios jurídicos y la práctica jurídica, en términos generales, han producido para comprender y configurar al municipio mexicano. El análisis del municipio desde la vertiente jurídica ha sido tan generoso y tan extenso que en él han participado no sólo distinguidos juristas, politólogos, administradores y servidores públicos, sino municipalistas que, perspicaces y atentos, han logrado lecturas imprescindibles e interpretaciones desde esta particular disciplina académica.

Este bloque inicia con un recorrido por la vida jurídica-institucional del municipio decimonónico y de vísperas de la primer Revolución del siglo XX, después, aborda la savia teórica del municipalismo a partir de dos vertientes: por un lado, la

rica producción intelectual que ha alimentado la confrontación entre las tesis del iusnaturalismo y las del iuspositivismo; por otro lado, el estudio de las disposiciones contenidas en el artículo 115 constitucional, especialmente sobre la definición de su naturaleza, atribuciones y organización. Posteriormente, se revisan algunas de las aportaciones de conspicuos cultivadores de la perspectiva jurídica en el México del siglo XX y hasta nuestros días.

Al final de este “Estudio introductorio”, bajo el título “Para seguirle la pista al municipio desde la vertiente jurídica”, se han incluido dos anexos; en el primero, se describe una veta literaria de tratadistas del municipio con enfoque jurídico que, amén de los capítulos subsiguientes, resulta de imprescindible lectura; en el segundo, se plasma la trayectoria dejada por los artículos de la Constitución de 1917 que, en su reforma, ha configurado la vida formal del municipio.

El municipio a principio del siglo XIX

El ayuntamiento de México, en 1808, durante la ocupación napoleónica de España, propugnó, bajo la inspiración de la doctrina de la soberanía popular y de los antiguos concejos españoles, por el establecimiento de cortes o asambleas, integradas por procuradores de todas las ciudades. Postuló además, restituir al ayuntamiento sus facultades, con fundamento en la soberanía popular, para lo cual exigía que los asuntos arduos se consultasen con los súbditos y naturales, por conducto de juntas en las que participaran los ayuntamientos como órganos inmediatos de la voluntad del pueblo. La invocación de la soberanía popular implicaba su asunción por las autoridades municipales reunidas en concejo, el cual expediría un estatuto provisional en tanto se definía la situación en España.

En 1810 se estableció el Supremo Consejo de la Regencia de España e Indias que tenía como mandato planear y proponer al rey las políticas relativas al Nuevo Mundo, organizar administrativamente las Indias, ya sea con la creación de nuevos

Municipalistas y municipalismo en México

virreynatos o nuevas gobernaciones, y establecer su grado de autonomía respecto de la metrópoli.

Por el prestigio de la institución municipal el 21 de septiembre de 1810 Miguel Hidalgo y Costilla convocó al ayuntamiento de Celaya para exponerle los principios de su lucha y realizar la reorganización de las autoridades locales. En Guanajuato y Guadalajara hizo lo mismo para que reconocieran su autoridad y así demostró su respeto por la vida municipal.

La Constitución gaditana

Mientras se desarrollaba en el Reino de la Nueva España el movimiento de independencia, en la península, la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, y la Instrucción para el Gobierno Económico Político de las Provincias de 1813, representaron el último intento para transformar el régimen municipal de la metrópoli y de sus colonias.

La “Pepa” puso dos condiciones para la fundación de los ayuntamientos constitucionales: “primeramente, que las poblaciones contaran con mil habitantes, sin importar que fueran indios, blancos o mestizos; en segundo lugar (que se implantara) el sistema electivo para acceder a los cargos públicos, desconociendo a aquellos regidores que los habían adquirido por concesión real y que los desempeñaban a perpetuidad” (Guzmán Pérez, 2009: 14).

“En los últimos meses de 1812 y comienzos de 1813, todos los hombres mayores de edad –salvo los descendientes de africanos y otros casos particulares– fueron llamados a participar en las elecciones municipales. Los comicios se hicieron en las parroquias de los pueblos, villas y ciudades, y aunque es imposible determinar cuántos ciudadanos salieron a votar, la participación sorprendió a las autoridades” (Ávila, 2011: 27).

El capítulo del *Gobierno y Administración de los Pueblos*, de dicha Constitución, estableció, respecto a la organización y

José Chanes Nieto
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

funcionamiento de los ayuntamientos, que el gobierno interior de los pueblos estaría a cargo de un ayuntamiento, compuesto del alcalde o alcaldes, los regidores y los pro-curadores síndicos, nombrados por un cuerpo de electores designados por los ciudadanos del pueblo. Los ayuntamientos tenían a su cargo los servicios municipales.

En la Constitución gaditana se estatuyeron los jefes políticos para regir las relaciones entre la vida local y la autoridad central, colocados sobre el ayuntamiento y bajo la dependencia directa del gobierno central.

La Instrucción para el Gobierno Económico Político de las Provincias, del 23 de junio de 1813, confirió a los jefes políticos, entre otras, las siguientes atribuciones: cuidar la tranquilidad pública y ejecutar las leyes y ordenamientos del gobierno.

El Plan de Iguala dejó subsistentes los ayuntamientos bajo el control de los jefes políticos, según lo había establecido el artículo 309 de la Constitución de Cádiz.

El municipio en los albores de México

El primer Congreso Constituyente, por Decreto de 26 de febrero de 1822, confirmó con carácter interino, a todas las autoridades civiles y militares, obligándolas a jurar obediencia a las Bases Constitucionales.

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, de 31 de enero de 1824, y la Constitución Federal, de 4 de octubre del mismo año, dejaron a los estados la libertad de adoptar las medidas relativas a su régimen interior (artículo 161).

El artículo 50, fracción 28, de la Constitución de 1824, concede al Congreso la facultad de elegir la residencia de los supremos poderes de la federación. En el ejercicio de esta facultad, la influencia de Fray Servando Teresa de Mier fue determinante, al resaltar consideraciones de índole geográfica, histórica,

Municipalistas y municipalismo en México

política y social, se determinó que la Ciudad de México sería la capital de nuestra República. Con fecha 20 de noviembre de 1824 el Congreso expidió el Decreto que crea al Distrito Federal, consignando en su artículo séptimo que en las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en él, y para su gobierno municipal, seguirían observándose las leyes vigentes.

El gobernador del Distrito Federal sustituyó al antiguo intendente y quedó como superior jerárquico de los ayuntamientos.

El municipio en las constituciones centralistas

Al instaurarse la primera República Centralista, regida por las llamadas Siete Leyes Constitucionales, la Sexta, de 29 de diciembre de 1836, consideró constitucionales a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y que los hubiera en todas las capitales de departamento, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegara a cuatro mil habitantes y en los pueblos con más de ocho mil. El número de alcaldes, regidores y síndicos, era fijado por las juntas departamentales de acuerdo con los gobernadores.

Los ramos a cargo de los ayuntamientos fueron de policía, de salubridad y comodidad; las cárceles; los hospitales y casas de beneficencia que no fuesen de fundación particular; las escuelas de instrucción primaria pagada con fondos del común; los puentes, calzadas y caminos, así como la recaudación e inversión de los propios y los arbitrios.

El Distrito Federal se incorporó al Departamento de México a partir de febrero de 1837, conservó a la Ciudad de México como su capital y se dividió su territorio en distritos.

El Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos, expedido el 20 de marzo de 1837, organizó el sistema municipal y dispuso que en cada departamento hubiese un gobernador, nombrado por el presidente de la República, investido de facultades políticas y administrativas, tales como

José Chanes Nieto
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

conservar el orden público, publicar y cumplir las leyes y disposiciones del gobierno general y de la junta departamental respectiva, nombrar a los subprefectos y a los jueces de paz, calificar las elecciones de ayuntamientos y autorizar las ordenanzas municipales. A los ayuntamientos correspondían las funciones de policía y, por ende, tenían atribuciones en materia de limpia, cementerios, pavimentos, cárceles, hospitales, mercados, agua, alumbrado, paseos, parques, espectáculos, educación, expedición de bandos de policía y buen gobierno.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana, publicadas el 14 de junio de 1843, conservaron la estructura política y administrativa. Los distritos se dividieron en partidos y éstos en municipalidades.

Restauración de la forma de Estado federal

El 22 de agosto de 1846 se restaura el régimen federal y se restablece el Distrito Federal con sus municipios. En 1848 se expidió la Ley General de Dotación del Fondo Municipal. Los impuestos municipales derivaron de los siguientes ramos: expendio de bebidas embriagantes (pulquerías, vinaterías, cafés, fondas y figones), harinas (amasijos y expendios de pan), matanzas, fábricas de cerveza, diversiones públicas (teatros, maromas, gallos y toros), juegos (billares, bolos y pelota) y canales. Tales impuestos eran para resarcir a los municipios por la disminución de sus ingresos por la pretendida eliminación de las alcabalas.

La organización municipal inició su cimentación con las disposiciones para los ayuntamientos de los territorios federales (Baja California y Tlaxcala) y la dotación de fondos para los foráneos del Distrito Federal. Sin embargo, la desorganización del país y los continuos desórdenes llevaron al presidente Arista a tomar medidas intervencionistas en los asuntos municipales de la capital de la República. Llegó a declarar que consideraba “vicioso todo sistema que consistía en encomendar los pormenores de la administración a cuerpos colegiados, y

Municipalistas y municipalismo en México

más cuando sus labores deban repartirse entre sus individuos y desempeñarse gratuitamente por personas ocupadas de otros negocios personales que reclaman preferentemente su atención”. La opinión anterior se fundaba en el déficit del presupuesto municipal, la completa desorganización de los servicios, el fracaso de las obras públicas, tanto por administración como por contrato, y el descubrimiento de abusos y peculados. Para hacer frente a la situación puso el gobierno de los municipios a cargo del gobernador del Distrito Federal, confiándole el manejo de los fondos y dejando al ayuntamiento con funciones de mera inspección.

La despedida de Santa Anna

Antonio de Paula María Severiano López de Santa Anna el 20 de mayo de 1853 suprimió los ayuntamientos y dispuso que sólo los habría “en las capitales de los estados y en las cabeceras de las mayores divisiones políticas, en que estuviere dividido el territorio de cada estado, ya sea que se denominen prefecturas, jefaturas, departamentos, cantones o distritos”, como aclaró el 23 de julio del mismo año.

El Plan de Ayutla

Emanado del Plan de Ayutla, el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, de 15 de mayo de 1856, fijó las bases de gobierno, otorgando a los jefes políticos las siguientes atribuciones: cuidar de la conservación del orden público y disponer de la policía; publicar las leyes y decretos del gobierno general, dentro del tercer día de su recibo; nombrar a las autoridades políticas subalternas y a las judiciales; vigilar la marcha de la hacienda pública; fomentar la instrucción y los caminos; expedir ordenanzas; organizar los tribunales y juzgados; imponer multas no mayores de quinientos pesos; expedir órdenes de cateo y aplicar, en general, las sanciones de ley.

La Ley de Desamortización de Bienes de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas, de 25 de junio de 1856, conocida como Ley Lerdo,

incluyó entre ellas a los municipios. Sus bienes propios deberían ser enajenados, con excepción, de conformidad con su artículo octavo, de “los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de las corporaciones“, tales como los inmuebles sede de los ayuntamientos y los destinados a la beneficencia pública o los edificios, ejidos y terrenos dedicados al servicio público de las poblaciones. A partir de la fecha de la Ley no podrían adquirir bienes raíces. Como consecuencia, los ayuntamientos disminuyeron sus ingresos y posibilidades de disponer de reservas territoriales para satisfacer futuras necesidades de los habitantes del municipio. Así se desarrolló el espíritu de enajenación y los municipios perdieron numerosos y extensos terrenos necesarios para el desenvolvimiento de las poblaciones. Después se vieron obligados, para realizar obras o prestar servicios, a readquirirlos a un precio muy superior al de su venta.

El municipio en la Constitución de 1857

La Constitución de 1857 no elevó a precepto constitucional el régimen municipal; solamente se ocupó de éste en lo relativo al Distrito Federal y Territorios y determinó la elección popular de sus ayuntamientos. A los estados correspondió la facultad de organizar su régimen interior y, por lo tanto, la de normar a los municipios.

Las adiciones propuestas por José María Castillo Velasco para la segunda Carta Magna federal no se aprobaron, al considerar los constituyentes que correspondía a las constituciones de los estados regular al municipio. Su propuesta fue la siguiente: “Adición 1^a. Toda municipalidad, con acuerdo de su colegio electoral, puede decretar las obras y las medidas que crea convenientes al municipio, y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al estado. Adición 2^a. Todo pueblo en la república debe tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos. Los estados de la federación los comprarán si es necesario, reconociendo el valor de ellos sobre las rentas públicas. Adición 3^a. Todo ciudadano

Municipalistas y municipalismo en México

que carezca de trabajo tiene derecho de adquirir un espacio de tierra cuyo cultivo le proporcione la subsistencia, y por el cual pagará, mientras no pueda redimir el capital, una pensión que no exceda del 3% anual sobre el valor del terreno. Los estados emplearán para este efecto los terrenos baldíos que haya en su territorio y las tierras de cofradías, comprando, si necesario fuere, a los particulares y reconociendo el valor de las tierras de cofradía y de particulares sobre las rentas públicas, que pagarán su rédito mientras no se pueda redimir el capital” (González de Cossío, 1957: 218).

Para Castillo Velasco los municipios son las partes constitutivas de los estados y su prosperidad requiere la participación activa del pueblo por medio de “muchas reformas y muchas mejoras administrativas”. Pero de nada serviría la libertad de los municipios “si han de continuar agobiados por la miseria, si sus desgraciados habitantes no han de tener un palmo de tierra en que ejecutar las obras que pudieran convenirles... ¿No es hasta vergonzoso para nuestro país que haya en él pueblos cuyos habitantes no tengan un espacio de terreno en que establecer un edificio público o una sementera, cuando el territorio nacional puede mantener muchos millones de habitantes más que los que ahora cuenta?... Para que pueda entrar la luz de la civilización en esos pueblos, es necesario disipar los nublados de su indigencia; para que lleguen sus moradores a adquirir la dignidad de hombres libres, fuerza es que les proporcionemos los medios de subsistir y cuantos sean necesarios para que, palpando las ventajas de la libertad, sepan usar de ella, amarla y defenderla”. (Ibidem: 214).

En materia fiscal la Ley del 12 de septiembre de 1857 dividió los ingresos entre la federación y los estados, sin considerar a los municipios con lo cual se afectó a su economía.

El llamado segundo imperio y el municipio

La intervención francesa abrió un paréntesis en la vida jurídica del país que se prolongó hasta 1867. Durante el llamado segundo imperio se expidieron dos leyes relativas al municipio,

la del 26 de junio de 1866, por la cual se prohibió la afectación de propios y del fundo legal, y la del 16 de septiembre del mismo año que “concedió a las poblaciones de más de 400 habitantes y que tuviesen escuelas de primeras letras, derecho a obtener un fundo legal y a las que llegaran a 2000 también ejidos” (Carbó, Margarita, 1988: 150).

Maximiliano estableció el régimen de presidentes municipales remunerados. Nombrados por el gobierno y encargados de toda la administración y de la ejecución de las decisiones de los ayuntamientos, cuerpos deliberantes y de inspección, de elección popular.

El municipio a partir de la República Restaurada

En 1867, al restaurarse la República, los ayuntamientos estaban desorganizados, con enormes deudas y sin capacidad para atender los asuntos y los servicios públicos. En materia hacendaria, los municipios empezaron a operar con créditos provenientes tanto del exterior como del interior, lo cual les permitió normalizar las funciones más rápidamente que a la propia federación.

La institución municipal había sido respetada durante siglos, pero medio siglo de guerras, intervenciones extranjeras, revueltas, golpes de Estado, revoluciones, asonadas, motines, condujeron a ensayos múltiples y abortados para hacerla progresar. En el Plan de la Noria, de noviembre de 1871, Porfirio Díaz Morí, además de “menos gobierno y más libertades”, anunció que la Unión garantizaría “a los ayuntamientos derechos y recursos propios, como elementos indispensables para su libertad e independencia”. Pero durante el porfiriato su situación empeoró.

La excesiva concentración que en lo político, policiaco y administrativo tenían los jefes políticos bajo el régimen de Díaz, fue conculcadora de los derechos del ciudadano, de la autonomía de los estados y de la libertad de los ayuntamientos. Las jefaturas políticas ahogaron la vida municipal, ya que por debajo del

Municipalistas y municipalismo en México

gobierno estatal, estaban los jefes políticos que, como simples agentes, no hicieron sino cumplir las órdenes y servir para que la autoridad que representaban tuviera medios inmediatos de acción y centralización al suprimir toda manifestación democrática y cívica de los habitantes del municipio. Además controlaban las elecciones y cometían atropellos y abusos aun criminales.

Los ayuntamientos incrementaron sus deudas. La adquisición de créditos les permitió realizar grandes obras, como los teatros, mercados y edificios para el despacho de los asuntos municipales. Los empréstitos también los obtuvieron del exterior. Algunas de estas operaciones no fueron modelo de acierto. Para evitar los excesos la Constitución fue reformada el 18 de diciembre de 1901 y prohibió a los estados, y por consiguiente a los municipios, emitir títulos de deuda pública pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos extranjeros o contraer obligaciones con sociedades o particulares extranjeros, cuando se expidan títulos o bonos al portador transmisibles por endoso. (Tena Ramírez, 1967: 713-714).

Con la supresión de las alcabalas los municipios perdieron parte importante de sus ingresos. En consecuencia, fue preciso crear nuevos impuestos, subsidiarlos por los estados o reducir los servicios a su cargo. El gobierno federal otorgaba a los ayuntamientos de los principales puertos una parte de los derechos de importación.

Para la prestación de los servicios o la ejecución de las obras municipales empleaban la administración directa o celebraban contratos con los particulares de conformidad con la capacidad administrativa y las inclinaciones de los funcionarios. Los más aptos y laboriosos preferían administrar sus servicios y ejecutar las obras directamente. Otros invocando que la administración directa era deficiente y cara recurrían a los particulares y los supervisaban, tarea en la que solían ser deficientes y había muchas veces corrupción. Las obras de mayor costo e importancia se realizaban mediante contrato.

José Chanes Nieto
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

La insuficiencia y los defectos de la administración municipal hacían que se crearan juntas especiales, más o menos dependientes de los ayuntamientos, para administrar algún servicio, la beneficencia por ejemplo, o ejecutar una obra determinada (saneamiento, caminos, desagüe, monumentos). Dichas juntas se establecían para asegurar la honrada disposición de los fondos públicos.

Las insuficiencias y deficiencias de la institución municipal se acentuaban a medida que se incrementaban sus funciones. Principalmente en las capitales de los estados para hacer frente a las demandas de servicios en constante aumento los gobernadores asumieron su prestación. En las poblaciones pequeñas los ayuntamientos permanecieron con toda la autoridad, pero sin recursos para cumplir sus obligaciones.

Los ayuntamientos debían someter a la aprobación de las autoridades políticas todos sus actos y decisiones. Desempeñaban sus funciones de conformidad con los procedimientos y con el personal fijados por la autoridad superior. El municipio no fue un verdadero poder, ni siquiera una institución distinta y separada de los gobernadores.

Los regidores, de los cuales el primero era el presidente, y uno o dos síndicos, con la función de procuradores y representantes legales, componían al ayuntamiento. Eran electos popularmente para un periodo de un año. En la realidad eran designados por el presidente de la República, quien gozaba de un poder omnímodo y general para la dirección de los negocios públicos y sobre los gobernadores o los jefes políticos. No obstante la centralización del poder perduran los caciques, quienes solían ocupar los cargos en los ayuntamientos.

Los jefes políticos en el Estado de México

En términos generales las jefaturas políticas en el Estado de México compartieron las características imperantes en todo el país; no obstante, tuvieron manifestaciones propias. Sobre el

Municipalistas y municipalismo en México

tema Romana Falcón resume: “Sobresale la notable extensión de sus atribuciones en materia de propiedad, en especial en el campo; también, que intentaran resolver los conflictos entre poseedores y desposeídos tanto con métodos represivos como mediante la conciliación. Todo ello es un reflejo del hilo principal que hilvana la historia del Estado de México: la lucha de algunos pueblos campesinos por defender las tierras y aguas comunales –en especial bosques, pastos y ejidos– que habían heredado y que, hasta cierto punto, aún eran su centro de supervivencia e identidad... Al mismo tiempo, en determinadas regiones ciertas capas pueblerinas adaptaron, adoptaron e integraron rasgos del modelo liberal modernizador, con el uso del amparo y la titulación individual de tierras y aguas de común repartimiento, por ejemplo.

“A lo largo del primer siglo de vida independiente destaca, a la vez, la confianza que los gobernantes mexiquenses tuvieron para crear un sistema político estructurado hasta el detalle, con base en instituciones fuertes y centralizadas. De este empeño nacieron mecanismos para hacer más eficientes las jefaturas, así como para marcar ‘límites’ y ‘responsabilidades’ a su actuación. En teoría, y en ocasiones en la práctica, esto permitía al gobernador, y hasta cierto punto a los municipios, pueblos y ciudadanos, frenar los constantes atropellos y la vocación caciquil de muchos jefes políticos. Dichos instrumentos de control resaltan al comparar la forma que esta misma institución adoptó en otros puntos de la República. De cualquier manera sobra decir que el anhelo por hacer de las jefaturas un modelo de honradez y eficacia no siempre se vio coronado con el éxito. Si algo de estos eslabones de poder dejó huella en los habitantes humildes del Estado de México y el país fueron sus atracos y sus dominios personales de corte tradicional y clientelista” (Falcón, 2011: 150-151).

Los pueblos de indios

Los pueblos de indios fueron los que más sufrieron la desigualdad. En la Colonia tuvieron una normativa especial y con la independencia fueron igualados ante la ley y sus condiciones

José Chanes Nieto
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

de vida empeoraron al perder sus bienes comunales, al ser sojuzgados por los caciques, los blancos y los mestizos.

Los ayuntamientos eran incapaces de satisfacer las crecientes necesidades de municipios con una población en aumento. La insuficiencia y las deficiencias de sus administraciones les impedían cumplir sus obligaciones. Para hacer frente a tales limitaciones se recurría a mermar las atribuciones de los ayuntamientos, asumiéndolas el gobierno estatal o el federal.

El municipio en la Constitución de 1917

La reorganización de los municipios y el robustecimiento del poder municipal fueron principios que animaron el movimiento armado de 1910. Así, en el preámbulo del Plan de San Luis Potosí, se afirmó que la soberanía de los estados y la libertad de los ayuntamientos sólo existían en el texto de la Carta Magna. Igualmente se invocaba la desaparición de los cargos de jefes políticos, cuyas funciones deberían ser desempeñadas por los presidentes municipales.

En las adiciones al Plan de Guadalupe, Venustiano Carranza atribuyó como facultad del Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, la de expedir y poner en vigor disposiciones y medidas encaminadas al “establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional”.

En acatamiento de la facultad citada Carranza expidió el 25 de diciembre de 1914 un decreto reformando el artículo 109 de la Constitución de 1857, que determinó un régimen republicano, representativo, popular para los estados, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que hubiere autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del estado. El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrían el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Para el Varón de Cuatrociénegas “el municipio independiente es la base de la libertad política de los pueblos, así como la primera

Municipalistas y municipalismo en México

condición de su bienestar y prosperidad, puesto que las autoridades municipales están más capacitadas, por estrecha proximidad al pueblo, para reconocer sus necesidades y, por consiguiente, para atenderlas y remediarlas con eficacia” (El Constitucionalista, 1914: 1).

El principio que animó la expedición del Decreto anterior, lo consignó Carranza en el Proyecto de Constitución presentado al Congreso Constituyente de 1916-1917, quien lo incorporó a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El 20 de enero de 1917 se sometió a la consideración del Constituyente el siguiente texto:

“Art. 115- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las tres bases siguientes:

“I.- Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

“II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la Legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley.

“III.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales”.

La fracción segunda motivó interesantes y encendidos debates en el seno del Congreso Constituyente, reunido en Querétaro, dividiéndose las opiniones en dos grupos: uno sostenía que

José Chanes Nieto
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

era imposible la libertad política del municipio sin asegurar su libertad económica, la cual queda limitada si los estados son quienes sancionan los presupuestos municipales; otro, por el contrario, consideraba que la recaudación de todos los impuestos por los municipios subordinaba la administración del estado a cada municipio.

El hacer depender al gobierno estatal de las recaudaciones municipales, aunado a la intervención de inspectores y a la participación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación suscitó una gran oposición en el Constituyente. Tras agotadoras jornadas aprobó la segunda fracción con la siguiente redacción: “Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que en todo caso serán las suficientes para atender a sus necesidades”.

El propósito fundamental del Constituyente de 1916-1917 fue otorgar plena autonomía y libertad política al municipio ante los gobiernos de cada Estado y ante el nacional. Para alcanzarlas determinó que los ayuntamientos serían electos popularmente, para así eliminar la antigua costumbre de que el presidente de la República o el gobernador designaran a los integrantes de los mismos, sin respetar la voluntad popular.

La injerencia despótica y directa de las autoridades estatales sobre la administración de los municipios por conducto de los prefectos políticos, originó un movimiento reivindicador de la libertad del municipio. Por ende, el Constituyente prescribió en el artículo 115 “no habrá ninguna autoridad intermedia, entre éste y el Gobierno del Estado” y otorgó al municipio personalidad para todos los efectos legales.

El estudio jurídico del municipio a partir del siglo XX
Iusnaturalismo versus iuspositivismo

Vale la pena recordar la opinión de García Máynez sobre las supuestas antípodas, derecho positivo y derecho natural. En su opinión, suele denominarse derecho natural “a un orden

Municipalistas y municipalismo en México

intrínsecamente justo, que existe al lado o por encima del positivo. De acuerdo con los defensores del positivismo jurídico sólo existe el Derecho que efectivamente se cumple en una determinada sociedad y una determinada época... La diferencia se hace consistir en el distinto fundamento de su validez. El natural vale por sí mismo, en cuanto intrínsecamente justo; el positivo es caracterizado atendiendo a su valor formal, sin tomar en consideración la justicia o injusticia de su contenido (García Máynez, 2002: 40)

Es menester puntualizar que ambas posturas históricamente han sido irreconciliables; sin embargo, existe un vínculo inevitable si, dejando a un lado su validez, consideramos que el derecho natural constituye un sistema de normas que asentados en una invocada naturaleza (física o meramente humana) se convierte en principios universales con una base argumental tan fuerte que permite interpretar al propio derecho positivo.

La importancia de la discusión entre ambas posturas del derecho radica en considerar que los productos del derecho definen su naturaleza dependiendo de que se privilegie una u otra interpretación. Particularmente, la de la naturaleza de las instituciones públicas. Éstas, bajo perspectiva iusnaturalista, dimanar de la naturaleza humana y tienen gran extensión en el tiempo y en el espacio, mientras que, bajo el enfoque positivista, lo hacen los órganos legislativos, creados expreso y limitados a determinado tiempo y espacio.

La institución municipal ha tratado de comprenderse por ambas posturas, cuyo resultado son distintas ideas para explicar su origen y naturaleza. Por un lado, se encuentran las que consideran al municipio como una institución natural y, por otro, las que lo consideran como una institución creada por el ser humano.

En la primera postura, el municipio constituye un complejo institucional que antecede al Estado y, por lo tanto, es producto de una razón, anteriormente existente, que logró concebir esa forma de organización. Le caracteriza una amplia tendencia al

José Chanes Nieto
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

autogobierno, en la medida en que tiende a elegir sus órganos y representantes de gobierno, así como darse su propio orden jurídico y de gobierno.

Múltiples y diversos autores, tributarios de la postura iusnaturalista (Acosta, 1978; Faya, 1982-1983; Ochoa, 1984-1985; Solórzano, 1987; Rendón, 1998; Acedo, 2009), parecen coincidir en que el origen del municipio se encuentra en los vínculos comunitarios, formados en la búsqueda solidaria de seguridad y prosperidad, desarrollando, únicamente después, instituciones político-jurídicas.

Al respecto argumenta Faya Viesca:

“En efecto, ya sabemos que el origen del municipio en el mundo brota de los lazos de vecindad de una determinada comunidad. Al principio, la comunidad es pequeña, pero más tarde se va ampliando, creciendo las necesidades del grupo humano y haciéndose más complejas las formas de relación social” (Faya, 1982-1983: 53).

Es decir, que hay una simiente del municipio natural que, reconociendo el proceso evolutivo de los grupos humanos, escala su organización hasta derivar en formas complejas, que incluyen a las instituciones públicas, de gran peso y trascendencia, pero que no aparecen en el origen.

Moisés Ochoa Campos, reconoce la formación natural del municipio, pero advierte su composición dual, acaso para evitar regateos producidos por su evidente juridización y pertenencia al Estado:

“El municipio es una entidad sociopolítica. Es decir, que tiene dos caras dentro de ella que la caracterizan: es una comunidad social de vecinos y, a la vez, es una entidad política, o sea una unidad política dentro del Estado... El municipio nace, precisamente, como asociación de vecindad, asociación domiciliaria. Esa es la naturaleza implícita del municipio en sus orígenes” (Ochoa, 1984-1985: 23).

Municipalistas y municipalismo en México

Eminentes juristas, como Miguel Acosta Romero (1978) y Felipe Tena Ramírez (1984), advierten que el municipio tiene una base social, posteriormente reconocida e instituida por el Estado; cuestión diferente es que éste, el Estado, reconozca su origen o lo ahogue, bajo el argumento de su supremacía.

La segunda postura, la iuspositivista, asume que el municipio es una creación del Estado y, por lo tanto, posterior a él (Fernando Albi, 1960; Ignacio Burgoa, 1984; José Francisco Ruiz Massieu, 1985-1986; Gabino Fraga, 2000; Reynaldo Robles Martínez, 2003). Consecuentemente, el Estado determina su estructura y funcionamiento, es decir, hay una amplia tendencia a hacerlo depender del “centro político”. En este sentido, el municipio es una dependencia administrativa, incluso en aquellos sistemas con un fuerte impulso descentralizador.

Las aportaciones de Albi han trascendido en un grupo de estudiosos que sostienen esta postura. Sus polémicos argumentos sostienen que el municipio no puede aspirar a ser más que un elemento del Estado. Dice que, sin Estado, no es posible concebirlo, pues el municipio está subordinado a una comunidad más compleja, territorialmente más extensa y jurídicamente superior (Albi, 1960).

Desde el punto de vista del derecho administrativo, el ilustre jurista y servidor público Gabino Fraga articuló una postura que habría de ser seguida por un amplio número de juristas que privilegiaron la visión jurídica sobre la naturaleza del municipio. En su paradigmática obra, *derecho administrativo*, que ha alcanzado ya 40 ediciones, sentenciaba al respecto:

“El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada” (Fraga, 2000: 219)

José Chanes Nieto
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

El municipio, para Gabino Fraga, es la forma en que el poder legislativo había resuelto la descentralización por región, es decir, que el antecedente social para la formación de las comunidades era insuficiente para explicar su sentido y función. El Estado y su orden jurídico resultan suficientes para explicar el interés público.

“Pudiera decirse que, en la descentralización por región, más concretamente, en el municipio, las funciones públicas que a éste se encomiendan, se ejercitan principalmente en interés del mismo municipio, (...) sin negar que tal cosa ocurre, debe sin embargo recordarse, que el interés del municipio (es) al mismo tiempo interés del Estado (...) con la única circunstancia de que se trata de un interés del Estado localizado territorialmente” (Fraga, 2000: 209).

En la misma tesitura, al definir la naturaleza y constitucionalidad del municipio mexicano, Ruiz Massieu explica que “el Estado federal se compone únicamente de federación y estados; y éstos, a su vez, por los municipios” (1985-1986: 59), lo que significa que éstos no tienen una existencia autónoma, sino la determinada por el poder legislativo del Estado, por su juridicidad.

De hecho, Ruiz Massieu establece cierta dependencia de los municipios hacia las entidades federativas, al sostener que, “vistos los municipios como entes de descentralización política y administrativa, habrá de aceptarse que los poderes estatales ejerzan un control de tutela, que no un control jerárquico, sobre ellos” (1985-1986: 59). Aunque después suavice su consideración al decir que “Como la soberanía estatal -autonomía estatal- debe armonizarse con la libertad municipal, esos controles de tutela deben ser limitados: los controles recaen en el poder judicial y en el congreso local, pues a partir de las enmiendas de 1983 a los ejecutivos estatales sólo les compete coadyuvar con los otros dos poderes, pero no ejercer tutela sobre los ayuntamientos” (1985-1986: 59).

Acaso, para ser contundente, Ruiz Massieu acota el lugar del municipio en la distribución del poder público para su ejercicio

Municipalistas y municipalismo en México

determinado en la Constitución, señala que “Los municipios (...) no son poderes públicos en el sentido y con el alcance que señalan el artículo 49 de la Constitución federal y las constituciones locales, al instituir la soberanía popular, la división de poderes y la forma de gobierno republicana y democrática: la soberanía recae en el pueblo, pero su ejercicio se deposita en los poderes legislativo, judicial y ejecutivo federales y estatales y no a través de los ayuntamientos” (Ruiz Massieu: 1985-1986: 59).

De acuerdo con los tratadistas del derecho administrativo, el constitucionalista Ignacio Burgoa (1984) ha sostenido que los municipios no pueden ser formaciones naturales de origen extraestatal, por el contrario, que son formaciones jurídico-políticas que enmarcan a las comunidades, pero por determinación del Estado, no al margen o pese a él. Coincide con Gabino Fraga en que son fenómenos de descentralización por región. Esta tesis que concibe al municipio como una forma de la descentralización ha cobrado trascendencia y ha dado forma a muchas de las decisiones que lo han configurado institucionalmente.

Ahora bien, algunos tratadistas se han acercado a la polémica entre ambas posturas con fines más bien expositivos o didácticos (Anaya, 2002; Pontifes, 2002), ya sea porque no es disciplina que cultiven a profundidad o porque implícitamente reconocen la complejidad y mixtura del fenómeno. En otros autores, el reconocimiento de dicha mixtura los lleva a asumir una postura ecléctica que resulta convincente cuando se asoman al proceso histórico de la génesis municipal.

Por ejemplo, para Faya, “el municipio no fue ni ha sido un producto lógico, ni mucho menos el ensayo de especulaciones abstractas en torno a la construcción de principios dogmáticos para la formación de esta institución. Fundamentalmente, el municipio es un producto histórico (...) este fenómeno histórico... fue paulatinamente revestido de una serie de principios jurídicos de derecho público que lo fueron conformando a través del tiempo para refinar su legal acabamiento” (Faya, 1981: 28)

En el mismo sentido, Ugarte expresa que “Cuando se afirma que el municipio es una comunidad se ratifica el origen sociológico, la naturaleza sociable que explica al municipio como una modalidad orgánica, surgida de modo espontáneo a través de los siglos (...) la otra corriente de la doctrina que hace énfasis en que el municipio es una creación del Estado no niega la base sociológica o el origen asociativo del mismo, sino que tan sólo realiza una tendencia ideológica, la del positivismo, para llamar la atención sobre ciertas consecuencias y efectos que se deben derivar de una tal concepción positivista del municipio” (Ugarte, 1987 :27)

Cuando se trata de explicar el origen del municipio, específicamente el mexicano, las posturas aisladas no arrojan mucha luz. México es un país en que muchos de sus municipios gozan de una historia y tradición longeva, los cuales pueden fácilmente reportar estampas prehispánicas, coloniales o contemporáneas, por lo que cuesta trabajo aceptar que hayan sido hechas de un Estado apenas bicentenario.

Por otro lado, la proliferación de municipios nuevos en las últimas décadas nos facilita reconocer que el Estado mexicano tiene la fuerza suficiente para engendrarlos y reconocer a los agregados sociales como instituciones municipales al delimitarles un territorio particular y dotarlos de gobierno y representación. Con estas consideraciones, es conveniente tener presentes ambas versiones teóricas para explicar el origen y la naturaleza del municipio; tales definiciones cobran importancia no solamente por explicar el pasado, sino como estrategia intelectual para los escenarios prospectivos.

Los elementos constitucionales

Referirse a los elementos constitucionales del municipio implica un esfuerzo por entender la trayectoria municipal en el texto constitucional actual del Estado mexicano (José Gamas, 1982-1983; Salvador Valencia, 1982-1983; Jacinto Faya, 1982-1983), así como justipreciar el alcance que han tenido las reformas al

Municipalistas y municipalismo en México

artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta preocupación ha sido convertida en materia de estudio para un amplio grupo de municipalistas, tan numeroso que, recortarlo para ajustarlo a este espacio editorial, ha sido poco alentador.

Un primer punto de reflexión se refiere a la discusión que ha merecido la construcción del artículo 115 constitucional, de la cual se derivan problemas que aluden a la ubicación del municipio en el régimen federal y, consecuentemente, a su libertad y al papel que juegan en el destino del país.

La presencia del municipio en los documentos constitucionales del siglo XIX, como ya se revisó, fue incipiente o de plano inexistente, acaso por la idea predominante de que eran materia de los gobiernos subnacionales o por haber imperado la tendencia megalómana en la atención de los problemas nacionales, soslayando al municipio por su escala local, apenas estampa folclórica, no así en el siglo XX.

La Revolución Mexicana, en muchos aspectos, se convirtió en proyecto nacional plasmado en el texto constitucional, principalmente al consagrar los derechos sociales por primera vez en el mundo. El sometimiento del municipio al jefe político y a las autoridades centrales durante el porfiriato encontró una fuerte reacción en el Constituyente de 1916-1917 y en diversas figuras emblemáticas de la época, como los hermanos Flores Magón. Reacción que no fue homogénea, por el contrario, derivó en posturas diferentes y hasta encontradas sobre la concepción del municipio y su conceptualización constitucional, de acuerdo con el registro de diversos autores (Camino, 1981; Solís Acero, 1986-1987; Rivapalacio, 1986-1987; Acedo, 2009).

En el texto final del artículo 115 permeó la idea (que no la sustancia) del municipio libre; era éste la base de la división territorial y la base de la organización política y administrativa de los estados. El municipio ensanchaba su libertad política al instituirse el ayuntamiento de elección popular directa y al anular la existencia de los jefes políticos (poderes intermedios

José Chanes Nieto
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

entre él y los estados), pero no aclaraba ni forma ni fondo para la consecución de la libertad municipal.

Emiliano Zapata iba más allá de la postura carrancista. Para el Caudillo del Sur, no era suficiente la elección democrática de las autoridades locales, ni la desaparición de los jefes políticos, era menester la participación vecinal auténtica y legítima, así como la estrecha vigilancia para que los miembros de los ayuntamientos no llenaran el vacío despótico que dejaran los personeros de la dictadura.

Uno de los temas más difíciles para la comprensión del artículo 115 constitucional ha sido su vinculación con los preceptos 39, 40 y 41 (Moisés Ochoa, 1979; Teresita Rendón, 1998; Blanca Acedo, 2009), por lo que respecta a la definición de la soberanía, los sujetos de ésta y la composición (dual; estados y federación) del federalismo mexicano. Se ha regateado al municipio su estatura de poder público y el ejercicio de la soberanía popular por medio de éste, con argumentos poco sólidos, lo que ha generado una concepción limitada que soslaya la potencia de comunidades políticamente robustas.

En lo que concierne al proyecto del artículo 115, las bases que se incluyeron para configurar el municipio libre fueron la elección democrática y organización de su gobierno; la hacienda pública y las competencias del ayuntamiento; la personalidad jurídica; y la seguridad pública. El resto, se refería al ámbito estatal, es decir, normas que, por no ser de índole municipal, después serían reubicadas en el artículo 116.

No habiendo una profunda discusión sobre las implicaciones políticas que debieron haberse derivado de la consagrada libertad municipal, el elemento hacendario acaparó la atención de los constituyentes provocando acaloradas discusiones sobre quién debería recaudar todos los impuestos (¿los ayuntamientos o los estados?) y sobre quien debería arbitrar los diferendos en esa materia (¿las legislaturas locales o la Corte?). En estas justas discursivas se inscribieron los nombres de constituyentes como Heriberto Jara o Hilario Medina que, pese a su vocación

Municipalistas y municipalismo en México

municipalista, no alcanzaron a poner en perspectiva la amplitud del municipio libre y su carácter de orden de gobierno.

Tal vez por la percepción de un municipalismo limitado, el artículo 115 de la Constitución ha sido reformado en múltiples ocasiones, como se sintetiza enseguida:

Reformas al artículo 115 Constitucional		
No.	Diario Oficial de la Federación	Efecto en el contenido
1	20/VIII/ 1928	Estableció nuevas reglas para la elección de los diputados locales, en proporción a la población de las entidades.
2	29/IV / 1933	Estableció la no reelección inmediata para los miembros de los ayuntamientos. Reformó y adicionó los incisos a y b y 5 párrafos más (referente a los gobernadores).
3	8 /I / 1943	Señaló que el periodo de los gobernadores no debería rebasar 6 años.
4	12/ II / 1947	Instituyó el voto femenino en las elecciones municipales.
5	17 /X/1953	Derogó el contenido de la reforma anterior, al establecerse en el artículo 34 constitucional el sufragio universal también para las mujeres.
6	6/II/ 1976	Reconoció la competencia coincidente de los tres órdenes de gobierno para intervenir en los asentamientos humanos.
7	6/XII/ 1977	Introdujo el sistema de diputación de minoría en las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos en municipios con más de trescientos mil habitantes.
8	3 /II/ 1983	Determinó la fuente de los ingresos municipales (contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sobre la prestación de los servicios públicos y las participaciones federales, básicamente). Reafirmó la facultad reglamentaria de los municipios, advirtiendo sobre la instancia previa de las llamadas Bases Normativas, de procedencia estatal. Enunció los servicios públicos a cargo de los municipios.

José Chanes Nieto
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

Reformas al artículo 115 Constitucional		
No.	Diario Oficial de la Federación	Efecto en el contenido
8	3 /II/ 1983	<p>Reservó para la legislatura de los estados la aprobación de la ley de ingresos y el presupuesto de ingresos de los municipios.</p> <p>Concedió a los municipios la atribución de elaborar y aprobar su presupuesto de egresos.</p> <p>Reconoció a los municipios la facultad para crear empresas paramunicipales.</p> <p>Estableció facultades en materia ecológica y de reserva territorial.</p> <p>Estableció la facultad de los ayuntamientos para celebrar convenios con la federación o los estados e intermunicipales que tuvieran por objeto el mejoramiento y eficiencia de los servicios públicos de su competencia.</p> <p>Reservó la facultad fiscalizadora a las legislaturas en materia de ingresos.</p> <p>Puntualizó la facultad de las legislaturas estatales para decretar desaparecidos parcial o totalmente los poderes de los municipios.</p> <p>Previno la conformación de concejos municipales a cargo de las legislaturas locales, en los casos indicados.</p>
9	17 / III/ 1987	<p>Introdujo el principio de representación proporcional para todos los municipios.</p> <p>Obligó a sujetar las relaciones laborales de los trabajadores municipales al contenido del artículo 123.</p> <p>Reservó al precepto 115, en todas sus fracciones, al municipio. Lo relativo a los estados pasó al 116.</p>
10	23/XII/1999	<p>Reconoció a los ayuntamientos como órganos de gobierno y no únicamente de administración.</p> <p>Previo la designación e integración de consejos municipales para terminar los periodos gubernamentales de ayuntamientos desaparecidos o cuyos integrantes renuncian.</p> <p>Precisó la facultad municipal para aprobar sus bases normativas, así como su objeto, con arreglo a la legislación estatal.</p> <p>Amplió el alcance y contenido de los servicios públicos.</p>

Municipalistas y municipalismo en México

Reformas al artículo 115 Constitucional		
No.	Diario Oficial de la Federación	Efecto en el contenido
10	23/XII/1999	<p>Condicionó la asociación de municipios, en la prestación de servicios públicos, a la aprobación de las legislaturas estatales.</p> <p>Dividió las facultades tributarias entre las legislaturas (ingresos) y los ayuntamientos (egresos).</p> <p>Amplió las competencias municipales en materia de desarrollo urbano.</p> <p>Determinó el mando de la policía preventiva municipal para tiempos ordinarios y de excepción.</p>
11	14/VIII/2001	Reconoció la potestad de las comunidades indígenas para coordinarse y asociarse en el ámbito municipal.
12	18 /VI/2008	Estableció que la policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado.
13	24/08/2009	Obligó a los municipios a incluir en el presupuesto de egresos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127.
14	10/02/2014	Permitió la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional.
15	29/01/2016	Define las exenciones de las contribuciones a los bienes de dominio público y precisa aquellos que no pueden beneficiarse de la misma.

Fuente: Tomado de, Aguilar, 2015.

Como se ha podido constatar, las reformas al artículo 115 constitucional no forman parte de un orden coherente; en ocasiones poco tienen que ver con el desarrollo, propiamente dicho, del municipio. En otras ocasiones, han sido intentos por ampliar su libertad económica y política, aunque el resultado es una restricción a esos ámbitos.

José Chanes Nieto
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

Sin embargo, en cada episodio de reforma o adición se cosechan logros y hay el intento de ampliar del papel del municipio, pues, como sostiene Faya: “El artículo 115 no es una norma constitucional acabada y definitiva, sino susceptible de perfeccionarse a medida que las circunstancias históricas y políticas lo exijan, a fin de otorgarle al municipio, desde el vértice constitucional, una estructura política y financiera más poderosa...” (Faya, 1984-1985: 27).

No puede perderse de vista que la configuración constitucional del municipio ha sido, desde antes de las reformas más significativas, una permanente contradicción entre los buenos deseos y las escasas estrategias integrales para sumarlo al desarrollo nacional. Las reformas al 115 constitucional han merecido tanto sonoros elogios como expresiones incrédulas y pesimistas, lo que no hace sino reconocer que el municipalismo se atavía de fiesta o de luto, según se interprete la transformación en el texto de la Carta Magna.

Ángel Camino, al describir la situación de rezago municipal en lo referente a lo político, lo administrativo, lo económico y lo financiero, se pregunta si corresponde y si existe congruencia entre lo real e institucional (constitucional) en términos de concepción de municipio libre, y se responde: “Si fuera imprescindible emitir un juicio objetivo y general sobre el anterior cuestionamiento podríamos afirmar que dicha adecuación o congruencia entre lo real e institucional es prácticamente inapreciable y sin mayor significación, o sea puede considerarse claramente dicho, inexistente” (Camino, 1981: 20)

Si hay algo que no deja lugar a duda, en materia municipalista, es que la discusión está muy lejos de ver su fin, ya que las propuestas de reforma municipal son muchas y variadas. Quizá mejoraría el fundamento argumental si se considerara que las instituciones municipales, como de hecho existen, posibilitan el desarrollo o condenan a la involución al conjunto social. Su estado no es inocuo.

Municipalistas y municipalismo en México

Martínez Almazán argumenta la idoneidad de una reforma municipal, como un requerimiento importante para la federación y los gobiernos estatales, sobre todo por su proximidad con sus habitantes y su vocación para el autogobierno: “El Municipio es dentro de la esfera del Estado la célula más cercana a la familia, porque es auto-gobierno y auto-administración, porque es ahí donde la participación de los ciudadanos es más directa, tanto para la toma de decisiones como para su realización, por lo que siendo el Municipio la base de nuestro sistema político y administrativo, la Reforma Administrativa Municipal es una tarea tan importante como la que se realiza en el nivel federal, por lo que la inversión de recursos económicos y humanos debe aplicarse sin menoscabo alguno, convencidos de que habrá frutos tan singularmente importantes como los del Sector Público Federal o Estatal” (Martínez, 1973: 80).

Referencias consultadas

- Acedo Angulo, Blanca (2009), *La libertad municipal en México (1824-1928)*, El Colegio de la Frontera Norte, A. C., Senado de la República, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Fundación Konrad Adenauer y Asociación de Municipios de México, México.
- Acosta Romero, Miguel (1978), “Relaciones entre el municipio, la Federación y las entidades federativas”, en *Los municipios en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
- Aguilar Miranda, Alejandro (2015), “Reforma Municipal. Obstáculos y retos”, en *El desarrollo municipal, factor estratégico en el posicionamiento de México en los escenarios políticos y sociales del siglo XXI*, Academia Internacional de Ciencias Políticas y Administrativas y Estudios de Futuro, A. C. (IAPAS), Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- Albi, Fernando (1960), *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*, Editorial Aguilar, Madrid.
- Anaya Cadena, Vicente (2002), “Marco teórico del gobierno y la gestión municipal”, en *Gaceta Mexicana de Administración*

José Chanes Nieto
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

Pública Estatal y Municipal, Órgano Académico Informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales, número 64, primera parte, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México.

Ávila, Alfredo (2011), “La Independencia: el primer paso para construir una nación”, en Florescano, Enrique (coordinador), *Arma la Historia. La nación mexicana a través de dos siglos*, México, Random House Mondadori, S. A. de C. V., México.

Burgoa, Ignacio (1984), *Derecho Constitucional Mexicano*, quinta edición, Editorial Porrúa, México.

Camino Martínez, Ángel (1981), “El municipio en México. Su situación actual”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Órgano Académico Informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales, número 3, julio-septiembre de 1981, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México.

Carbó, Margarita (1988), “La Reforma y la Intervención: El Campo en llamas”, en *Historia de la Cuestión Agraria Mexicana 2. La tierra y el poder. 1800-1910, Siglo XXI* Editores, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, México.

Castillo Velasco, José María, “Adiciones al Proyecto de Constitución sobre municipalidades”, en González de Cossío, Francisco (1957), *Historia de la Tenencia y Explotación del Campo desde la Época Precortesiana hasta las Leyes del 6 de enero de 1915*, t. II, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución, México.

El Constitucionalista, núm. 3, 26 de diciembre de 1914, Veracruz, Ver.

Falcón, Romana (2011), “Los jefes políticos, eslabones del poder”, en Jarquín Ortega, María Teresa y Miño Grijalva (directores de la obra), Manuel, *Historia general ilustrada del Estado de México*, tomo 5, Gobierno del Estado de México, Toluca de Lerdo.

Faya Viesca, Jacinto (1981), “Visión histórica del municipio como institución política”, en *Gaceta Mexicana de*

Municipalistas y municipalismo en México

- Administración Pública Estatal y Municipal*, Órgano Académico Informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales, octubre de 1981, número 4, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México.
- Faya Viesca, Jacinto (1982-1983), “Antecedentes y actual estructura del municipio mexicano”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Órgano Académico Informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales, octubre 1982-marzo 1983, números 8-9, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México.
- Faya Viesca, Jacinto (1984-1985), “Alcances e implicaciones jurídico-administrativas del nuevo artículo 115 constitucional”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Órgano Académico Informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales, octubre 1984-marzo 1985, números 16-17, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México.
- Fraga, Gabino (2000), *Derecho administrativo*, 40ª. edición, Editorial Porrúa, México.
- Gamas Torruco, José (1982-1983), “Federalismo y municipalismo”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Órgano Académico Informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales. órgano académico informativo de los institutos de administra, octubre 1982-marzo 1983, números 8-9, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México.
- García Máynez, Eduardo (2002), *Introducción al estudio del derecho*, 53ª, edición, reimpresión, Editorial Porrúa, México.
- Guzmán Pérez, Moisés, “Presentación”, en Guzmán Pérez, Moisés (coordinador) (2009), *Cabildos, Repúblicas y Ayuntamientos Constitucionales en la Independencia de México*, Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, Morelia.
- Martínez Almazán, Raúl (1973) “La reforma administrativa municipal”, en *Revista de Administración Pública*, Órgano

José Chanes Nieto
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

- del Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., número 25, mayo-agosto de 1973, México.
- Ochoa Campos, Moisés (1979), *La reforma municipal*, 3ª. edición, Editorial Porrúa, México.
- Ochoa Campos, Moisés (1984-1985), “Evolución del municipio mexicano”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Órgano Académico Informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales, octubre 1984-marzo 1985, números 16-17, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México.
- Ots Capdequi, J. M. (1965), *El Estado español en las Indias*, 4ª. edición, Fondo de Cultura Económica, México.
- Pontifes, Arturo (2002), “Marco institucional y jurídico del municipio”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Órgano Académico Informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales, número 64, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México.
- Rendón Huerta Barrera, Teresita (1998), *Derecho municipal*, 2ª. edición, (1ª. edición, 1985), Editorial Porrúa, México.
- Rivapalacio, Antonio, (1986-1987), “El federalismo y la reforma municipal”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Órgano Académico Informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales, octubre 1986-marzo 1987, números 24-25, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México.
- Robles Martínez, Reynaldo (2003), *El municipio*, Editorial Porrúa, México.
- Ruiz Massieu, José Francisco (1985-1986), “El federalismo mexicano y la descentralización: reflexiones sobre su evolución reciente”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Órgano Académico Informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales, números 20-21, octubre 1985-marzo de 1986, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México.
- Solís Acero, Felipe (1986-1987), “El federalismo y la reforma municipal”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Órgano Académico Informativo de los

Municipalistas y municipalismo en México

- Institutos de Administración Pública Estatales, octubre 1986-marzo 1987, números 24-25, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México.
- Solórzano Olvera, Miguel (1987), “Génesis del gobierno de las ciudades y del municipio libre”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Órgano Académico Informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales, números 26-28, abril-diciembre de 1987, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México.
- Tena Ramírez, Felipe (1984), *Derecho constitucional mexicano*, 20ª. edición, Editorial Porrúa, México.
- Tena Ramírez, Felipe (1967), *Leyes Fundamentales de México 1808-1967*, 3ª. Edición, Editorial Porrúa, México.
- Ugarte Cortés, Juan (1987), “Teoría general del municipio: fines, fundamento y estructura”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Órgano Académico Informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales, números 26-28, abril-diciembre de 1987, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. México.
- Valencia Carmona, Salvador (1982-1983), “La nueva estructura constitucional del municipio”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Órgano Académico Informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales, octubre 1982-marzo 1983, números 8-9, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México.

ANEXOS. “PARA SEGUIRLE LA PISTA AL MUNICIPIO DESDE LA VERTIENTE JURÍDICA”

Anexo 1. Más de la literatura jurídica

Algunos de los estudios desde la perspectiva jurídica sobre el municipio se encuentran en:

En la obra **Nuevo Derecho Constitucional Mexicano**, se incluyen los siguientes trabajos sobre el municipio: **El Nuevo Municipio: La Importancia del Artículo 115** de *José Sáenz Arroyo*; **Federalismo y Municipalismo** de *José Gamás Torruco*; **Debates sobre el Régimen del Municipio en México en el siglo XIX** de *María del Refugio González*; **La nueva estructura constitucional del Municipio** de *Salvador Valencia Carmona*, **Evolución y perspectivas del régimen municipal en México** de *Jorge Carpizo*; **El nuevo Artículo 115** de *José Francisco Ruiz Massieu*; **Desarrollo de la Administración Local** de *Miguel Acosta Romero*; **Municipio Libre: Autonomía Fiscal y Democracia** de *Salvador Rocha Díaz*; **La administración local de justicia** de *Manuel Gutiérrez de Velasco*; **Posibilidades de innovación institucional en las entidades federativas** de *Héctor Fix-Zamudio*; **Los trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios en el Artículo 123 constitucional** de *José Dávalos*; **Comentarios sobre la trascendencia del Artículo 115** de *Hugo B. Margain*; **Desarrollo económico de los municipios** de *Mario Melgar Adalid* y **El pensamiento federalista de Miguel de la Madrid en la Reforma Constitucional** de *Enrique Serna Elizondo* (*Ruiz Massieu, J. F. y Valadés, Diego, 1983*).

La Reforma Municipal en la Constitución agrupa las siguientes exposiciones: **Marco Histórico-Jurídico del Artículo 115 Constitucional** de *Jorge Sayeg Helu*; **Proceso Legislativo de la Reforma del Artículo 115 Constitucional** de *Emilio O. Rabasa*; **El Municipio, entidad democrática por excelencia** de *Arturo Llorente González*; **La representación proporcional en los Ayuntamientos de la República Mexicana** de *Jorge*

*Madrazo; **La Justicia Municipal en México** de Héctor Fix-Zamudio; **La Hacienda Municipal** de Mariano Azuela Güitrón; **La Transformación de la Administración Municipal** de Miguel Acosta Romero y **El Municipio y la Legislación Local. El Caso Veracruz** de Salvador Valencia Carmona (Acosta Romero, Miguel et ál., 1986).*

La Secretaría de Gobernación destinó, con el título **Democratización Integral: Reforma Municipal**, tres tomos a los documentos relativos a la iniciativa de reformas al artículo 115 constitucional y 116 que comprendió: las bases constitucionales de la organización municipal; los mecanismos de democratización de la vida política, la económica y social en el municipio; las bases de coordinación entre los gobiernos municipal, estatal y federal; la estructura del municipio, el fortalecimiento municipal (Secretaría de Gobernación, 1982-1984). La misma dependencia publicó **Las reformas constitucionales al artículo 115 y las adecuaciones a las leyes federales (Secretaría de Gobernación, 1985)** y **La Nueva Estructura Constitucional del Artículo 115 (Secretaría de Gobernación, 1985)**.

Juan Poom Medina reúne una serie de casos de innovación gubernamental municipal a partir del año 2000 en su obra titulada **La Revolución Silenciosa en la Gestión Pública Local. Factores asociados al número de innovaciones en los municipios mexicanos 2000-2004 (Poom Medina, Juan, 2007)**.

El segundo capítulo del cuaderno **Renovación Política** se consagra a “La Reforma Municipal”, para exponer sus antecedentes y el debate sobre el municipio, la reforma al artículo 115 constitucional, la reforma política en el municipio, el fortalecimiento municipal en el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, la evaluación de la reforma municipal y la relación del artículo 115 con otros artículos constitucionales (Secretaría de Gobernación, 1988).

Municipalistas y municipalismo en México

En la **Obra Jurídica Mexicana**, la Procuraduría General de la República incluyó los ensayos siguientes: **Hacia un Nuevo Derecho Municipal** de *Jesús Rodríguez y Rodríguez* y **La Trayectoria Constitucional del Municipio (1821-1983)** de *José Francisco Ruiz Massieu* (*Procuraduría General de la República*, 1985: tomo II, pp. 1929-1948 y tomo III, pp. 2137-2177).

En los **Estudios de Derecho Público de Estados y Municipios** de *José Francisco Ruíz Massieu* analizó los elementos para una teoría constitucional del municipio en México; la trayectoria constitucional del municipio (1821-1983); el municipio en el nuevo artículo 115; los grandes temas del derecho político de estados y municipios; la descentralización; evolución constitucional del estado de Guerrero de 1917 a 1985; el municipio y los poderes estatales; la coordinación entre la federación y los estados: los convenios de coordinación; exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional: comparecencia en la asamblea del Senado de la República del Lic. Manuel Bartlett, secretario de Gobernación para informar sobre la extensión y alcances de la misma; texto actual y anterior del artículo 115 constitucional (Ruiz Massieu, José Francisco, 1986).

En **La Reforma Constitucional del Nuevo Federalismo**, Jacinto Faya Viesca, número 1 de los Cuadernos de Divulgación de la Cultura Política y Administrativa, recoge aspectos relativos a la misma (Faya Viesca, Jacinto, 1996).

Máximo Gámiz Parral en el **Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas** refiere a los aspectos constitucionales fundamentales y administrativos desde 1824 hasta 1990, colocando énfasis en la irreformabilidad constitucional, la distribución de competencias legislativas (al Congreso de la Unión y a la Suprema Corte de Justicia) y los lineamientos sobre la potestad que tienen los Estados y sus municipios (Gámiz Parral, Máximo N., 1990).

José Chanes Nieto
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

La investigación de *Teresita Rendón Huerta Barrera* titulada **Derecho Municipal**, “*se encuentra estructurada con base en cuatro preguntas fundamentales: ¿Qué ha sido? ¿Qué debe ser? ¿Qué es? y ¿Qué consideramos que debería ser el Municipio? Acordes a tales interrogantes, se perfiló el esquema que pretende dilucidarlos y que determinó el desarrollo de la exposición en cuatro partes: I. Fundamentos Generales y Evolución Histórica del Municipio. II. Teoría del Municipio. III. Actualidad y Realidad del Municipio y IV. Hacia la Construcción de un Nuevo Municipio*” (*Rendón Huerta Barrera, Teresita, 1985: XXIV*).

En **Derecho Municipal** *José René Olivos Campos* analiza las generalidades del derecho municipal, el derecho municipal en México, el gobierno municipal, la administración municipal, el control de la administración pública, el derecho de acceso a la información municipal, el urbanismo y desarrollo ambiental municipal y los trabajadores del municipio (*Olivos Campos, José René, 2011*).

Eduardo López Sosa en **Derecho Municipal Mexicano** detalla los aspectos del municipio, sus características legales, sus delimitaciones jurídicas y las obligaciones que absorbe al ser como entidad municipal (*López Sosa, Eduardo, 1999*).

El **Derecho Municipal** de *Carlos Quintan Roldán* expone los antecedentes históricos del municipio, los orígenes y evolución del municipio en México, la constitución mexicana de 1917 y el municipio, el concepto de derecho municipal, las particularidades del derecho municipal y sus relaciones con otros apartados del conocimiento científico, el derecho municipal y su integración normativa, el territorio y población municipal, la autonomía municipal, el gobierno municipal, la justicia municipal, los derechos humanos, el acto administrativo municipal, los recursos administrativos, el poder de policía, el municipio en la controversia constitucional sobre conflicto de poderes, los bandos y reglamentos municipales, los otros ordenamientos a cargo del ayuntamiento, los aspectos político-electorales del municipio, la desaparición y suspensión de ayuntamientos, la suspensión

Municipalistas y municipalismo en México

o revocación del mandato de algunos de sus miembros, el patrimonio y hacienda municipales, la administración municipal y los servicios que atiende, la planeación, el urbanismo y ecología municipales, los programas de desarrollo municipal, los órganos de participación comunitaria, los trabajadores al servicio del municipio, las instituciones y organismos relacionados con la investigación, el análisis y desarrollo municipal y el derecho municipal comparado (Quintana Roldán, Carlos F., 2011).

En **Derecho Municipal** coordinado por *Eber Omar Betanzos Torres* y *Arely Gómez González* se incluyeron: **La cultura de la legalidad y la prevención de los delitos electorales en el ámbito municipal:** *Arely Gómez González*. **El desarrollo económico en los estados y los municipios, el desempeño de las transferencias fiscales federales:** *Aristides Antonio Guillén Aguilar*. **La autonomía, el acto de gobierno y la facultad discrecional:** *Carlos F. Matute González*. **El reconocimiento constitucional del municipio. El caso de México:** *Carlos F. Quintana Roldán*. **Hacia un nuevo federalismo, promotor del crecimiento integral:** *Eugenio Castellanos Malo*. **La new public management (sic). Una reflexión filosófica-política de la concepción gerencialista (sic) de la administración pública:** *Juan Carlos Barrios Lira*. **El tequio en el régimen municipal del estado de Oaxaca:** *Nahúm Pedro Zárate*. **El concepto de democracia en los municipios de usos y costumbres del estado de Oaxaca. Una visión general:** *Eber Omar Betanzos Torres* (*Betanzos Torres, Eber Omar y Gómez González, Arely, 2012*).

Pedro Emiliano Hernández-Gaona elaboró **Derecho Municipal** en 1991 para señalar los antecedentes históricos del municipio y analizar la Constitución de 1917 y el gobierno municipal, la suspensión, desaparición y revocación del ayuntamiento, la personalidad jurídica del municipio, los servicios públicos municipales, la hacienda pública municipal, el desarrollo urbano municipal, la reforma política municipal y las relaciones laborales municipales (*Hernández-Gaona, Pedro Emiliano, 1991*).

Manual de Reglamentación Municipal, integrado por las generalidades de la normativa municipal, el marco jurídico de la reglamentación, el Bando de Policía y Buen Gobierno, los lineamientos generales para la formulación de los reglamentos municipales internos y externos, concluye con el procedimiento de reglamentación municipal (Centro de Estudios de Administración Municipal, 1987).

Óscar Morales Torres en la **Guía para la elaboración de reglamentos municipales** abarca la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, los fundamentos de la reglamentación municipal y la técnica reglamentaria. Incluye como ejemplos el Reglamento para Dependencias y el Reglamento para organismos públicos descentralizados (Morales Torres, Óscar, 2015).

María del Rosario Castro Lozano y Eduardo Castellanos Hernández son los coordinadores de **Lineamientos para la Redacción de Textos Normativos Municipales**, los que después de la presentación tratan el proceso normativo municipal; el Manual de Técnica Normativa; la facultad reglamentaria municipal; el caso Hermosillo, Sonora, un esfuerzo de modernización administrativa; los lineamientos para la redacción de textos normativos municipales; los bandos municipales, su contenido y alcance dentro de la facultad reglamentaria municipal; lineamientos para la elaboración de convenios y contratos municipales; los convenios municipales; la publicación y divulgación de las normas jurídicas. Incluyen el anexo “Fundamento para la divulgación del Orden Jurídico Nacional por la Secretaría de Gobernación. Manual de Redacción de Textos Jurídicos” (Castro Lozano, María del Rosario y Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, 2010).

María Inés Aragón Salcido en **El Municipio en México, ¿Bases Normativas o Reglamentos Autónomos?** aborda el significado en México y la naturaleza jurídica del municipio, su facultad reglamentaria, la intervención de las legislaturas locales en él y hace el análisis comparado de la facultad reglamentaria municipal en cinco entidades federativas (Nuevo León, Quintana Roo, Sinaloa, México y Sonora) (Aragón Salcido, María Inés, 1995).

Municipalistas y municipalismo en México

La Reforma Municipal y Elementos para una Teoría Constitucional del Municipio de *Juan Ugarte Cortés* hace un planteamiento general para hallar y situar a dicha reforma en su contexto político, social y económico, expone el proceso seguido por la reforma, esto es, al examen de los dictámenes y debates en el Congreso de la Unión, finalmente trata las ideas y principios doctrinarios fundamentales sobre el municipio, con referencias y comentarios a opiniones de reconocidos juristas nacionales y extranjeros (Ugarte Cortés, Juan, 1985).

Rubén Geraldo Venegas escribió **Régimen Constitucional de los Municipios y Examen del Juicio Político a los Ayuntamientos y sus Miembros**, trabajo que expone los conceptos generales sobre el municipio, los antecedentes históricos del municipio, el municipio en México a través de sus constituciones, el municipio en la revolución, las reformas al artículo 115 constitucional y la reforma de 1985, el procedimiento de desaparición y suspensión de ayuntamientos (Venegas, Rubén Geraldo, 1986).

La Reforma Municipal quedó incluida en la obra **Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional. Hacia un Nuevo Derecho Constitucional** mediante los estudios siguientes: **La Reforma Municipal de 1983: una nueva concepción del orden normativo** de *Raúl Olmedo Carranza*; **Reforma Municipal: las bases normativas, su evolución e interpretación** de *Efrén Ortiz Villaseñor*; **Principales Consecuencias Jurídicas de la Reforma al Artículo 115 Constitucional Realizada en la Actual Administración Federal (1982-1988)** de *Carlos F. Quintana Roldán*; **Reformas al Artículo 115 Constitucional: respuesta al desafío municipal** de *Raúl Díaz Ontiveros*; **Reformas Constitucionales para un Federalismo Cooperativo** de *Manuel González Oropeza*; **El Federalismo de Cooperación: los convenios** de *Laura Trigueros G.*; **Los Ingresos Municipales Previstos en el Artículo 115 Constitucional** de *Alfonso Cortina Gutiérrez*; **Autonomía Económica: Base del Municipio Libre** de *Francisco Guerrero Piñera (Péreznieto Castro, Leonel, 1987)*.

El Municipio de *Reynaldo Robles Martínez* tiene el propósito de “contribuir a los estudios jurídicos municipales a través del

análisis de los principales aspectos relacionados con la condición objetiva, histórica, normativa y política del Municipio Mexicano” (Robles Martínez, Reynaldo, 1987: 9).

Anexo 2. La simbiosis constitución-municipio; cronología de su reforma

Artículos 51, 55, 56, 58, 59, 73, 79, 83, 84, 85 y 115. DOF 29-IV-1933. Determina la no reelección absoluta para el presidente de la República y los gobernadores de los estados, y con un periodo de receso de los diputados y de los senadores del Congreso de la Unión, diputados de los poderes legislativos de los estados, presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos. Amplía el periodo de los integrantes del poder legislativo federal.

Artículo 73, fracción VI. DOF 14-XII-1940. Determina la división de los territorios en municipios a cargo de ayuntamientos de elección popular directa.

Artículo 115 adición el párrafo primero de la fracción I. DOF 12-II-1947. Otorga a las mujeres, en igualdad de condiciones que los hombres, el derecho de votar y ser votadas.

Artículos 34 y 115. DOF 17-X-1953. Expresamente se incluyen a las mujeres como ciudadanas. Suprime el precepto que les concedía la ciudadanía sólo en las elecciones municipales.

Artículos 74 y 79. 6-VII-1971. Faculta a la Cámara de Diputados para erigirse en colegio electoral y calificar las elecciones de los ayuntamientos de los territorios.

Artículos 27, párrafo 3º, 73, fracción XXIX-C y 115, fracciones IV y V. DOF 6-II-1976. Determina las bases sobre los asentamientos humanos.

Artículos 6º, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115. DOF 6-XII-1977. Reforma política. Incorpora el derecho a la información. Reconoce a los partidos como

Municipalistas y municipalismo en México

entidades de interés público. Establece que la Cámara de Diputados se integrará con 400 miembros (300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional). Crea el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Determina como facultades exclusivas de esta Cámara aprobar el presupuesto de egresos y revisar la cuenta pública. Faculta al Congreso para promulgar y publicar su ley orgánica. Establece el referéndum y la iniciativa popular en el Distrito Federal. Agrega como facultad exclusiva del senado analizar la política exterior. Crea comisiones del Congreso de la Unión para investigar a las entidades paraestatales. La representación proporcional rige también para los poderes legislativos de los estados y los ayuntamientos.

Artículo 117, fracción VIII. 21-IV-1981. Autoriza a los estados y a los municipios para contraer obligaciones o empréstitos cuando se destinen a inversiones públicas productivas, de conformidad con las bases y montos que establezcan las

Artículo 115. DOF 3-II-1983.Reforma integral sobre la organización, atribuciones y funcionamiento de los municipios. Incluye la posibilidad de suspensión o declaración de inexistencia de los ayuntamientos o de sus integrantes.

Artículos 17, 46, 115 y 116. DOF 17-III-1987. Establece las bases para la organización y funcionamiento de los poderes judiciales de las entidades federativas, así como que la independencia de magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones debe estar garantizada por las constituciones y leyes de las mismas.

Artículos 27, párrafo 3º, y artículo 73, fracción XXIX-G. DOF 10-VIII-1987. La nación tiene el derecho de preservar y restaurar el equilibrio ecológico. El Congreso de la Unión expedirá leyes sobre protección del ambiente, así como de preservación y restauración del equilibrio ecológico, con la concurrencia de los tres órdenes de gobierno.

José Chanes Nieto
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

Artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123. DOF 31-XII-1994. Reforma judicial. Reduce el número de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y modifica la manera de nombrarlos. Crea el Consejo de la Judicatura Federal. Incorpora la controversia constitucional y la acción de inconstitucional. Las resoluciones de no ejercicio de la acción penal del ministerio público pueden ser impugnadas. El nombramiento presidencial de procurador general de la República debe ser ratificado por la Cámara de Senadores. El Congreso de la Unión queda facultado para legislar en materia de seguridad pública y establecer las bases de colaboración entre las autoridades federales, de las entidades federativas y de los municipios.

Artículo 73, fracciones XXIX-H y XXIX-I. DOF 28-VI-1999. Faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de protección civil y para establecer las bases de la colaboración entre las autoridades federales, las entidades federativas y los ayuntamientos.

Artículo 73, fracción XXIX-J. DOF 28-VI-1999. Faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de deporte, establecer la colaboración entre los tres órdenes de gobierno y la participación de los sectores social y privado.

Artículo 115. DOF 23-XII-1999. Reforma municipal para ampliar las atribuciones en materia de servicios públicos de los ayuntamientos. Precisa el carácter de gobierno del ámbito municipal.

Artículo 73, fracción XXIX-K. DOF 29-IX-2003. Faculta al Congreso de la Unión para legislar sobre turismo, estableciendo la colaboración entre los tres órdenes de gobierno y la participación de los sectores social y privado.

Artículo 73, fracción XXIX-L. DOF 27-IX-2004. El Congreso de la Unión queda facultado para legislar sobre pesca y acuacultura,

Municipalistas y municipalismo en México

así como para establecer la competencia entre los tres ámbitos de gobierno y la participación de los sectores social y privado.

Artículo 18, párrafos 4º, 5º, 6º. y los últimos dos. DOF 12-XII-2005. Establece la obligación de los tres órdenes de gobierno de implantar un sistema de justicia penal para adolescentes.

Artículo 105, fracción II, inciso g). DOF 14-IX-2006. Faculta a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para promover acciones de inconstitucionalidad cuando las leyes o tratados vulneren derechos humanos. También quedan facultados para hacerlo los organismos locales en la materia tratándose de la legislación de las entidades federativas.

Artículo 6º, 2º párrafo. DOF 20-VII-2007. Determina las bases y los principios para el acceso a la información de los tres ámbitos de gobierno.

Artículo 99, fracción IV. DOF 27-IX-2007. Para impugnar las resoluciones definitivas de las autoridades electorales de las entidades federativas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debe haber sido violado un precepto constitucional.

Artículos 73, 74, 79, 116, 122 y 134. DOF 7-V-2008. Faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de contabilidad gubernamental de los tres órdenes de gobierno. Modifica los plazos para la presentación y revisión de la cuenta pública. Fortalece las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación.

Artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127. DOF 24-VIII-2009. Establece las bases para las remuneraciones de los servidores públicos de los tres ámbitos de gobierno. Ningún servidor público podrá recibir una remuneración mayor a la del presidente de la República.

Artículo 73, fracción XXIX-R. DOF 27-XII-2013. Faculta al congreso para expedir la ley general que armonice y homologue

José Chanes Nieto
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales.

Artículos 26, 28, 29, 35, 41, 54, 55, 59, 65, 69, 73, 74, 76, 78, 82, 83, 84, 89, 90, 93, 95, 99, 102, 105, 107, 110, 111, 115, 116, 119 y 122. DOF 10-II-2014. Reforma política. Crea el Instituto Nacional Electoral. Autoriza la reelección consecutiva de senadores, diputados, federales y locales, y miembros de los ayuntamientos. Otorga autonomía al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Modifica la fecha de inicio del cargo de presidente de la República. Faculta al Congreso de la Unión para ratificar a determinados secretarios de Estado. Crea la Fiscalía General de la República como órgano autónomo.

Artículo 4º. DOF 17-VI-2014. Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata después de su nacimiento. La primera copia del acta de nacimiento será gratuita.

Artículo 108, tercer párrafo. DOF 17-VI-2014. Incluye a los integrantes de los ayuntamientos entre los servidores públicos responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.

Artículo 2º., apartado A), fracción III. DOF 22-V-2015. Determina que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como para acceder y desempeñar cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados. Además, ordena que en ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar sus derechos políticos electorales en la elección de sus autoridades municipales.

Artículos 25, 73, 79, 108, 116 y 117. DOF 26-V-2015. Reforma en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios.

Municipalistas y municipalismo en México

Artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122. DOF 27-V-2015. Reforma para el combate de la corrupción. Se modifica la denominación del Título Cuarto para quedar: “De las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado”.

Artículos 2º., Apartado A, fracción III y Apartado B, párrafos primero y segundo, fracción IX; 3º., párrafo primero y las fracciones III y VIII; 5º., párrafo segundo; 6º., Apartado A, párrafo primero y fracción VIII, párrafos cuarto, quinto y sexto; 17, párrafo séptimo; 18, párrafos tercero y cuarto; 21, párrafos noveno y décimo, inciso a); 26, Apartado B, párrafo primero; 27, párrafos quinto y décimo, fracción VI, párrafos primero y segundo; 28, párrafos noveno y vigésimo tercero, fracción VII; 36, fracción IV; 40; 41, párrafo primero, así como la Base II, párrafo segundo, inciso a), y la Base III, Apartado A, párrafo cuarto y Apartado C, párrafo segundo; 43; 44; 53, párrafo primero; 55, párrafo primero, fracciones III y V, párrafos tercero y cuarto; 56, párrafo primero; 62; 71, fracción III; 73, numerales 3º., 6º. Y 7º., IX, XV, XXI, inciso a), párrafo segundo, XXIII, XXV, XXVIII, XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-K, XXIX-N, XXIX-Ñ, XXIX-P y XXIX-T; 76, fracciones IV, V y VI; 79, párrafo tercero, fracción I, segundo párrafo; 82, fracción VI; 89, fracción XIV; 95, fracción VI, 101, párrafo primero; 102, Apartado A, párrafos primero y cuarto, y Apartado B, párrafos quinto y undécimo; 103, fracciones II y III; 104, fracciones III y VII; 105, párrafo primero, fracción I, incisos a), b), d), f), g) y h); 106; 107, fracción XI; 108, párrafos primero, tercero y cuarto; 110, párrafos primero y segundo; 111, párrafos primero y quinto; la denominación del Título Quinto; 115, fracción IV, párrafo segundo y fracción V, párrafo segundo; 117, fracción IX, párrafo segundo; 119, párrafo primero; 120; 121, párrafo primero y fracciones I, III, IV y V; 122; 123, párrafo segundo, Apartado A, fracción XXXI y Apartado B, primer párrafo y fracciones IV, párrafo segundo y XIII párrafos segundo y tercero; 124; 125; 127, párrafo primero y fracción VI del párrafo segundo; 130, párrafo séptimo; 131, párrafo primero; 133; 134, párrafos primero, segundo, quinto

y séptimo; y 135, párrafo primero; y se derogan la fracción IX del artículo 76; y los incisos e), f) y k) de la fracción I del párrafo segundo, y el inciso e) de la fracción II del párrafo segundo, del artículo 115. DOF 29-I-2016, edición vespertina. En materia de la reforma política de la Ciudad de México.

Referencias consultadas

- Acosta Romero, Miguel et ál. (1986), La Reforma Municipal en la Constitución, Editorial Porrúa, S. A., México.
- Aragón Salcido, María Inés (1995), El Municipio en México, ¿Bases Normativas o Reglamentos Autónomos?, Instituto Sonorense de Administración Pública, A. C. -Centro Nacional de Desarrollo Municipal, México.
- Betanzos Torres, Eber Omar y Gómez González, Arely (coordinadores del volumen) (2012), Derecho Municipal, Editorial Porrúa, S. A. de C. V., México.
- Castro Lozano, María del Rosario y Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús (coordinadores) (2010), Lineamientos para la Redacción de Textos Normativos Municipales, Secretaría de Gobernación, México.
- Centro de Estudios de Administración Municipal (1987), Manual de Reglamentación Municipal, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.-Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., México.
- Faya Viesca, Jacinto (1996), La Reforma Constitucional del Nuevo Federalismo, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Política y Administrativa, núm. 1, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, A. C.-Asociación Mexicana de Egresados del Instituto Nacional de Administración Pública de España, A. C., Querétaro.
- Gámiz Parral, Máximo N. (1990), Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas. Universidad Nacional Autónoma De México, México.
- Hernández-Gaona, Pedro Emiliano (1991), Derecho Municipal, Serie A: Fuentes b) Textos y estudios legislativos, Núm. 82, Instituto de Investigadores Jurídicos, Universidad Nacional Autónoma De México, México.

Municipalistas y municipalismo en México

- López Sosa, Eduardo (1999), *Derecho Municipal Mexicano*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca.
- Morales Torres, Óscar (2015), *Guía para la elaboración de reglamentos municipales*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C., Toluca.
- Olivos Campos, José René (2011), *Derecho Municipal*, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia.
- Péreznieto Castro, Leonel (compilador) (1987), *Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional. Hacia un Nuevo Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, S. A., México.
- Poom Medina, Juan (2007), *La Revolución Silenciosa en la Gestión Pública Local. Factores asociados al número de innovaciones en los municipios mexicanos 2000-2004*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México.
- Procuraduría General de la República (1985), *Obra Jurídica Mexicana*, 3 tomos, Talleres Gráficos de la Nación, México, tomo II, pp. 1929-1948 y tomo III, pp. 2137-2177.
- Quintana Roldán, Carlos F. (2011), *Derecho Municipal*, 10ª. Edición, Editorial Porrúa, S. A., México.
- Rendón Huerta Barrera, Teresita (1985), *Derecho Municipal*, Editorial Porrúa, S. A., México, p. XXIV.
- Robles Martínez, Reynaldo (1987), *El Municipio*, Editorial Porrúa, S. A., México.
- Ruiz Massieu, José Francisco (1986), *Estudios de Derecho Público de Estados y Municipios*, Editorial Porrúa, S.A., México.
- Ruiz Massieu, José Francisco y Valadés, Diego (1983), *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, S. A., México.
- Secretaría de Gobernación (1982-1984), *Democratización Integral: Reforma Municipal*, Talleres Gráficos de la Nación, México.
- Secretaría de Gobernación (1985), *La Nueva Estructura Constitucional del Artículo 115. Textos Municipales*, núm. 12, México.
- Secretaría de Gobernación (1985), *Las reformas constitucionales al artículo 115 y las adecuaciones a las leyes federales*.

José Chanes Nieto
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

Textos Municipales, núm. 3, Centro Nacional de Estudios Municipales, México.

Secretaría de Gobernación (1988), “La Reforma Municipal”, en Renovación Política, Cuadernos de Renovación Nacional, núm. I, Secretaría de Gobernación-Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, México.

Ugarte Cortés, Juan (1985), La Reforma Municipal y Elementos para una Teoría Constitucional del Municipio, Editorial Porrúa, S. A., México.

Venegas, Rubén Geraldo (1986), Régimen Constitucional de los Municipios y Examen del Juicio Político a los Ayuntamientos y sus Miembros, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México.

Moisés Ochoa Campos

*Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda
Diana Vicher García*

Introducción

El 23 de noviembre de 1985, el periódico *Excélsior* publicaba en una nota, “Cerca de 70 libros escribió Moisés Ochoa Campos, politólogo que dejó de existir hace nueve días”, pero no, no es la suma de sus libros publicados, sino la suma de muchos de sus trabajos que vieron la luz como folletos, cuadernillos, capítulos de libros, prólogos, apuntes y, efectivamente, libros. Su producción editorial dejó huella entre los tributarios de la política, la historia, el Derecho y el arte. Para él, no importaba el glamour del proyecto editorial, sino la expresión impresa de su mente inquieta.

Moisés Ochoa Campos, quien naciera en 1917, en Chilpancingo, Guerrero, fue un intelectual polifacético, que lo mismo escribió ensayo literario, que historia y periodismo; teoría del Derecho y crítica literaria; oratoria y semblanzas de personajes históricos. Aunque vista su obra en conjunto no ayuda a considerarlo como prominente municipalista, un par de ellas, *La Reforma Municipal* y *El Municipio. Su evolución institucional*, lo catapultaron como referencia obligada en la materia. Su obra municipalista, entonces, fue paradigmática, más que voluminosa.

En las líneas de este capítulo se refleja parte de la vida y obra de Moisés Ochoa Campos, con especial énfasis en su vertiente municipalista que, finalmente, fue la punta de lanza que lo proyectó hacia los múltiples escenarios de la vida pública. Después de esta introducción, el primer apartado está dedicado a sus generales, su formación académica y su carrera político-administrativa.

En el segmento *El impacto de su obra municipalista* el lector tiene la oportunidad de justipreciar la atmósfera municipalista

que el autor logró crear, a pesar de no tener una voluminosa producción al respecto. Podría decirse, que la suya fue una obra breve pero sustanciosa.

En el apartado *Genealogía y ontología municipal* se han colocado las tesis centrales sobre el origen y ser del municipio que convirtieron a Moisés Ochoa en uno de los exponentes más preclaros del municipio en general y, muy especialmente, del municipio mexicano.

Aunque la reforma municipal se ha instalado en la percepción colectiva como una serie de eventos que ocurrieron a partir de la década del ochenta del siglo XX, para la mirada aguda de Moisés Ochoa el proceso fue y sería más abarcador, como se registra en la última parte *La reforma municipal. Curso y agenda*.

Su formación académica y su carrera político-administrativa

De acuerdo con la Enciclopedia de Guerrero (Guerrero Cultural. Siglo XXI, A.C., 2012), sitio web que le dedica un espacio específico a este ilustre guerrerense, la formación inicial de Moisés Ochoa Campos tuvo lugar en Guerrero. A los 15 años se trasladó a la Ciudad de México para instalarse de forma casi definitiva. Su gusto por la historia y el arte se fueron refinando gracias a su autodidactismo. Antes de su ingreso a la Universidad Nacional Autónoma de México se había desempeñado como periodista, alcanzando en 1938, y hasta 1945, la dirección artística de la Revista Senda Nueva.

Antes de realizar sus estudios superiores ya había dejado constancia de sus habilidades intelectuales. En 1942 el Departamento del Distrito Federal le entregó el Premio de Historia, además de obtener en esa misma época el Primer Premio en los Juegos Florales de Aguascalientes en Estudios Históricos. Posteriormente, siguió cosechando distinciones, allende las fronteras nacionales, obtuvo, en 1963, la Orden al Mérito de la República Italiana y fue condecorado en 1971 por el gobierno chileno.

Municipalistas y municipalismo en México

Moisés Ochoa Campos ingresó a la UNAM en 1951, a la, entonces, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales. Según relata Alarcón (2016), se graduó en 1955 con la tesis *La Reforma Municipal en México (Historia Municipal de México)*, trabajo que Editorial Porrúa le publicara en el mismo año con el título *La Reforma Municipal* y que le valiera la distinción universitaria *Magna Cum Laude*, como el primero de una larga serie de reconocimientos en diversos ámbitos. Fue el primer graduado de la carrera en ciencias políticas en el país; de acuerdo con los honores y visibilidad de su tesis, fue un prominente politólogo que dejó alta la medida respecto a la calidad de los trabajos recepcionales.

Becado por el gobierno de Italia, curso estudios de doctorado en la Universidad de Roma, además de la especialización en Derecho Público (Instituto de Investigaciones Filológicas, UNAM, 2002). Como bien acota Alarcón (2016), sólo hay evidencia de la especialización, pero no de la conclusión del doctorado, sin embargo, las cartas credenciales de Moisés Ochoa Campos prescinden del grado con creces, ante la versatilidad y profusión de su obra.

Su militancia en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) lo llevó en dos ocasiones, de 1958 a 1961 y de 1970 a 1973, al trabajo legislativo, como diputado federal (y como senador suplente entre 1964 y 1970). En esta encomienda, el guerrerense dio muestra nuevamente de su sensibilidad politológica al estudiar y publicar trabajos relativos al funcionamiento de las instituciones legislativas en México, de los cuales destaca su participación en la obra colectiva *Grandes Debates Legislativos*.

El fulgor de la obra legislativa e intelectual de Moisés Ochoa Campos no se vio reflejado en cargos públicos de primer orden, pues, aunque tuvo responsabilidades que le permitieron nutrirse de información, como el de Director de las Juntas de Mejoramiento en la República, la estatura alcanzada bien merecía mejores oportunidades. Entre otros cargos, se desempeñó como vicepresidente de la Sección de Historia de la Sociedad Mexicana

de Geografía y Estadística en 1962. Coordinador de Planeación y Estadística en la Secretaría de Educación Pública en 1964, y Coordinador de Estudios Municipales del PRI, en el IEPES, en 1981.

El impacto de su obra municipalista

Se ha comentado ya que *La Reforma Municipal* constituye la gran obra de Ochoa Campos y que ésta, en materia municipal, se caracterizó más por su carácter paradigmático, que por su gran volumen. Luego de agotarse la primera edición, su casa editorial procedió a imprimir, en 1968, una más, en cuyo prólogo se registra el impacto que causó entre expertos y público interesado, merced a la calidad, cantidad y oportunidad de la información y la rigurosidad del análisis. Cuatro ediciones mostraron su trascendencia.

En la percepción de los editores, *La reforma Municipal* había logrado cubrir un vacío intelectual y satisfacer la demanda de investigadores, profesores y alumnos, así como de autoridades y funcionarios públicos, particularmente del ámbito municipal. Su utilidad se hizo evidente de diversas maneras; como fuente de consulta de tesis académicas en Europa, particularmente en Italia; en Latinoamérica, en Costa Rica y Argentina, y por supuesto en diversas universidades mexicanas.

En 1960 sirvió como referencia para la elaboración de un proyecto orientado a reformar el artículo 115, por la Cámara de Diputados. En 1967, el Estado de Jalisco se basó en ella para realizar diversos estudios especializados en la materia.

En 1961, el Centro Regional de Educación Fundamental para la América Latina utilizó la obra para el estudio *El Municipio Libre*, del profesor Luis Orduña García. Algunos años después, los estudios *The Municipality in Northern Mexico*, a cargo de la Universidad de Texas, y *Financing Urban Development*, de la Universidad de Harvard, citaron ampliamente la obra.

Municipalistas y municipalismo en México

El impacto de *La Reforma Municipal* trascendió el ámbito académico, continúan diciendo los editores, pues la crítica periodística en diversos lugares del mundo (La Habana, Lisboa, París, Roma, Padua y Génova) la convirtieron en objeto de elogios y reconocimientos; en México, la prensa le dedicó recurrentemente espacios con comentarios que la distinguieron como una obra trascendente por su completa panorámica municipal.

En la tercera edición de 1979, los editores hicieron nuevamente un recuento del impacto causado entre tratadistas e instituciones. Para universidades extranjeras y del país, continuó siendo una fuente de consulta en asignaturas académicas y en la elaboración de tesis de grado. Como reconocimiento a su vasta obra, pero particularmente a *La reforma Municipal*, fue invitado como miembro de la Academia Nacional de Historia y Geografía, como académico de la Historia, el galardón implicó recibir las Palmas Académicas como historiador

Genealogía y ontología municipal

Los años que enmarcaron la edición y el éxito de *La Reforma Municipal*, fueron años particularmente significativos en el desarrollo de la infraestructura pública, la construcción de las instituciones políticas y estabilidad económica en el país, tal vez por eso Moisés Ochoa Campos veía en esa época la oportunidad para impulsar decididamente a los municipios, al respecto sostenía "... comenzamos a pasar de la composición a los detalles, encontrando en la célula municipal el toque definitivo, el sentido y la razón de los grandes lineamientos nacionales" (Ochoa1979, 13-14).

No obstante que su agudo sentido politológico le permitía advertir las recurrentes tentaciones del centralismo estatal, encontraba en el ámbito municipal el detonador del verdadero desarrollo nacional; por ejemplo, confiaba en que una amplia estrategia de caminos vecinales a cargo de los municipios podía armonizar con el programa de carreteras nacionales; que la ampliación

del derecho al voto a favor de las mujeres en los municipios, serviría como impulso a la generalización de la igualdad política; que la implantación de pequeñas unidades de atención médica en los municipios constituiría la fórmula para complementar la atención médica nacional; vale decir, el municipio como constituyente de lo nacional. De ahí su percepción intensa sobre el papel del municipio en el arreglo estatal:

Entendiéndolo como la forma, natural y política a la vez, de organización de la vida colectiva, capaz de asegurar bajo una forma democrática, el ejercicio total de la soberanía popular, el municipio, en su interrelación con otros poderes, ha de participar con su propia fisonomía, en vez de que, como imperativamente acontece a menudo, el Estado Nacional, mera superestructura, amengüe y aun ahogue su propio origen, o sea su base político social (Ochoa, 1979: 14-15).

El estudio de las instituciones políticas, como el municipio, ha sido abordado de manera importante desde la Ciencia Política, pero la evolución de esta disciplina en el plano nacional, igual que en otras latitudes, guarda una estrecha relación con otras, particularmente el Derecho. Este vínculo ha dado como resultado cierto predominio de la visión jurídica en la investigación en torno a este ámbito. Sin embargo, de manera asombrosa, Moisés Ochoa Campos, se sustrajo de esa tendencia, a pesar de que su formación politológica ocurrió en los primerísimos años de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, desprendida, como esfera especial, de los estudios jurídicos de la legendaria Facultad de Derecho de la UNAM.

Su autonomía disciplinaria puede adjudicarse a su polifacética formación autodidacta, que había iniciado antes de su ingreso a la UNAM. Para él, el municipio no era mera institución jurídica, aunque su principal obra tenga un contenido relevante respecto a esta formalidad. El municipio, así lo concibió, era forma sociopolítica. De hecho, así lo plantea en la Introducción

Municipalistas y municipalismo en México

de la Reforma Municipal (1979) al titularla, *sobre un problema sociopolítico*.

Diferente a la postura que indica que el municipio es una creación del Estado, Ochoa basa su tesis genealógica en la asociación de vecindad. Con un conocimiento sociológico pulcro asegura, sobre la sociedad, que “es un tipo genérico de asociación, dentro del cual pueden distinguirse dos formas específicas, la comunidad y la sociedad *stricto sensu*” (1979: 20). El origen del municipio lo vincula con la primera forma, ya que es la comunidad la que se identifica como portadora del interés colectivo, a diferencia de las sociedades *stricto sensu*, las cuales armonizan con el interés individual, como es el caso de las sociedades mercantiles.

En consecuencia, Ochoa (1979; 1981; 1985) explica la cimiento institucional del municipio a partir de las categorías asociación de vecindad y orígenes de la comunidad social, encontrando una cadena evolutiva que eslabona régimen premunicipal, municipio primitivo, municipio natural y municipio político.

Ochoa Campos encuentra las raíces del municipio mexicano en la Época Prehispánica y no a partir de la Conquista (1979; 1981; 1985), como lo han querido considerar otros autores. A su entender, el origen de las sociedades prehispánicas es similar al de la gens griega o el clan escocés, con las particularidades propias de un horizonte temporal y espacial diferente. Considera que el antecedente municipal de esa época es el *calpulli*, una especie de clan configurado por las relaciones de la familia con la explotación de la tierra, un municipio primitivo de carácter agrario.

Ochoa Campos diferencia, cuidadosamente, el arreglo imperial o monárquico europeo del arreglo prehispánico, por cuanto respecta a la forma particular de éste para ordenarse como una confederación de tribus, en donde el *calpulli* constituye el espacio de convivencia social, de organización política y es la base de la producción económica. Este municipio primitivo, al

constituirse con la alianza de varias familias, desembocaba en una forma peculiar de gobierno que se conoce como concejo: expresión que, contemporáneamente, alude al ideal de organización comunitaria plural.

Una de las ideas relevantes, desarrollada por el autor desde el punto de vista del estudio de las instituciones políticas, es la explicación sobre cómo las comunidades prehispánicas se alzaron como municipios naturales desarrollados, agregando a su tesis que, la ciudad (Tenochtitlán) era el más claro ejemplo de evolución hacia el municipio político, con elementos de articulación francamente estatales, que desmiente la imagen de fragmentación y dispersión institucional.

En su propósito de minuciosidad, el autor hurga en la antigüedad grecolatina para encontrar las raíces del régimen municipal mexicano, injertado desde occidente. Deja ver que la multicitada polis griega no es otra cosa que el resultado de la evolución institucional, con ciudadanos de vocación libre (cívica), asentados en lo que se puede denominar municipio; el *demos*, organizado de una manera familiar a nuestra percepción actual (1979; 1981; 1985). Por su parte, la Roma imperial creó las condiciones para generar instituciones peculiarmente municipales, como los ediles curules, que permitieron el desarrollo de la vida local, así como el Derecho que obsequió a las comunidades la configuración de su propio carácter, diferente al del Estado, pero en conexión con él. Dice al respecto,

La herencia grecolatina, en el municipio occidental señaló rasgos que persisten a través del principio de autonomía municipal, del régimen familiar, del sufragio, del principio de soberanía popular, del interés público, de la organización fiscal, del gobierno edilicio, de la responsabilidad de los funcionarios y de la diferenciación de funciones entre el Estado y el Municipio (Ochoa, 1979: 76).

La vía de transmisión de los rasgos occidentales al municipio mexicano fue España, por lo que su historia habría de

Municipalistas y municipalismo en México

impactarnos. Así, el dominio visigótico sobre España se reflejó en la pérdida de la libertad municipal que se había cultivado durante la antigüedad. Las instituciones que los visigodos construyeron para sumarlas a las magistraturas municipales se encaminaron a desarrollar la vida local sin perder el control de sus dominadores. Así habría de ocurrir hasta la empresa conquistadora de los árabes al territorio hispano.

Dueño de una narrativa clara y fecunda, Ochoa se tomó el tiempo para explicar la línea evolutiva del municipio mexicano, desde la época precolombina hasta los días en que produjo sus principales obras, dando cuenta de las múltiples influencias; la española, la francesa, la mestiza y la anglosajona. Es por eso, su obra, enciclopédica y panorámica, con una oferta profunda de conocimiento que abarca Historia, Derecho, Economía, instituciones públicas y sociedad.

Aun cuando formó parte del PRI, uno de los pilares del sistema político mexicano (Cosío, 1972), Ochoa fue crítico de la forma centralizada y oprobiosa con que se habían construido las instituciones políticas. Señaló como uno de los males históricos la existencia de las jefaturas políticas decimonónicas, las cuales habían dejado culturalmente la tentación de socavar la libertad de las comunidades. Con esa tendencia histórica, puntualizó que el régimen municipal había adquirido características que hasta entonces subsistían “Una de ellas es la de la absorción de la autonomía de los Ayuntamientos en las capitales, por lo gobernadores de los Estados” (Ochoa, 1979: 267).

Pero, como historiador atento a los hechos objetivos, intentó encontrar explicaciones, más que pasiones y justificaciones. Respecto a la compulsión centralizadora sostenía que,

Este vicio adquirido en la práctica, obedecía al fenómeno general de reestructuración administrativa y política, pero faltó visión para permitir que la situación evolucionase hasta perfilar una genuina diversificación en las funciones de todos y cada uno

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda
Diana Vicher García

de los poderes, incluyendo entre éstos al, poder municipal (Ochoa, 1979: 267).

Ochoa fue contundente en contra del desconocimiento y subestima que al poder central le merecían los municipios. Creía que la actitud soberbia que les restaba facultades, ya experimentada desde el siglo XIX, era la forma menos afortunada de atender los problemas públicos, en su percepción,

Restar atribuciones a los cuerpos municipales por considerarlos incapaces de atender a todos los ramos de la organización municipal, es tanto como contribuir a su propio debilitamiento e insuficiencia. Quebrantar el sistema, por el hecho de no obtenerse de él los resultados satisfactorios, era remedar la táctica espartana, de sacrificar a los niños débiles en vez de esforzarse por fortalecerlos y convertirlos en seres útiles para la comunidad (Ochoa, 1979: 306).

Su señalamiento es de impresionante vigencia en este tiempo en que el municipio mexicano atraviesa por un episodio de re centralización y en el que se evade el fondo del problema sobre fortalecimiento municipal.

Ochoa Campos estudió con esmero la conformación institucional del municipio en México (1979; 1981; 1985). Registró puntualmente las bases doctrinarias que alimentaron la confección del artículo 115 constitucional y dio cuenta, hasta donde le alcanzó la vida, de las reformas que sufrió, justipreciando la contribución de cada una de ellas a la vida municipal. En cada una de las ediciones de su principal obra municipalista, se tomó el tiempo para analizar y reportar los cambios políticos y administrativos acontecidos.

Merece especial atención el análisis y la crítica que formulara sobre el Distrito Federal. Le era particularmente inadecuada la base institucional en que descansaba esa demarcación, pues la consideraba contraria a la vida comunitaria que la tradición

Municipalistas y municipalismo en México

municipalista había concebido en su milenaria existencia. Por ejemplo, decía sobre los delegados políticos que eran la negación de la municipalidad, por lo que “en el distrito Federal subsisten las mismas condiciones que hicieron nefastas a las prefecturas políticas, contra las cuales la Revolución enderezó el postulado del municipio libre” (Ochoa, 1979: 358). Se diría que ya visualizaba la necesidad de transformar al Distrito Federal, como, efectivamente, ocurre en estos días de gran reforma política.

Como se ha dicho, aunque atento a la formalidad jurídica de la institución municipal, no dejó de insistir en su dualidad: social y política. En tal perspectiva sociopolítica, le era particularmente importante la participación social de base comunitaria encaminada a la prosperidad local, por eso diferenciaba las Juntas Auxiliares del porfirismo (elitistas y encaminadas a obras suntuosas), de las Juntas de Mejoras Morales, Cívicas y Materiales de mediados del siglo XX. Las primeras eran formas participativas de espíritu conservador y desviante del interés colectivo, mientras que, para él, las segundas constituían el arquetipo del trabajo colectivo para construir la Nación.

Si las Juntas Auxiliares fueron un instrumento para sofocar indirectamente el espíritu cívico, Las Juntas de Mejoramiento, por el contrario, han enderezado la más firme campaña para hacer activa la conciencia cívica de la ciudadanía (Ochoa, 1979: 490).

Aunque era notorio su aprecio por la organización vecinal y la participación ciudadana, llama la atención la caracterización que hace de las Juntas de Mejoras, al considerarlas como organizaciones particulares, con fines particulares y generales, es decir, que refleja la percepción de la época sobre el concepto de lo público, reservado para las organizaciones gubernamentales. Idea tan diferente a la que hoy percibe lo público como espacio de coincidencia multisectorial.

La reforma municipal. Curso y agenda.

Indudablemente, Ochoa Campos consideraba que la Revolución Mexicana había impulsado al municipio a mejores condiciones que las precedentes, pero entendía que su robustecimiento era una tarea de reforma integral, incluyendo sus aspectos políticos, jurídicos, económicos y técnicos.

En el aspecto político, partía de la idea de que el municipio, como entidad sociopolítica, participaba del arreglo del Estado, por lo que cualquier reforma estatal, significaba la reforma de aquél. Fue incisivo, también, en reconocer que la libertad municipal, expresada en la constitución electiva de sus ayuntamientos; en la imposibilidad de autoridades intermedias entre ellos y los estados; en la libre gestión administrativa y hacendaria; y en su investimento de personalidad jurídica propia, encaminaban a los municipios a constituir un poder autónomo. En consecuencia, consideraba la autonomía municipal como una condición necesaria para la articulación de la totalidad del Estado.

Ochoa Campos sabía que la reforma política municipal implicaba la reforma de a) los ordenamientos jurídicos, y b) la reestructuración hacendaria y económica. Fue prolijo y visionario con respecto a los primeros, pues muchas de sus propuestas encontraron concreción en sucesivas reformas al marco jurídico y otras se mantienen como agenda municipalista. Por ejemplo, indicó que, en la esfera federal, era necesario expedir leyes reglamentarias, basadas en el artículo 115 constitucional. Recomendó la expedición de un Código Municipal, constituido por tres leyes, a saber:

- a) sobre la organización política y jurídica del municipio, reglamentaria del artículo 115 constitucional;
- b) sobre planeación municipal, reglas generales de urbanismos y colaboración para obras y servicios locales;
- c) sobre el Patrimonio, la Hacienda, la Economía y el Crédito municipales, reglamentaria de la fracción XXIX del artículo 73 y fracción II del artículo 115 (Ochoa, 1979: 511).

Municipalistas y municipalismo en México

Su convicción de que el municipio era una asociación de vecindad, institucionalizada políticamente, lo llevó a sostener que la ley debería definir qué es el municipio y a fijar su posición dentro del Estado, así como a determinar la situación del individuo dentro de la comunidad municipal. El sustento de esta idea es verdaderamente revolucionario si se considera que la inercia ha hecho nebuloso, incluso hoy en día, el papel del municipio en la trama del Estado y que se ha construido una visión reduccionista del mismo al ignorar que es la asociación más próxima al individuo, la más tangible.

Visionaria era su posición, respecto a considerar que el marco jurídico debería considerar la diversidad municipal, es decir, que, ante la heterogeneidad de tamaños, poblaciones, tipos, culturas, debería haber tratos diferenciados, sobre todo considerando las hondas diferencias entre los urbanos y los rurales.

Como una forma de fortalecer la autonomía municipal, advertía la necesidad de estudiar la posibilidad de que las comunidades ciudadanas contaran con instrumentos jurídico-políticos para controlar a las autoridades, tales como revocación, iniciativa, referéndum y protesta.

De las cuestiones que hoy ya se han juridificado, respecto a ley reglamentaria del artículo 115, que proponía, destacan:

- a) La indicación de las participaciones que corresponden a los municipios.
- b) El derecho de audiencia y requisitos específicos, en el caso de que los ayuntamientos cursen por un proceso de destitución.
- c) La libertad de asociación entre municipios.
- d) El establecimiento de las competencias municipales en materia de planeación y operación urbana.
- e) La delimitación de los servicios públicos municipales.

De las cuestiones que hoy se encuentran pendientes, y que Ochoa Campos proponía para ser incluidas en la ley reglamentaria del artículo 115, destacan:

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda
Diana Vicher García

- a) La consideración del municipio como un poder autónomo.
- b) El establecimiento de los requisitos para la remunicipalización.
- c) La consignación de que, en los organismos federales y estatales, cuya materia sea la construcción de obras o prestación de servicios públicos de incumbencia municipal, estén representados los ayuntamientos.

Con respecto al marco jurídico de cada estado, proponía que no debieran prescindir las leyes orgánicas municipales y otros instrumentos relacionados, de los siguientes aspectos:

- a) La fijación de las normas para regir las relaciones entre el estado y sus municipios, el gobierno municipal, las atribuciones de los ayuntamientos, los servicios públicos municipales, a las autoridades auxiliares municipales, el patrimonio y la hacienda municipal, los mecanismos de defensa frente a los acuerdos de las autoridades municipales.
- b) Precaver la intervención indebida fiscalizadora de los estados en los municipios y considerar que ambos son órganos independientes.
- c) Establecer el derecho de iniciativa de los vecinos, así como garantizar la inclusión ciudadana en la vigilancia de la gestión municipal.
- d) Considerar en la creación de nuevos municipios el criterio de densidad poblacional y no el de cantidad poblacional.
- e) La libertad de los municipios para proveerse autónomamente de su base reglamentaria de índole local.

Con respecto al ámbito económico, Ochoa Campos creía necesario considerar:

- a) Una distribución más equitativa de los impuestos participables.
- b) La intervención del Banco de México para la canalización de las participaciones fiscales.
- c) La inclusión de los municipios en el disfrute de los impuestos de exportación de los productos agropecuarios.

Municipalistas y municipalismo en México

- d) La libertad municipal para la asociación municipal en materia de obras y servicios públicos, con el fin de fortalecer su capacidad económica.
- e) La precisión de los conceptos que conforman la hacienda municipal.
- f) Orientar el fomento de la economía municipal a través de la construcción de infraestructura adecuada.

En términos generales, Ochoa fue preciso al considerar que los municipios tienen un papel fundamental en el desarrollo económico, muy al contrario de lo que hoy ocurre, con circunstancias poco facilitadoras para que los ayuntamientos desarrollen políticas de desarrollo económico. Decía el autor:

La planeación de la economía municipal debe entenderse como la previsión y encausamiento a mediano y largo plazo, del desarrollo económico local, con base en el aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles, humanos y materiales y orientado al logro de metas en beneficio de la comunidad (Ochoa, 1979: 519).

Ochoa Campos creía que la reforma municipal tenía un importante componente en la planeación, de la cual, entre otras cosas, se derivaba la necesidad de la cooperación técnica para producir instituciones más sólidas. De su propuesta destaca:

- a) Incluir significativamente a los municipios indígenas en las tareas de desarrollo.
- b) Planeamiento específico del régimen municipal, atendiendo la complejidad de sus tareas.
- c) Impulsar la reforma administrativa municipal, modernizando sus instrumentos que le permitan una adecuada reglamentación, así como el desahogo de los procesos técnicos que implican sus atribuciones fiscales.

El guerrerense veía con nitidez la necesidad de respaldo interinstitucional para que el municipio desarrollara sus funciones sustantivas y adjetivas, acaso por eso proponía que,

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda
Diana Vicher García

Se crease el Instituto Nacional de Planeación Municipal, avocado (sic) al estudio y la investigación de los problemas municipales. Dicho instituto podría contar con una sección de capacitación para los secretarios de los ayuntamientos, elaboraría proyectos de carácter técnico y funcionaria, además, como asesoría técnica de las municipalidades de la República (Ochoa, 1979: 521).

No hay duda de que Moisés Ochoa Campos no sólo fue un estudioso perspicaz, sino un visionario e impulsor del municipio. En su etapa de mayor vitalidad así lo dejó ver con su legado y activismo, pero, para mayor entendimiento de su obra municipalista, habría que considerar que le tocó vivir una época en que la descentralización, el federalismo y la democracia eran más fuente de discursos políticos que programas de acción. Si hoy, algunos de sus planteamientos tienen sonoridad verdaderamente transformadora, ya se puede uno imaginar el timbre que cobraron en los días en que centro, mando y control definían a las instituciones públicas.

Referencias consultadas

Instituto de Investigaciones Filológicas, UNAM (2002), Diccionario de escritores mexicanos. Siglo XX. Desde las generaciones del ateneo y novelistas de la Revolución hasta nuestros días, Tomo VI, México, disponible en línea, https://books.google.com.mx/books?id=7MWFzOV4-fAC&pg=PA98&lpg=PA98&dq=moises+ochoa+campos+escritores&source=bl&ots=C_oOrzhaRD&sig=8TfJReCEgmHkht5dFbiEaWFdC6o&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwi6x66A2oLOAhWm6YMKHfLBCngQ6AEIzAB#v=onepage&q=moises%20ochoa%20campos%20escritores&f=false, consultado el 14 de agosto de 2016.

Alarcón Olguín, Víctor (2016), Moisés Ochoa Campos (1917-1985). El primer politólogo mexicano, en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Nueva Época, año LXI,

Municipalistas y municipalismo en México

- número 226, enero-abril de 2016, pp. 473-500, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cosío Villegas, Daniel (1972), *El sistema político mexicano*, ERA, México.
- Guerrero Cultural. Siglo XXI, A.C. (2012), *Enciclopedia guerrerense*, disponible en, <http://www.encyclopediagro.org>, consultada el 14 de agosto de 2016.
- Ochoa Campos, Moisés (1985), *Evolución del municipio mexicano*, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Número 16-17, octubre 1984–marzo 1985, Órgano Académico Informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales. Instituto Nacional de Administración Pública. Disponible en <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=gac&n=16>, consultado el 3 de septiembre de 2016.
- Ochoa Campos, Moisés (1981), *El municipio. Su evolución institucional*, Colección de Cultura Municipal, Publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de BANOBRAS, México.
- Ochoa Campos, Moisés (1979), *La reforma municipal*, Tercera edición, Editorial Porrúa, S.A., México.

Blanca Acedo Angulo

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

Introducción

Parecerá extraño que Blanca Acedo sea considerada como una municipalista que construye a partir de los estudios jurídicos sin tener una formación académica en ese campo disciplinar, sin embargo, las líneas subsiguientes se encargarán de reafirmar dicho perfil y explicar por qué es considerada como una atenta estudiosa del municipio en el marco del constitucionalismo.

A manera de recreación del contexto en el que se inició y se ha desenvuelto, en el apartado *Perfil* se ha consignado la información biográfica de Blanca Acedo, específicamente aquella que fue trazando su sinuosa trayectoria. Más adelante, en *La obra de Blanca Acedo* el lector puede encontrar la reseña de sus trabajos más importantes que permite entender el proceso de construcción de su obra. Finalmente, en *El servicio al municipalismo*, se resalta el espíritu y conjunto de elementos que se consideran la aportación sustantiva de la autora al municipalismo contemporáneo.

Perfil

Oriunda de Culiacán, Sinaloa (18 de junio de 1957), Blanca Acedo estudió Sociología en la Universidad Autónoma Metropolitana, tiempo después, ingresó a la Universidad Nacional Autónoma de México, en donde cursaría la Maestría en Ciencia Política y de donde adquiriría una de sus principales referencias intelectuales; el trabajo profundo de Arnaldo Córdova. Su proclividad para mirar más allá de lo evidente e inmediato, la llevó a realizar estudios de Doctorado en Historia, también en la UNAM, con lo que reafirmó su vocación por buscar en pliegues y entretela el sentido de los acontecimientos.

Después de su primera formación universitaria fue atrapada por el feminismo como a muchas de sus contemporáneas, pero esa asignatura no constituyó el centro de su atención profesional, pues encontraría más tarde aquello que habría de ser su tema recurrente y motor de vida. Su pasión intelectual tomó cuerpo en la institución municipal, pero no en la gestión o en sus componentes instrumentales, tampoco en los estudios de caso o en sus componentes demográficos, no; fue enfocando el fenómeno en su dimensión histórica y constitucional, particularmente la orientó a desentrañar el significado de la libertad municipal en la trayectoria constitucional del Estado mexicano.

Su primera incursión en el municipalismo ocurrió, en 1991, con un trabajo de investigación, comparando el marco constitucional del municipio en varios países (Brasil, Chile, Estados Unidos, España, Francia, Japón y México), realizado para el Centro de Estudios para un Proyecto Nacional S. C. (CEPNA), bajo la conducción de Jorge Alcocer, organización en donde desarrollaría diversas tareas de indagación, muchas de ellas relativas al orden municipal.

Tiempo después, trabajó con Gilberto Rincón Gallardo, en el Centro de Estudios para la Reforma del Estado A. C., del cual fue representante para desarrollar tareas en el proyecto “La agenda de la reforma municipal en México” que, con la dirección de Tonatiuh Guillén, desarrollaron el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (IISUNAM); y el Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, AC (CESEM). La interlocución con los municipalistas de la época ya era un hecho.

La recurrencia para tratar con intelectuales cribados en los problemas sociales se confirmó al participar en el esfuerzo coordinado por Porfirio Muñoz Ledo, en las tareas del magno proyecto “Agenda para la Reforma del Estado”. Este episodio de su vida tiene un significado profundo, pues es en ese marco

Municipalistas y municipalismo en México

que se plantea el “faltante”; aquello que debería plasmarse en la Constitución sobre el municipio. A decir de ella, había trabajos brillantes sobre gestión municipal, pero su inquietud se orientó a cuestionarse qué había con la libertad municipal que se repetía constantemente y se tematizaba en la trayectoria constitucional. Se propuso ir al fondo.

Fue así como, con la asesoría de Arnaldo Córdova y postulado inicialmente para tesis de maestría, se produjo el libro *La libertad Municipal en México (1824-1928)*, cuya edición (2009) apoyarían El Colegio de la Frontera Norte, el Senado de la República, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la Fundación Konrad Adenauer y la Asociación de Municipios de México. Esta obra ha sido central en su trayectoria municipalista, un referente para los estudiosos del tema y la oportunidad para ensanchar el horizonte analítico del propio municipalismo, aunque, paradójicamente, ella considerara inicialmente que no era un enfoque “muy popular”.

Al reflexionar sobre la suerte del municipalismo, Blanca Acedo atribuye un comportamiento intermitente a su estudio; ora muerto, ora vivo. Reconoce que los años de la alternancia política (década de los noventa) fueron el *boom* en materia municipalista; su llama se manifestó en una gran diversidad de enfoques: en estudios electorales, de gestión, descentralización, reforma constitucional, entre otros. En comparación, los últimos tiempos son aciagos, de omisión.

Aún hoy, los días corrientes, en su apreciación, no son de bonanza municipalista, ni en la academia y menos en los hechos, la investigación al respecto está fragmentada, sin un programa que la respalde y guíe. Vale decir, el tema no goza de una presencia sólida en la agenda pública.

Blanca Acedo se identifica con sus contemporáneos municipalistas, muchos de ellos reunidos en torno a la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM). Actualmente trabaja para el Programa Interdisciplinario en

Rendición de Cuentas, con sede en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), programa coordinado por el Dr. Mauricio Merino Huerta. La autora considera que la temática que se deriva de los sistemas nacionales de transparencia y anticorrupción en el ámbito local es una oportunidad para revisar a fondo el diseño de los ayuntamientos. En lo particular, a ella le preocupa y apasiona un tema complementario a su línea de trabajo: la reforma del sistema de gobierno municipal”.

La obra de Blanca Acedo

Aunque el periodo que ha documentado Blanca Acedo inicie en 1811 y haya logrado llevarlo hasta 2014, el segmento 1824-1928 es el que privilegió para despuntar su obra central, materializada en *La libertad municipal en México* (2009). En este libro da cuenta de la construcción de la tesis de la libertad municipal en el federalismo mexicano. Lo hace a partir de reconstruir la arena ideológica que instituyó tal tesis en la Constitución del país, incluyendo los debates que lograron plasmarse en su texto y aquellos que no lo lograron, o peor aún, que no fueron objeto fáctico de debate parlamentario, pero que constituyen un filón intelectual que muestra las aspiraciones y argumentos, justamente, de la libertad municipal.

La autora de *La libertad municipal en México*, a través del estudio, principalmente, de las fuentes documentales derivadas de los constituyentes de las Cartas de 1824, 1857 y 1917, de sus Constituciones estatales y de las iniciativas, presentadas o no al debate parlamentario, muestra cómo la libertad municipal, emanación del concepto de soberanía popular y componente del ideario democrático y de justicia, no ha tenido una vida consistente y saludable en la trayectoria constitucional, aunque tampoco se esfuma irremediablemente, circunstancia que, acaso, se ha reflejado en la azarosa vida municipal.

Del siglo XIX destaca la peculiar concepción del federalismo mexicano, basado en la unión de los estados, circunstancia por la que los municipios fueron reducidos al régimen interior de

Municipalistas y municipalismo en México

éstos, sin albedrío para constituir el gobierno interior de los pueblos. Fue así como, en términos generales, las primeras constituciones de los estados subsumieron a los municipios e, incluso, los subordinaron a los gobernadores. Las partículas de la libertad municipal fueron casi invisibles e inexistentes.

1856-1857 son años generosos en la discusión sobre la libertad municipal, Blanca Acedo es puntual en adjudicar al constituyente José María Del Castillo Velasco la vinculación del municipio con el principio de la soberanía popular, y, consecuentemente, con el de libertad municipal. En efecto, Del Castillo entendía la conveniencia política de asumir que los municipios constituían la base del progreso de los estados, así como éstos lo eran para la Nación; expresado de otra manera, significaba que a partir de entender el contenido de la soberanía popular (y su derivación en libertad municipal), capilarmente se eslabonaba el esfuerzo y talento de los mexicanos.

La propuesta de Del Castillo, (como la de otros de sus contemporáneos) no logró penetrar en la Constitución de 1857, aunque su tesis fue fundacional en el debate sobre la libertad municipal, que sería recurrente en la historia de las ideas municipalistas. En esta nueva Constitución los municipios quedaron nuevamente subsumidos en los gobiernos estatales, a excepción, señalada por Blanca Acedo, de los estados de Tlaxcala e Hidalgo, que concibieron en sus constituciones a los municipios, como un poder político aparte.

La influencia de Del Castillo, en el pensamiento municipalista, se sintió en otras coyunturas históricas, como en la Revolución de Tuxtepec. En este episodio se planteó la necesidad de transformar al municipio para trascender su condición famular que lo hacía instrumento de manipulación en manos de los poderes locales y del Gobierno Federal, al ser quien organizaba los procesos electorales. La tesis de la independencia municipal colisionó con la de soberanía de los estados, dilema que no pudo poner en claro que la libertad se desprendía del pueblo, de la soberanía popular, por lo que no había ni riesgo ni

contradicción. El defensor más convincente y lúcido de esta categoría, fue Prisciliano M. Díaz González quien afirmaba, “Cuando sostenemos la libertad y soberanía de los estados, defendemos la libertad y soberanía del pueblo de los estados, ese pueblo es el que tiene derecho de ser libre; los gobiernos no son ni pueden ser libres, sino siervos de la ley ... al sostener la libertad del municipio, sostenemos la libertad de los estados que se forman del pueblo, aunque lastimemos las rancias facultades de los gobernantes” (Díaz, 1877; citado en Acedo, 2009: 51).

El anhelo de la Revolución de Tuxtepec, respecto a la independencia municipal, no cristalizó, aun cuando la comisión legislativa (de la octava legislatura), que se formó *ex profeso*, perfiló las bases para una ley orgánica derivada de la Constitución, como medida encaminada a ese objetivo. El Porfiriato se encargó de navegar en sentido contrario. Los municipalistas de este periodo autoritario terminaron discutiendo sólo el establecimiento de reglas generales para organizar al municipio en lugar de la lucha por su independencia. Mientras, Porfirio Díaz seguiría generando descontento social y político con el fortalecimiento de las jefaturas políticas como instrumento de control y sometimiento, en contra de los municipios.

La libertad municipal en México (2009), advierte sobre la riqueza de propuestas que los opositores al gobierno de Porfirio Díaz formularon, enarbolando la idea de libertad municipal; el Partido Liberal mexicano, el Plan de San Luis, la Soberana Convención Revolucionaria, entre otros, pero destaca la contribución de Emiliano Zapata, expresión destacada de la Revolución que, además de su refinamiento en la propuesta, aportaban su experiencia en el autogobierno, obtenida en sus lugares de origen. También, destaca la materialización legislativa de la libertad municipal, encarnada en la iniciativa de Carranza para reformar la Constitución de 1857 y la zapatista Ley General sobre Libertades Municipales.

De la reforma carrancista se aprecia la concepción del municipio libre como base de la división territorial de los estados y como

Municipalistas y municipalismo en México

entidad gobernada por ayuntamientos de elección directa, así como la supresión de las autoridades intermedias entre municipios y gobiernos estatales. Coincidente en algunas reivindicaciones revolucionarias, la propuesta de Zapata contenía mayor alcance, sobre todo porque esclarecía que la libertad municipal se basaba en el derecho de los vecinos a hacerse cargo de su vida comunitaria y más aún, que, precaviendo nuevos episodios de despotismo, los propios vecinos tomarían en sus manos la posibilidad de destituir a sus autoridades si el caso lo requiriera.

El análisis de Blanca Acedo sobre el trabajo del Constituyente de 1916-1917, arroja resultados contundentes. Sostiene que “no logró precisar el alcance de la libertad municipal, ni aun con las adiciones que se incorporaron al proyecto inicial enviado por el primer jefe, lo que se tradujo en problemas de definición constitucional que se harían evidentes en el periodo posterior a la Revolución” (2009: 83). En efecto, al intentar asociar la libertad municipal con el principio de soberanía popular, fue recurrente encontrar objeciones, bajo el argumento de que los municipios no podían competir o sobreponerse a la soberanía reconocida a otras instancias del pacto político. Una vez más, se perdía la oportunidad de reconocer la libertad municipal como expresión de la soberanía, en su lugar, se conformó con la libertad administrativa.

Particularmente, la confección del artículo 115 implicó confusiones desde el principio. La idea de fondo era acompañar la reciente libertad municipal de libertad económica. En ese tenor, la controversia giró en torno a tres cuestiones: si el municipio era el indicado para cobrar todos los impuestos; si el ejecutivo estatal debía intervenir la administración municipal para fiscalizarla; y si el árbitro en las controversias estados-municipios, en materia fiscal, debería ser la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El resultado fue subsumir nuevamente a los municipios en otro poder público. Ahora bien, pese a la talla histórica de los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina, intercesores conspicuos de los municipios, dice Acedo que no

sólo no lograron remontar la posición dominante en los debates, que les negaba la potestad tributaria, sino que “tampoco comprendieron qué era la libertad municipal, reduciéndola al ámbito hacendario” (2009: 94).

La afirmación de Blanca Acedo es fulminante: “Carranza concibió la libertad municipal como la eliminación de las autoridades intermedias; los constituyentes, como la libre disposición de la hacienda municipal; la libertad municipal entendida como la participación de los vecinos en los asuntos de su localidad, los planteamientos elaborados alrededor del zapatismo durante la lucha revolucionaria, simplemente no aparecieron en el recinto de Querétaro” (2009: 95).

Ya promulgada la Constitución de 1917, las legislaturas estatales replicaron el ejercicio. Así, se eliminaron los poderes intermedios, se dividió el territorio en municipios y se instituyó la elección popular y directa de los ayuntamientos, pero, lo más trascendental no sólo se olvidó; se tergiversó: la libertad municipal. Si los jefes o prefectos políticos se suprimieron, la conclusión más fácil fue que, en adelante, serían los gobernadores quienes ejercerían tal autoridad. Lo que siguió a Querétaro fue la subordinación de los municipios a los gobernadores, apoyada en las constituciones estatales, y la omisión de los ciudadanos como protagonistas de su destino.

Blanca Acedo documenta uno de los episodios de participación municipalista en manos de los propios municipios, encarnado en la Unión Nacional de Ayuntamientos (1920). Los participantes tenían claridad sobre la forma en que las constituciones estatales habían (mal) interpretado la libertad municipal. También, entendían que la garantía de la viabilidad municipal no se encontraba únicamente en la vertiente de la hacienda pública, antes pasaba por el cabal entendimiento de su estado político, de su inserción en la Constitución.

La Unión Nacional de Ayuntamientos se fijó como tareas, entre otras, velar por que los municipios fueran representados

Municipalistas y municipalismo en México

democráticamente, que sus autoridades fueran competentes, que tuvieran autonomía hacendaria, que la Unión abarcara a todos los municipios del país y que se atendiera solidariamente a los miembros para un mejor desempeño.

En ocasión de su segundo congreso (1922), la Unión enfocó nuevamente la necesidad de una reforma constitucional, pero, además de buscar la emancipación de los poderes de los estados, postuló la rendición de cuentas en el ámbito municipal, como una forma de cristalizar la libertad municipal. La iniciativa de reforma constitucional derivada del congreso planteaba la reforma de los artículos 40, 41 y 115. De los dos primeros, se recomponía el federalismo mexicano, puntualizando que la República se componía de municipios autónomos congregados en estados y que el pueblo ejercía su soberanía por los poderes de la Unión Federal, por los particulares de los estados y por los locales de los municipios. Nuevamente, se reivindicaba la libertad municipal como emanación de la soberanía popular, retro trayendo el ideal de Del Castillo.

Respecto a la reforma del artículo 115 constitucional, hay mucho que decir. Destacan las propuestas sobre la separación de funciones (legislativas y ejecutivas); la constitución de tribunales populares; el nombramiento de un administrador de rentas municipales; la independencia de los órganos electorales; se incluía a la Unión como instancia para la resolución de controversias electorales; se desglosaban los rubros de la hacienda municipal y se garantizaba su autonomía al respecto; en fin, fue quizá uno de los documentos más ambiciosos en la reivindicación municipal.

La Unión Nacional de Ayuntamientos llegó a su tercer congreso retomando sustantivamente la propuesta del segundo, sin embargo, no trascendieron en el recinto legislativo. De hecho, la Unión se fue desvaneciendo en relación inversa al fortalecimiento del autoritarismo de aquellos años. El episodio que retomaría el impulso municipalista fue el proyecto de la XXXI legislatura, en 1925, de Ley Orgánica Federal del Municipio Libre, cuya

exposición de motivos reconocía la vulnerabilidad municipal a manos de los poderes estatales.

El proyecto partía de considerar al municipio como un componente del pacto federal. Se justificó la necesidad de que fuera en el seno del legislativo federal que se expidiera una ley reglamentaria sobre el municipio libre al apuntar que la reforma municipal no podría provenir de los poderes estatales, pues justamente ellos constituían la fuente de opresión.

El proyecto de ley recogía lo mejor de las iniciativas antecedentes, formuladas por la Unión e introducía mecanismos democráticos para vida municipal. Blanca Acedo lo confirma cuando dice que,

Proponía el diseño de un municipio democrático –no sólo autónomo– en relación con los poderes estatales. Hacía suyo el planteamiento original de la libertad municipal... y lo traducía en los diversos capítulos de la ley en los que está presente la ciudadanía y la idea de autogobierno (2009: 121).

En *La Libertad Municipal* (2009), Acedo pone de relieve dos nombres que resonaron en la historia municipalista del país, en los primeros años de la posrevolución. Ambos, agregándole contenido a la tesis de libertad municipal, uno, Modesto Rolland, a través de incorporarle el carácter democrático y responsable como correlato, es decir, alejándose del romanticismo de victimizar a ultranza a los municipios y señalando la necesidad de que los gobiernos municipales rindieran cuentas de su desempeño. La importancia de este personaje ya se detalla en este mismo libro. El otro, José de Jesús Castorena, poniendo el dedo en la llaga, al señalar la subordinación de los municipios a los poderes locales, validada por las constituciones estatales y reproducida en la real correlación de poder intergubernamental.

Pero los años veinte del siglo XX, años de municipios vigorosos en torno a la Unión Nacional de Ayuntamientos discutiendo la tesis de la libertad municipal, no fueron correspondidos con transformaciones institucionales de hondo calado municipa-

Municipalistas y municipalismo en México

lista; en realidad, fue inversamente proporcional: es la década en que desaparece el régimen municipal en el Distrito Federal. La comparación de Acedo es breve, pero sustanciosa: “El régimen de la Revolución mexicana fue más allá de lo que se atrevieron a hacer los regímenes centrales e incluso Porfirio Díaz por debilitar a los ayuntamientos asentados en la zona más poblada del país” (2009: 129).

El servicio al municipalismo

Sin lugar a duda, el trabajo de Blanca Acedo es un ejemplo de tesonería respecto al esclarecimiento de su par conceptual *libertad municipal y soberanía popular*. Seguramente ha hecho misión de vida el revertir la tendencia que agudamente detectó su maestro, Arnaldo Córdova, sobre el federalismo en México: ha sido más emblema que dilema. Al efecto, en clave didáctica ha producido materiales de investigación que constituyen orientaciones para discutir a profundidad el estado de los municipios. Por ejemplo, ofrece una perspectiva comparada (Acedo, 2014) sobre la facultad de los municipios de darse su ley orgánica o carta en diferentes países del continente (incluido Bolivia, en mérito de su declaración como Estado Autonomico) que, a los ojos poco curiosos, puede parecer elementalmente similar, y sin embargo, provoca cuestiones esenciales ¿Nuestra carta política fundante, así como los instrumentos que se le derivan, guarda congruencia con el reconocimiento de la soberanía popular?

De muy reciente producción editorial, Blanca Acedo ha puesto a la luz de expertos e inadvertidos, *Soberanía y libertad municipal 1811-2014* (2015 a; 2015 b), una compilación de materiales legislativos que, además de mostrar su oficio, gusto y respeto por la historia, constituyen un filón documental para quienes, más allá de opiniones emotivas, prefieren formarse en la evidencia. El texto, dividido en dos volúmenes que hablan de su copioso contenido, es una golosina para los ávidos de información, con el valor agregado de explicar, a lo largo de ésta y de otras obras suyas, la trayectoria constitucional de la libertad municipal.

En *Soberanía y libertad municipal 1811-2014* (2015 a; 2015 b), Blanca Acedo formó las piezas del rompecabezas para entender cómo se configuró esa idea-fuerza del siglo XIX¹, expresada como libertad municipal, qué curso siguió durante la gesta revolucionaria hasta desembocar en la Constitución de 1917 y su amanecer², y qué rumbo ha cobrado hasta nuestros días³. También, y a manera de advertencia, la autora incluye materiales que, de suyo, han sido perniciosos para la vida política, libre y plena, del municipio mexicano.

Si la oferta de documentos históricos no fuera suficiente para quienes buscan entender la naturaleza política del municipio mexicano, Blanca Acedo, en ocasión del primer centenario de la inclusión de la idea de municipio libre en la Constitución, publicó su ensayo *A cien años del municipio libre como institución constitucional, 1914-2014*, bajo el sello del Instituto Belisario Domínguez, cuyo título es plenamente descriptivo de su contenido: las propuestas para asegurar la libertad política y económica de los municipios mexicanos (2015c).

Quien incursiona en el municipalismo puede encontrar en esta obra la lectura e interpretación de textos seleccionados que brindan una visión de la libertad municipal predominante en el siglo XX y la proyección que va logrando (o reprimiendo) hasta nuestros días.

A cien años del municipio libre como institución constitucional, 1914-2014, se divide en cinco periodos que, en descripción de su autora, comprende, primero,

el periodo preconstitucional y la nueva Carta Magna (1914-1917); el segundo aborda los reclamos ante la indefensión del municipio libre en el periodo de 1918 a 1945; el tercero se centra en los partidos políticos

¹ Por mencionar algunos autores/temas: Miguel Ramos Arizpe, José María del Castillo Velasco, Prisciliano Díaz, Rafael Ruiz.

² Venustiano Carranza, Emiliano Zapata, Comisión Nacional Agraria, Modesto Rolland, Unión Nacional de Ayuntamientos, entre muchos otros.

³ La lista incluye propuestas presidenciales y de los partidos políticos que han escrito las principales páginas de la vida política del país en los últimos años (PRI, PAN, PRD)

Municipalistas y municipalismo en México

y el desastre municipal en el lapso de 1946-1976; el cuarto periodo comprende la alternancia política en los municipios de 1977 a 1996, y el quinto y último periodo tiene como horizonte la reforma del Estado (1997-2014) (2015c: 7-8).

Sobre el primero, inicia con la preceptuación constitucional del municipio libre (como reacción a la secular presencia de los jefes políticos), impulsada por Carranza con la reforma de 1914 a la Constitución de 1857, y luego en la de 1917. Acedo, como ya lo había documentado en obras anteriores, lamenta la ausencia de consideraciones profundas, como la de Zapata, para anclar la libertad municipal a la democratización basada en el derecho prístino de la comunidad para vigilar a sus autoridades. Y lamenta el predominio de propuestas que reducían el concepto de libertad a la dotación de recursos económicos. En su percepción, “predominó la posición que entendía la independencia municipal en la parte administrativa, no en la política” (Acedo, 2015c: 13).

Amén de las iniciativas aprobadas entre 1918 y 1945 (1928, 1933, 1934 y 1940; eliminación del régimen municipal en el D. F. –hoy, Ciudad de México– no reelección consecutiva de miembros de ayuntamiento; competencia municipal concurrente en materia educativa; y restitución de los municipios en los territorios, respectivamente), el ambiente en la época se impregnó de posiciones que entendían que la sola inclusión constitucional del precepto de libertad municipal no sería suficiente para la transformación institucional. La insatisfacción prohió en los años veinte, narra Acedo, una peculiar participación de los propios ayuntamientos organizados, aunque sin éxito legislativo. Al contrario, las legislaturas estatales, en algunos casos, establecieron el sometimiento de los ayuntamientos a los poderes estatales.

Blanca Acedo ubica en este periodo un conjunto de propuestas que discutieron la pertinencia y viabilidad para que, en continuidad a la constitucionalización de la libertad municipal,

se reglamentara el artículo 115, como forma de garantizarla. En el fondo, el debate se orientó a esclarecer la naturaleza del municipio: o era un poder político (meritorio de soberanía), o era una instancia descentralizada (subordinada). El resultado no produjo la reglamentación esperada, se impuso una visión limitada y altamente conservadora que impidió que el Congreso de la Unión se hiciera cargo de ello.

El periodo 1946-1976 fue de gran predominio del PRI, aunque con cierta presencia de partidos diferentes en la Cámara de Diputados, lo que permitió un aceptable flujo de ideas de aspiración municipalista. Dos iniciativas prosperaron, una, que permitió el voto de la mujer en las elecciones municipales (1947), y otra, que amplió facultades municipales en materia urbana (1976). Otras iniciativas fueron menos venturosas, pero no por ello menos ricas en contenido político.

Las propuestas del Partido Acción Nacional (PAN), en diferentes episodios, se orientaron a reivindicar los principios esenciales del municipio libre; el Partido Revolucionario Institucional (PRI) propuso fortalecer la hacienda municipal, y (a contracorriente de algunos de sus miembros) fortalecer su vida democrática y libertad política, como forma para recuperar el municipio libre; el Partido Popular Socialista (PPS) propuso, también, redimensionar la importancia política del municipio como estrategia para transformar políticamente al país.

La presencia de los partidos políticos en la lucha municipalista no fue coronada con una reforma política en los municipios, en contrario, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en 1966, resolvía un amparo en revisión, puntualizando que los municipios eran órganos descentralizados, con competencias administrativas, posición y decisión que cancelaban cualquier idea de autonomía municipal. Pero, el país se encontraba en una dramática transformación que pondría, poco después, a la institución municipal en la palestra nacional.

Entre 1977 y 1996 se aprobaron iniciativas de trascendencia en materia municipal. En 1977, la inclusión de miembros de

Municipalistas y municipalismo en México

ayuntamiento de representación proporcional y la participación de los partidos nacionales en las justas locales; en 1983, la ampliación y precisión de facultades municipales; y la de 1994, por la que los municipios podían interponer controversias constitucionales.

Este periodo es etiquetado con justicia, por Acedo, como de alternancia en los municipios. Sin lugar a duda, fue esta institución la puerta de entrada a la pluralidad política. Con esa fortaleza, el PAN, el Partido Demócrata Mexicano (PDM), el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) el PPS y el PRI formularon diversas propuestas⁴ que cuestionaban la condición política de los municipios, reconociendo que no se había logrado lo suficiente para garantizar su libertad.

Ha sido, quizá, la reforma al 115 constitucional, la de mayor trascendencia, dado su volumen de nuevas atribuciones. Esta reforma es insuficiente, en tanto que se enfocó, sustantivamente, en la descentralización administrativa y no en la democratización municipal. Blanca Acedo invoca la crítica formulada por Moisés Ochoa Campos al espíritu de la reforma “Según este autor, era un error medular plantear la reforma municipal en el artículo 115 sobre la base de la concepción descentralizada, propia de un Estado unitario y no sobre la tesis de la autonomía municipal, propia de un Estado federal” (2015c: 52).

A contrapelo de la tesis de Ruiz Massieu, que consideraba fundamentada una reforma municipal basada en la descentralización administrativa, el Partido Socialista Unificado de México presentaba su concepción del municipio como la institución política fundadora de la soberanía y de la democracia.

La reforma constitucional a varios de sus artículos, ocurrida en 1994, destacó por su alcance democrático, al reconocer la facultad municipal de presentar controversias constitucionales. Al menos, en esta materia, ya era visible.

⁴ El Partido de la Revolución Democrática, fundado hasta 1989, incorporó en su lucha la tradición del municipio libre y las diversas asignaturas que se le asocian.

La turbulencia política ha tenido especial énfasis municipal entre 1997 y 2014, no sólo por la consolidación de la alternancia política, experimentada en todos los órganos de elección popular del Estado mexicano, sino por el creciente número de iniciativas de reforma constitucional, alrededor de 300, de acuerdo con Acedo. Además, por efecto de la propia alternancia, los gobiernos municipales se organizaron en asociaciones de municipios, respondiendo en principio a su extracción política.

Así, entre 1994 y 2001, surgieron, la Asociación de Municipios de México (AMMAC), la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM) y la Asociación de Autoridades Locales de México A. C. (AALMAC), de extracción panista, priista y perredista, respectivamente. En 2001 se creó la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM), asociación con pretensiones de agrupar a todos los municipios sin distinción de partido.

En este ambiente de mayor debate municipalista se gestó la iniciativa para reformar el artículo 115 constitucional, que sería aprobada en 1999. En el contenido se aprecian propuestas prometedoras, aunque no garantes, de reivindicación libertaria. Resaltan cuestiones como el reconocimiento al municipio como orden de gobierno y ya no como instancia administrativa; la declaratoria de exclusividad en las competencias municipales; la asociación, con menos limitaciones, entre municipios; y diversas competencias en materia hacendaria.

La resonancia de la reforma de 1999, respecto a sustituir la palabra “gobernar” por “administrar”, no coincidía con el escepticismo mostrado por Raúl Olmedo y Manuel González, municipalistas que cuestionaban su alcance real, pues de no modificar la sustancia municipal, reconociéndole atributos propios de un poder político, se diluía el propósito.

A decir de Blanca Acedo, en este periodo se hizo evidente la heterogeneidad municipal; los municipios indígenas cobraron presencia como nunca ante el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Este evento colocó el indige-

Municipalistas y municipalismo en México

nismo en la agenda pública y logró penetrar en la reforma constitucional en el año 2000, por la cual “se reconoce el derecho de autodeterminación de las comunidades indígenas y de ejercer la autonomía, lo que se traducirá (traduciría) a su vez en las Constituciones y leyes de las entidades federativas” (Acedo, 2015c: 65).

El periodo 1997-2014, de exuberancia legislativa (no necesariamente exitoso en términos municipalistas), ha aportado iniciativas que revelan la insistencia de lograr municipios políticamente libres, pero también documenta la falta de voluntad política para llevar a cabo una reforma municipal de raíz inscrita en la reforma del Estado.

De manera documentada, Blanca Acedo da cuenta de la oportunidad que tuvo el municipio de alcanzar definiciones sustantivas sobre su libertad política en el marco de los acontecimientos que rodearon a la Ley para la Reforma del Estado, expedida en 2007. Con una amplia participación de actores políticos y municipalistas, se alcanzó consenso en los temas referentes a:

1. El municipio como orden de gobierno;
2. Integración del municipio en la estructura del Estado federal;
3. Diversidad municipal y autonomía del municipio;
4. Asociación de municipios;
5. Servicio de carrera municipal;
6. Desarrollo metropolitano;
7. Participación de los ayuntamientos en el proceso de reformas a las constituciones locales;
8. Democracia participativa en el municipio;
9. Facultad de las entidades federativas y de los municipios para celebrar convenios internacionales, y
10. No prohibición al asociacionismo intergubernamental (Acedo, 2015c: 69).

Por diferentes razones no logró trascender en todas sus partes, además de que se produjeron diferendos entre quienes habían discutido el contenido, circunstancia que revela “que no hay consenso –aunque las ideas están ahí– sobre qué constituye el

municipio libre en el régimen federal mexicano actual” (Acedo, 2015c: 70).

Quienes tengan la oportunidad de leer el trabajo de Blanca Acedo encontrarán en él una de las mayores oportunidades para recabar elementos que permitan justipreciar el esfuerzo de sujetos individuales y colectivos en busca de la libertad municipal, así como información sobre aquellos que, de buena fe o malentendidos, dejaron pasar múltiples oportunidades para obsequiarle a este país un arreglo estatal basado en municipios libres, con albedrío para sumarse al desarrollo nacional. Seguramente, el conjunto de sus trabajos será insumo para una discusión más amplia sobre la reforma del Estado en este siglo XXI, una vez que haya naufragado el reflujó centralista que se asoma aquí y allá en este federalismo recurrentemente azotado.

Referencias consultadas

Acedo, Blanca (2015a), Soberanía y libertad municipal 1811-2014, Compilación de materiales legislativos, Volumen I, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República y Colegio de la Frontera Norte, México, 334 pp. [Primera edición en formato impreso, 2015]. Disponible también la Primera edición en formato digital, 2017 (ISBN/ISSN:978-607-479-201-0).

----- (2015b), Soberanía y libertad municipal 1811-2014, Compilación de materiales legislativos, Volumen II, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República y Colegio de la Frontera Norte, México, 387 pp. [Primera edición en formato impreso, 2015]. Disponible también la Primera edición en formato digital, 2017 (ISBN/ISSN:978-607-479-201-0).

----- (2015c), A cien años del municipio libre como institución constitucional 1914-2014, Cuaderno de Investigación, Temas estratégicos, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, México, 75 pp. Disponible en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1889>

Municipalistas y municipalismo en México

- (2014), “*La autonomía municipal: perspectiva comparada*”, en Temas estratégicos, Reporte Quincenal, Núm. 8, segunda quincena de mayo, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, México, pp. 1-8. Disponible en <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos.php>, consultado el 3 de febrero de 2017.
- (2009), *La libertad municipal en México (1824-1928)*, El Colegio de la Frontera Norte, Senado de la República, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Fundación Konrad Adenauer y Asociación de Municipios de México, 137 pp.

Teresita de Jesús Rendón Huerta Barrera

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

Introducción

Teresita de Jesús Rendón Huerta Barrera es indudablemente emblema en los estudios jurídicos del municipio, así se puede apreciar al final de la lectura de este capítulo, el cual se ha organizado, además de esta introducción, con cuatro apartados. En el primero, *Sobre su formación y vida*, se aprecia la consistencia de su formación académica y los rasgos vitales que explican su sobriedad intelectual.

Iusmunicipalismo, es el apartado que explica la postura de la Dra. Rendón respecto al ser y el origen del municipio. En cierta forma, su obra efectivamente iusmunicipalista, reivindica al municipio vivo y lo rescata del frío formalismo al que una parte importante de los estudios jurídicos lo han confinado.

La potestad reglamentaria del orden municipal se ha reservado para una de las ideas de mayor trascendencia en la agenda de transformación municipal. Se explica por qué la reglamentación municipal ha sido considerada por la autora como una de las estrategias más lúcidas y apremiantes para que las instituciones locales reafirmen su valor de Estado.

Finalmente, *La agenda del municipalismo en el siglo XXI* proyecta las tareas y asignaturas que los municipios deberán afrontar como efecto de un mundo con fronteras menos visibles y permeable a una cultura planetaria.

Sobre su formación y vida

Teresita de Jesús Rendón Huerta Barrera⁵, oriunda de Guanajuato, Guanajuato, abrazó como proyecto de vida e intelectual

⁵ Parte de la información se desprende de la entrevista realizada a la Dra. Teresita Rendón Huerta Barrera, el 23 de septiembre de 2016, por lo que es menester manifestar mi agradecimiento a su disponibilidad, por lo demás, las consideraciones sobre su persona y análisis de su obra son de mi responsabilidad absoluta y acaso encuentran su base en el reconocimiento y admiración que me merece.

el estudio y el ejercicio de las Ciencias Jurídicas, así lo muestra su formación inicial como Licenciada en Derecho (1972-1977), grado que le otorgara la Facultad de Derecho de su *Alma Mater*, la Universidad de Guanajuato, sus estudios posteriores, que le permitieron convertirse en Maestra en Derecho, por la Universidad Iberoamericana (1979-1981) y Doctora, de esa misma área, merced a la Universidad Nacional Autónoma de México (1993-1996), experiencias, todas, con honores y reconocimientos.

Sus grados académicos los ha complementado con diversos cursos que revelan su vocación municipalista, área que ha cultivado como objeto de estudio transversal. Otra de sus pasiones, de acuerdo a su producción intelectual, es el Derecho Administrativo; ambas áreas de interés, combinadas, han servido como fórmula para lograr una sólida panorámica de la cosa pública, especialmente de los espacios locales. Ahora bien, sus intereses, en el Derecho municipal y en el Derecho administrativo, los ha cribado en el Derecho Constitucional, acaso como una triada necesaria para la comprensión de la vida pública.

Son múltiples y diversas las deferencias que le han brindado las más variadas instituciones, bien en atención a su sobriedad intelectual, bien en atención a su consistencia académica; entre ellos destacan, la Medalla al Mérito “Benito Juárez”, otorgada por la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, en 1992; la Medalla de la Excelentísima Diputación Provincial de Granada, España, impuesta por el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, en 1999; la Medalla “Teodosio Lares”, conferida por la Asociación de Magistrados de Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos, en 2002. Además del reconocimiento de su gremio organizado en diferentes años, en 2003, el Ayuntamiento de Guanajuato la designó como *Guanajuatense Distinguida*, municipio del cual, tres años más tarde, sería Síndico Primero.

La Doctora Teresita se asume como académica, no obstante su amplia experiencia profesional en diferentes instituciones

Municipalistas y municipalismo en México

del sector público y social. Consecuentemente, goza de una amplia trayectoria, desarrollada en diferentes universidades del país y en el extranjero. Sin embargo, su *locus* identitario se encuentra en la Universidad de Guanajuato, en donde fundó la primera cátedra de Derecho municipal en México y creó el posgrado en Administración Pública Estatal y Municipal, así como la Maestría en Justicia Constitucional. En su encomienda académica ha atendido más de doscientas tesis de licenciatura y más de una veintena de posgrado.

De la misma sustancia académica se ha derivado una larga trayectoria de investigación que le ha reconocido el Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Los productos de esta labor se han materializado en más de cien artículos publicados en revistas especializadas, en los que predomina su interés por las instituciones municipales. También, ha difundido los resultados de sus indagatorias en diferentes eventos de especialistas, contribuyendo en sus respectivas memorias. Autora, coordinadora y colaboradora de múltiples libros, destacan: *Derecho Municipal*, ya con cuatro ediciones, *Teoría y Técnica de la Reglamentación Municipal en México* y *Derecho Municipal Multinacional*.

Amén de su pertenencia a distintas asociaciones disciplinarias, en su esfera municipalista, Teresita ha sido miembro (en muchos casos, fundadora) de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México (IGLOM); del Colegio Nacional de Profesores de Administración y Derecho municipal, A. C.; de la Unión Iberoamericana de Municipalistas, con sede en Granada, España; de la Asociación Internacional de Derecho municipal; y, de manera relevante, fundadora de Cívitas, Fundación Mexicana para el Desarrollo municipal.

Hija de padres acendrados en la docencia universitaria, Teresita se ha desarrollado en su natal Guanajuato con el ejemplo de luchar por la prosperidad local, de concebir municipios cada vez más fuertes y solventes y basar sus expectativas en la educación y el civismo de los ciudadanos. Ella se reconoce entre una comunidad de municipalistas, muchos abordados

en este libro, que les han confiado a sus diferentes disciplinas la comprensión acumulativa del municipio y la esperanza de superar sus históricos rezagos.

Su don de gentes se refleja al reconocer la contribución que realizaron en su formación, juristas e intelectuales tan relevantes como Héctor González Uribe, Miguel Villoro Toranzo, José de Jesús Ledesma, Pedro Zorrilla Martínez, Jorge Fernández Ruiz, Emilio O. Rabasa y Sergio García Ramírez, por mencionar a algunos. Quizá por ello sintetiza en su obra una sólida formación jurídica y un compromiso social por comunidades más habitables y dignas del género humano, que pone a disposición de su objeto de estudio: el municipio, del cual escribió su primer trabajo a los 17 años.

Iusmunicipalismo

Ser pionero en el cultivo de un área de estudios significa más que la oportunidad de abrirla para que otros estudiosos se sumen; significa romper paradigmas establecidos y creativamente argumentar sobre la conveniencia de lo nuevo. A Teresita le reconocen el mérito de inaugurar la veta de Derecho municipal (Fernández Ruiz, 1998), a partir de productos tan concretos como imprescindibles: bibliografía, investigación, currícula universitaria, en fin, misión de vida.

Y es que, de acuerdo a su obra central, ella ha contribuido a que sea el Derecho municipal considerado como una disciplina autónoma, no mero desprendimiento del Derecho Administrativo y del Constitucional. Más aún, ha contribuido a su robustecimiento al compartir su visión de que el Derecho municipal no está exento de valores, sino al contrario, se funda en una concepción plenamente humanista que, sin desconocer su imprescindible necesidad de medios formales, lo perfilan como la expresión más alta de la convivencia.

El municipalismo de Teresita se funda en el Derecho natural, corpus intelectual que se forma a partir de lo que la inteligencia humana concibe sin grandes artificios mentales, aunque no

Municipalistas y municipalismo en México

por eso menos profundo. Es tan sustantivo que es capaz de sintetizar el sentido de justicia que da orden y esperanza a la organización social. Dice textualmente:

Pugno por la creación de un municipalismo iusnaturalista, y más concretamente, un municipalismo humanista, pues en este ámbito como en cualquiera del Derecho, es necesidad imperiosa un conocimiento integral que comprenda no sólo lo normativo y ontológico, sino lo axiológico. Iusnaturalismo que evidentemente está vinculado al Derecho positivo (Rendón Huerta, 1998: 392).

Con este fundamento escribió *Derecho Municipal* (1998), cuya primera edición apareció en 1985, apoyada por el ilustre Héctor González Uribe. Esta obra consigna una investigación de gran aliento que responde a cuatro preguntas fundamentales, a saber: ¿Qué ha sido? ¿Qué debe ser? ¿Qué es? y ¿Qué debería ser (prospectiva e idealmente) el municipio? Para responderlas, estructuró en igual número de partes su libro, dotándolo de claridad y precisión.

En la primera parte, guía al lector en un recorrido por los elementos semánticos imprescindibles para abordar el municipio a través del Derecho municipal; después, lo ubica en la historia de occidente, a fin de lograr gradualmente la trama que explica su origen y evolución, hasta llegar a la formación de esa institución en México, tal y como la conocemos hoy.

De manera contundente, a través del rigor analítico, ofrece su visión sobre los rasgos que auténticamente configuraron el municipio mexicano, distinguiendo el *calpulli* de la institución municipal; al respecto dice: “El municipio tomado como una institución jurídica, tiene su origen en nuestro país a partir de la conquista y no antes” (Rendón Huerta, 1998: 92). Finalmente, en esta primera parte se satisface con creces la necesidad de cualquier lector, respecto al papel que les ha merecido el municipio a los diferentes documentos constitucionales de México, a partir de su vida independiente.

La segunda parte, constituye una oferta de diferentes posiciones teóricas sobre lo que se ha entendido por municipio, precisando sobre aspectos relativos a su naturaleza jurídica, las modalidades posibles de su institución gubernamental, sus elementos constitutivos y sus competencias.

Respecto a su naturaleza, aclara que no es un organismo descentralizado por región; como tampoco uno que ejerza poderes concesionados; es, en los hechos, un ente autárquico territorial; por derecho es y debe ser autónomo; constitucionalmente, libre; y un ámbito de gobierno. Con firmeza, despejas dudas, al exponer:

Efectivamente, es la esfera primaria de la organización estatal y su naturaleza jurídica es precisamente la de un ámbito de gobierno. Así, en nuestro orden constitucional se reconocen tres entes –federación, entidades federativas y municipios– que respectivamente ejercen competencias distintas, pero no opuestas (Rendón Huerta, 1998: 136).

Llama la atención que un año después de la edición comentada de *Derecho Municipal*, la Constitución fuera reformada para reconocer, entre otros cambios, que el municipio es, efectivamente, un ámbito de gobierno y no mero espacio administrativo.

Es en este apartado en donde se refleja una gran riqueza didáctica, con una exposición generosa que prevé dudas recurrentes. Teresita sabe del laberinto semántico que agobia a quienes tratan de desplazarse entre los términos referentes a las actividades de un ente público; y para despejar dudas, respecto a que si son “funciones”, “atribuciones”, “competencias”, “facultades” u “obligaciones”, después de analizar el alcance y los límites de cada uno, los distingue al proponer el siguiente enunciado: “El orden jurídico *atribuye* al municipio una *competencia*, ésta se integra y exterioriza a través de *funciones*. En virtud de esa competencia, el municipio está *facultado* para cumplir sus fines y *obligado* a hacerlos cumplir” (Rendón Huerta, 1998: 176).

Municipalistas y municipalismo en México

Ahora bien, su propósito didáctico no se constriñe al enunciado agudo; en el mismo renglón de competencias ofrece, bajo la consideración de que el municipio es un ámbito de gobierno, una guía sobre sus “funciones y potestades” (Rendón Huerta, 1998: 182). Aquí, de manera particular, es sobresaliente la tesis que desprende, cuando señala que al orden municipal le corresponden las tres funciones de la república: legislativa, judicial (sancionadora y del poder de policía) y administrativa, posición tan diferente a otros tratadistas que lo reducen a la administración técnica.

Quien escribe estas líneas se toma la licencia para manifestar su coincidencia y admiración, por cuanto respecta a la exposición que realiza la Dra. Rendón Huerta sobre la teoría del Estado municipalista. En ella puntualiza, acompañando a sus interlocutores, la insuficiencia del Estado centralizado para satisfacer las necesidades actuales, así como la insuficiencia de la teoría del Estado federativo para avanzar en tal sentido.

A diferencia de la teoría del Estado federativo que descansa en dos órdenes de gobierno, la teoría del Estado municipalista reconoce: a) la Unión, b) los estados miembros, y c) los municipios. Estos últimos, con derecho a elaborar su ley orgánica, de acuerdo a sus particularidades. Además, postula la necesidad de nuevas directivas doctrinarias para determinar tres esferas de funciones, armónicas e independientes.

La teoría del Estado municipalista busca resolver el recurrente problema de autonomía municipal por medios constitucionales, lo que equivale a decir que, se termina con la inagotable discusión de cuánta autonomía es permisible, toda vez que el orden municipal cobra equivalor con respecto a otros órdenes de gobierno y delimita sus competencias a través de la certidumbre jurídica y no de posicionamientos doctrinales adversos.

La tercera parte ha sido dedicada a la realidad y actualidad del municipio, aunque, como bien puntualiza la autora, no se refiere a la valoración de lo que ocurre operativamente en

los espacios locales, sino al escenario que ha dejado la línea evolutiva de las reformas constitucionales y las transformaciones institucionales. Este apartado explica, inicialmente, la distribución de competencias que realiza el Estado mexicano entre la federación, los estados y los municipios; valora las aportaciones del pensamiento político, respecto a la responsabilidad que debiera asumir el gobierno local dada su condición de mayor proximidad, al tiempo que describe las que, *de jure*, asume.

Particularmente, aborda dos de las cuestiones más candentes que han convocado a los municipalistas: servicios públicos y hacienda pública. Cualquier interesado en estos temas encuentra aquí una veta de información que no se limita a la esfera jurídica; se extiende a sus diversos engranes técnicos, económicos e históricos para ofrecer un horizonte temático satisfactoriamente contextualizado. En su percepción, la prestación de los servicios públicos constituye, socialmente, una zona muy sensible, cuya eficacia y eficiencia impactan determinadamente la administración pública responsable. Es tan terrenal como aleccionadora su observación: “Al ciudadano común, no le interesa realmente si hay o no suficiencia de presupuesto o complejidades técnicas en la planeación o prestación del servicio, lo único que es trascendente para él, es que sean adecuadamente cubiertas sus demandas (Rendón Huerta, 1998: 235).

La hacienda pública, pese a los avances al definir las fuentes de ingresos municipales, es uno de esos recovecos que el centralismo usa para regatearle autonomía a los municipios; Teresita insiste en la falta de plenitud que implica constreñirlos a sólo ejercer competencia tributaria y depositar, la potestad en la materia, a las legislaturas locales. Si a ello se le suman problemas de profesionalización de las burocracias locales, ventajas sólo para los municipios urbanos en la recaudación por la propiedad inmobiliaria, entre otros, esta área es una de las asignaturas pendientes y urgentes.

La cuarta parte, se ha reservado para la mirada prospectiva. Aquí, la Dra. Rendón Huerta, expone algunos de los trazos que

Municipalistas y municipalismo en México

considera necesarios para arribar a un nuevo municipalismo; su prudente constructo se desplaza entre el esquema jurídico de las funciones municipales (reglamentaria, ejecutiva y de justicia); la innovación administrativa y sugestivas recomendaciones para cambiar el paradigma urbanístico, considerando que las ciudades contemporáneas son dinámicas y no estáticas (criterio que ha imperado, asfixiando sus centros y volviéndolas caóticas).

También, pone de relieve, de manera oportuna, la relación que se establece, y que debe cultivarse, entre el Derecho municipal y el Derecho urbanístico y ambiental.

Quizá una de sus peculiaridades y, por lo tanto, aporte intelectual, consiste en: a) proclamar la necesidad y conveniencia de impulsar un municipalismo fundado en el Derecho natural (ya explicado líneas arriba), y b) contribuir desde la academia con la formación de personas avezadas en la materia, de ahí que una de sus propuestas sea la fundación de la cátedra de Derecho municipal en las universidades del país.

La potestad reglamentaria del orden municipal

De la obra general de la Dra. Teresita Rendón se escucha un claro reclamo hacia la estructura centralista del Estado mexicano, que cuestiona la minimización de los municipios. Advierte sobre la soberbia que ve en los municipios todo pueril y baladí, acaso por eso formula una aguda pregunta que interpela simultáneamente a juristas y a artífices de un megamundo tan abstracto como lejano a la experiencia vital: “¿Por qué los reglamentos como objeto de investigación, cuando los ojos del mundo jurídico están puestos en otros temas?” La respuesta que obsequia es de aparente simpleza, aunque de innegable trascendencia: “Porque son la fuente más amplia del Derecho positivo mexicano y sin ellos no puede consumarse el Estado constitucional de derecho” (Rendón Huerta, 2014: XI).

Teresita comprende y explica el municipio desde el filón jurídico, pero ello no es limitante para auxiliarse de las más heterogéneas disciplinas en busca de asimilar a cabalidad el complejo ámbito local. Ofrece una visión abarcadora del “estado de cosas que prevalece en el orden de gobierno municipal” (Rendón Huerta, 2014: 4), que lo mismo da cuenta de problemas organizacionales, que, de capacitación, de diseño institucional, corrupción, del sistema político, debilidad ciudadana, en fin, de la intrincada vida y arreglo municipal, de donde separa quirúrgicamente la insuficiencia en el ejercicio de su potestad reglamentaria.

Con cierta distancia del purismo de Kelsen, la Dra. Rendón Huerta construye su visión del municipio antropomórficamente, trascendiendo el jurismo exacerbado, pero sin renunciar a su acendrado acervo del Derecho. Particularmente, entiende que la reglamentación municipal es una de esas áreas en donde el municipio puede reivindicarse como esfera de vida comunitaria; aduce que “No hay otra actividad en la cual se vea reflejado con mayor claridad el concepto de autonomía municipal, que precisamente en el ejercicio de la potestad reglamentaria, al crear una estructura normativa propia” (Rendón Huerta, 2014: 43).

El problema, de acuerdo a Teresita, es que la realidad municipal ofrece un panorama en donde la mayoría de los ayuntamientos carecen de la capacidad técnico jurídica “para crear un orden normativo sólido, depurado, consistente, coherente” (Rendón Huerta, 2014: 13), aunque eso no es argumento para privarles de dicha potestad, sino al contrario, se debe formar a los responsables, tanto sustantiva como técnicamente para acometer semejante tarea. En este contexto es que resulta oportuna y útil su contribución editorial *Teoría y técnica de la reglamentación municipal en México* (Rendón Huerta, 2014), obra hecha para la praxis, que le reconocen sus colegas, al decir que “en su conjunto, pone al descubierto la importancia de reivindicar el trabajo del científico para ponerlo al servicio del servidor público y del político (Nettel Barrera, 2015).

Municipalistas y municipalismo en México

Teoría y técnica de la reglamentación municipal en México, entrega a servidores públicos, políticos e interesados en temas municipales una amplia base teórica que explica la naturaleza de la potestad reglamentaria, así como las diferentes vertientes que han abordado sobre el particular, pero no se queda ahí, a partir de un estudio diagnóstico (29 Bandos de Policía y Gobierno y 1173 Reglamentos Municipales de 31 estados del país) da cuenta del estado caótico en que se debaten los municipios del país en materia reglamentaria, aportando información empírica que permite entender no sólo cómo se reglamenta, sino, consecuentemente, inferir cómo se gobierna, a partir de un vacío normativo.

Teresita encuentra deficiencias recurrentes en que inciden los ayuntamientos al ejercer su potestad reglamentaria, a saber:

- Creación de disposiciones para regular temas (excesivamente) específicos.
- Copias (sin adaptaciones y sin crítica) de otros reglamentos.
- Exceso de disposiciones.
- Ausencia de disposiciones.
- Extralimitación en las competencias municipales.
- Inconstitucionalidad.
- Casuismo (predominio de la dimensión empírica).
- Ambigüedad.
- Contraposición de disposiciones y entre componentes del orden jurídico.
- Vacuidad.
- Desvinculación entre la realidad y la norma.

Después de analizar la base empírica y obtener conclusiones, la Dra. Rendón Huerta obsequia una serie de elementos formativos para enfrentar la tarea técnica de elaborar reglamentos. Sus aportaciones van más allá de mostrar formularios para llenar espacios vacíos (reglamentos tipo); su técnica parte del *realismo jurídico*, visión que abarca conductas, normas y valores, imprescindibles en la construcción de los reglamentos municipales, cuya combinación refleja las especificidades de

cada comunidad municipal (imposible de contener en reglamentos estándar).

Además de la metodología para la construcción de los reglamentos, la edición de *Teoría y técnica de la reglamentación municipal en México*, guía a sus usuarios en la discusión intrínseca respecto a principios, estructura, procedimientos y elementos complementarios, como el derecho transitorio. La obra llama la atención a quienes, así fuera con las mejores intenciones, reducen la potestad reglamentaria de los municipios a un ejercicio para recrear, reciclar y reutilizar un mundo normativo amorfo, cuando no, ausente.

La agenda del municipalismo en el siglo XXI

La obra de la Dra. Rendón Huerta, en su dimensión municipalista, ha girado en torno a la delimitación del campo de estudio del Derecho municipal, en su fortalecimiento y en su aplicabilidad social, pero no lo ha hecho en la soledad y aislamiento del cubículo universitario; su trabajo se crea y se recrea en una comunidad de especialistas que han dejado huella con sus hallazgos y divulgación; en esta lógica se inscribe uno de sus más recientes trabajos: *Derecho municipal multinacional* (Rendón huerta, 2015).

Esta obra aglutina veintiocho trabajos de especialistas de catorce países, “para desplegar nuevas pautas de estudio del Derecho municipal, que a través del tiempo ha logrado establecerse como disciplina autónoma” (Rendón Huerta, 2015: XVII). En ella, tanto el público especialista como el que se inicia, encuentra una exuberante exposición de planteamientos teóricos y de información descriptiva para formarse una respetable idea del ámbito municipal en diversas coordenadas planetarias. Su riqueza aumenta por la posibilidad de mirar similitudes y diferencias con la experiencia doméstica, pero, además, muestra que la institución municipal es una entidad viva que cambia en el tiempo y en el espacio, lo que permite inferir que es mutable y, por lo tanto, objeto de transformación, merced al talento humano.

Municipalistas y municipalismo en México

La contribución de Teresita en *Derecho municipal multinacional* (Rendón Huerta, 2015), aparte de la coordinación de un gran equipo, se centra en explorar derroteros del Derecho municipal en México que se sintetizan en el título de su capítulo, *Algunos efectos de la globalización en el derecho municipal mexicano*. Su mirada prospectiva parte de reconocer las asignaturas pendientes del municipalismo correspondientes al siglo XX; por ello, sostiene que el municipio debe:

Incorporar las poblaciones indígenas al progreso; mejorar la calidad de vida; diversificar la oferta de servicios públicos; avanzar en infraestructura; lograr un crecimiento urbano con orden; la protección al ambiente, entre otros. Por otro lado, debe ubicarse en el siglo XXI y emprender los nuevos cometidos que impone la globalización en torno al desarrollo económico, la equidad social y la integración cultural (Rendón Huerta, 2015: 523-524).

Llama la atención el gran ángulo de visión con el que enfoca el Derecho municipal en perspectiva, pues enfrenta el reto de interpretarlo en el marco de la globalización. Esta categoría se convierte en variable que explica semejante disciplina en movimiento, además de insertarla sustantivamente en el fenómeno del Estado, sin reducirla al ámbito competencial. Por eso, es elocuente al referir sobre la estructura federal que:

Debe tener una nueva connotación para México. Requerimos un Estado que haya resuelto su deuda histórica al dejar de ser centralista, para responder a las características fundamentales de un sistema federal que garanticen su funcionamiento, para lo cual es necesario subvertir la dinámica imperante, aplicando un esquema de respeto y coordinación con base en los principios de solidaridad y subsidiariedad: que el municipio atienda el desarrollo y bienestar de las colectividades locales. Lo que no pueda hacer el municipio, que lo atienda la entidad federativa, lo que

no pueda hacer la entidad federativa que lo atienda la federación (Rendón Huerta, 2015: 526).

La Dra. Rendón Huerta ve con atención las transformaciones que impone la globalización que, irremediablemente, termina por trastocar la trama institucional en que se inserta el municipio y, particularmente, al Derecho en ese ámbito.

Sería insensato tratar de sostener la idea decimonónica de un Derecho municipal fundado en el empirismo lógico y en la dogmática; rígido, cerrado y excluyente, cuando estamos inmersos en un intercambio progresivo de normas provenientes de los tratados y convenios internacionales, del derecho de la integración, la mutación del estatuto de poder, el auge de la regionalización, la amplia elaboración jurisprudencial y el intercambio de modelos normativos (Rendón Huerta, 2015: 531-532).

Después de arropar la tesis del cambio por efecto de la globalización, propone una serie de temas de frontera circunscritas al Derecho municipal, cuya lectura invita a adentrarse en las entrañas de su base argumental. Por esa razón, resulta poco lograda la síntesis que aquí se ofrece, a saber:

- Sistematización de las fuentes formales del Derecho Municipal.
- Aplicación integral de los tratados internacionales, firmados por México, con miras a ejercerlos en el ámbito municipal.
- Papel cada vez más activo de los municipios en las relaciones internacionales, que, sin tener la personalidad jurídica para ello, gradualmente, el Derecho internacional los va incluyendo.
- Actualización del Derecho municipal, con la premisa de incorporarle la discusión y las tesis que sobre democracia y derechos humanos se han propagado en los ámbitos nacional e internacional.

Municipalistas y municipalismo en México

- Impulsar un diseño sistémico en el orden jurídico local, armónico con el hábitat (normas de convivencia, uso del espacio público, cuidado de los elementos naturales y sociales del entorno).
- Reconocimiento y positivación del cuarto orden de gobierno.
- Actualización de las normas para el ejercicio de la potestad sancionadora y la justicia de alcance comunitario.
- Integración y coordinación de los órdenes de gobierno en asignaturas de traslape que así lo requieran.
- Búsqueda de correspondencia entre el Derecho municipal y administración pública que trascienda la juridicidad y estimule la calidad de bienes y servicios públicos.
- Constitucionalización de la justicia municipal que le corresponde garantizar al gobierno local.
- Preservación de las tareas y funciones que históricamente ha desarrollado el municipio (servicios públicos, seguridad ciudadana, orden público y urbanismo, entre otras).
- Equilibrio de los estudios humanísticos con el desarrollo tecnológico.
- Armonía del sistema jurídico municipal con el orden internacional.
- Establecimiento constitucional de un sistema de garantías institucionales a favor del municipio.
- Definición de competencias al interior de los gobiernos locales.
- Recursos procesales para que los municipios se protejan de la intromisión de otros poderes públicos.
- Impulso a la investigación científica y la educación.

El legado de la Dra. Rendón Huerta es programa de acción que, si bien reconoce la complejidad municipal y su irreductibilidad a sucesión de pasos simples, señala pulcramente, desatinos, vacíos, omisiones, distorsiones y, sobre todo, posibles rutas de enmienda. Su obra se recrea en tres momentos, a saber: primero, entender el fenómeno municipal en su complejidad; segundo, puntualizar sobre la potestad reglamentaria, como aportación específica de su formación intelectual, y tercero, proyectar el escenario prospectivo que su experiencia y acervo le aconseja.

A pesar de su vasta contribución a la causa municipalista, reconoce que la realidad municipal se mueve más rápidamente que la producción académica, por lo que encuentra una serie de vacíos que no han logrado llenarse, acaso por enfrentar un fenómeno cambiante, multifacético y, por supuesto, complejo. Sin embargo, su actitud no es de desencanto, su esperanza de impulsar instituciones municipales más fuertes sigue siendo guía de su apretujada agenda.

Referencias consultadas

- Nettel Barrera, Alina del Carmen (2015), Teoría y técnica de la reglamentación municipal en México de Teresita Rendón Huerta Barrera, Editorial Porrúa, México, 2014, 196 Pp., en: *Ciencia Jurídica*, Vol. 4, núm. 1 (2015), Universidad de Guanajuato, División de Derecho, Política y Gobierno, México, disponible en: <http://www.cienciajuridica.ugto.mx/index.php/CJ/issue/view/7>, consultado el 10 de octubre de 2016.
- Rendón Huerta Barrera, Teresita (1998). Derecho municipal, segunda edición, (primera edición, 1985), Editorial Porrúa, México.
- Rendón Huerta Barrera, Teresita (2014). Teoría y técnica de la reglamentación municipal en México, Editorial Porrúa, México.
- Rendón Huerta Barrera, Teresita (2015). Algunos efectos de la globalización en el Derecho municipal mexicano, en *Derecho municipal multinacional*, Editorial Porrúa, México.
- Fernández Ruiz, Jorge (1998). Prólogo a la segunda edición, en *Rendón Huerta Barrera, Teresita (1998). Derecho municipal*, segunda edición, Editorial Porrúa, México.

Jorge Fernández Ruiz

Cirilo García Luna

Introducción

Jorge Fernández Ruiz es uno de los intelectuales que, aunque se han desarrollado en diversas áreas de los estudios sociales, nadie dudaría en identificarlo como un notable municipalista. En el espacio que se le ha dedicado en las líneas subsiguientes se podrán encontrar, en primera instancia, rasgos de su polifacética vida que dan cuenta de su recia personalidad intelectual.

Enseguida, el apartado *Sobre la evolución teórica del municipio* dirime una controversia histórica sobre el origen y concepción del municipio, con lo que define sus filias y fundamentos que lo han atado a esta institución del Estado, postura que se complementa con *El municipio en México y el mundo*.

En *Reformas al artículo 115 constitucional* se consigna parte del análisis que el autor ha desarrollado para entender la trascendencia del cambio en su precepto fundacional. De manera concatenada, en el apartado *Temas relevantes de la vida municipal* se aprecia el conjunto de elementos que le son centrales en el abordaje del municipalismo, así, autonomía, orden jurídico, elementos constitutivos y funciones de los municipios se erigen como una zona ampliamente explorada y, por lo tanto, muy consultada por sus lectores.

Para concluir este capítulo, antes de ofrecer *Comentarios finales*, se ofrece la postura personal de Jorge Fernández Ruiz convertida en *Propuesta de reforma de la Constitución*, con lo que se desborda el simple estudio para transitar a la cívica obligación de ofrecer alternativas de cambio a tan importante partícula de la vida política de México.

Algunos rasgos biográficos

Licenciado en Derecho formado en la Universidad Autónoma de Guadalajara; posteriormente Licenciado en Economía por el Instituto Politécnico Nacional; Maestro en Administración Pública por el Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública; y Doctor en Derecho por la UNAM, el Dr. Jorge Fernández Ruiz es un personaje polifacético en el mundo de las ciencias sociales. Muestra de este talante, el hoy respetado catedrático del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, ha escrito más de 20 libros en varias disciplinas de las ciencias sociales; sus temas muestran claramente la diversidad de sus intereses intelectuales: *Seguridad Pública Municipal* (2003), *Poder Legislativo* (2015), *Servicios Públicos Municipales* (2012), *Derecho Administrativo* (1997), *El Estado Empresario* (1982), entre otros.

Más allá de su vida académica, el Doctor Fernández Ruiz también es reconocido por su amplia trayectoria en la administración pública federal, donde participó en altas responsabilidades desde el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz hasta el de Miguel de la Madrid Hurtado, ocupando importantes cargos en Caminos y Puentes Federales, en los Almacenes Nacionales de Depósito, en la Secretaría de la Reforma Agraria, en el ISSSTE, en el Metro, en el Servicio de Transportes Eléctricos y Autobuses Urbanos “Ruta 100”; posteriormente también pasó a formar parte del gabinete del Gobernador de Jalisco, Guillermo Cosío Vidaurri, de 1989 a 1991 como Secretario de Vialidad y Transporte.

Nacido en Guadalajara el 24 de abril de 1930, actualmente es profesor-investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y ostenta el nivel III del Sistema Nacional de Investigadores. Cuenta con 45 libros publicados y 75 capítulos en obras colectivas; ha coordinado 22 obras colectivas en diversos temas. Como un reconocimiento a su gran labor académica, el Dr. Fernández Ruiz ha sido condecorado con el título Doctor Honoris Causa por la Universidad de Guadalajara, la Universidad Cuauhtémoc de Puebla y el Centro de Investigación del Desarrollo del Estado de Michoacán.

Municipalistas y municipalismo en México

Pero tal vez su perfil académico y su experiencia profesional no sean lo que pueda destacarse más en el Dr. Fernández Ruiz; su profunda humanidad es lo que más le caracteriza, su don de gentes, virtud de la cual sus amigos y compañeros de vida destacan. El Doctor Sergio García Ramírez, durante un homenaje a Fernández Ruiz, señaló de él: *“Quizás sea más fácil encontrar hombres sabios que hombres buenos. En todo caso, Fernández Ruiz es ambas cosas.”* (García, 2005, p. 1)

Sería imposible describir con holgura cada una de las vertientes intelectuales que ha desarrollado el Dr. Fernández Ruiz. Lo cierto es que una de las más importantes, a la que ha dedicado toda su vida, es el derecho administrativo (Ortega, 2013) y, como parte de éste, particularmente el tema de la vida política, social y económica de los municipios en México y de los servicios públicos municipales. En lo que sigue presentaremos algunas de las líneas de trabajo más importantes de la vertiente investigativa que desarrolló Don Jorge en el ámbito de la “ciencia municipal”, si se nos permite la expresión.

Sobre la evolución teórica del estudio del municipio

El municipio es la primera institución política con la cual los individuos tenemos contacto ya que esta instancia es la que satisface las necesidades públicas más elementales a través de acciones tales como la obra pública y los servicios públicos (Fernández, 2008). Por ello es importante reivindicar su importancia tanto para la conformación del poder político como un ente administrativo necesario en la vida de los individuos.

En su versión más elemental, se puede entender al municipio como una forma de relación social fincada a partir de la necesidad vecinal de dar solución a los problemas de la comunidad (*Ibidem.*). Desde la publicación de *Los Servicios Públicos Municipales*, se observaba que el Dr. Fernández Ruiz (2003a, p. 66) ya tenía construida su definición de municipio, al concebirlo como la:

(...) personificación jurídica de un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad permanente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio, sometido a un orden jurídico específico con el fin de preservar el orden público, asegurar la prestación de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas locales y las demás actividades socioeconómicas requeridas por la comunidad.

Los elementos principales de esta definición son también los que pueden definir jurídicamente a las organizaciones políticas más complejas como el Estado. Fernández Ruiz (2005) los agrupa en dos grandes familias: los elementos tangibles: el territorio y la población; y los elementos intangibles, conformados por el poder público, el orden jurídico y el *telos* municipal. Con relación a los elementos tangibles, la diferencia entre el Estado y el municipio es de grado, siendo la base territorial, poblacional y jurídica más grande y compleja en aquel que en el municipio. Donde el concepto sí adquiere una connotación distinta es en lo relativo a los elementos intangibles. El poder público, en primera instancia, debe entenderse como la capacidad de imponer decisiones obligatorias para el conjunto, y para ello se cuenta con un orden jurídico y un aparato administrativo y político que produce acciones vinculantes para todos los habitantes.

El orden jurídico, a su vez, lo integran la Constitución nacional y la del estado correspondiente y, de acuerdo con estas dos, la ley orgánica municipal, la ley hacendaria, la ley de ingresos y de egresos, los bandos de policía y buen gobierno y todos los reglamentos y disposiciones administrativas aplicables en el ámbito territorial del municipio. (*Ibidem.*)

En lo relativo al *telos* del municipio: mientras que para el estado este es el mantenimiento de un poder político y económico, en el municipio se ubica simple y llanamente en la preservación del orden público, la prestación de servicios públicos y la realización de las obras necesarias para sus habitantes. Éste consiste en:

Municipalistas y municipalismo en México

(...) establecer y mantener, mediante el ejercicio de las funciones públicas municipales, una relación social dada por razones de vecindad e intereses comunes derivados de esta última, con sujeción a un régimen jurídico propio (...) Por otra parte, el fin del municipio incluye la prestación de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades de carácter general más elementales de sus moradores y realizar las obras públicas requeridas por la comunidad. (...) son, en los términos de la fracción III del artículo 115 constitucional, los de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones y rastro. (Fernández, 2003a, p. 66)

Existen diferentes tipos de gobierno municipal: desde el gobierno colegiado de una asamblea, el sistema colegiado por comisiones, el sistema del gobierno monocrático de un gerente y el sistema mixto consejo-alcalde (Fernández, 2010). El sistema que se ha desarrollado en México es este último y se caracteriza por ser una modalidad mixta en la que conviven la asamblea, que en este caso es el cabildo, con el gobierno unipersonal, en este caso personificado por el alcalde. El sistema de gobierno municipal podría considerarse como una hidra de dos cabezas:

(...) se da un desdoblamiento del gobierno municipal –que lo acerca al modelo del binomio consejo-alcalde– en un órgano unipersonal, el cual es el presidente municipal, depositario de lo que podemos llamar poder ejecutivo del municipio, y en un órgano colegiado que viene a ser el ayuntamiento en función de cabildo o cuerpo colegiado deliberativo, depositario del poder normativo (materialmente legislativo), presidido por el propio presidente municipal que lo representa y tiene a su cargo la función ejecutiva (Fernández, 2012, p. 32).

Esto pese a que la fracción I del artículo 115 constitucional señala que “Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine”.

Fernández Ruiz especula en torno a las diferentes teorías que existen sobre el origen del municipio; para él existen las teorías teológicas, iusnaturalistas, jurídicas y administrativas sobre el municipio y su origen. Para las primeras, las teológicas, el origen del municipio se encuentra en la voluntad de Dios. En *La Democracia en América*, Alexis de Tocqueville, señala: “(...) el hombre es quien forma los reinos y crea las Repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios”, cita Fernández (2003a, p. 23) en uno de sus textos. Lo paradójico es que un teórico liberal como Tocqueville sea partidario del origen teológico del municipio.

Para la teoría iusnaturalista el municipio es un proceso natural que viene tras la conformación de sociedades cada vez más complejas.

Para explicar el fenómeno municipal, el profesor español Adolfo Posada sostuvo, en el primer tercio del siglo XX, que a partir de que el ser social se asienta permanentemente en un solar, transforma ese espacio en un medio para convivir con sus congéneres y edifica viviendas, para conformar un núcleo de población cuyos miembros se relacionan entre sí, más que por el parentesco, por la proximidad o contigüedad espacial; es entonces cuando aparece, aunque en forma muy primitiva, una serie de inquietudes generadoras de servicios comunes que, con el tiempo, devienen “materia de un régimen que, al diferenciarse de otras manifestaciones de la vida en común –territorial y espacial– se convertirá en régimen de policía, y, por fin, en régimen local o municipal. (Fernández, 2003a, p. 23-25)

Municipalistas y municipalismo en México

De esta manera el municipio es producto de las relaciones sociales que surgen entre las personas que se instalan en un mismo territorio y las cuales, por ende, comparten cierto tipo de necesidades comunes que pueden adscribirse desde este momento al ámbito de lo público.

Desde la teoría jurídica, el origen del municipio se encuentra en la ley; según los teóricos de la escuela kelseniana del derecho, el Estado es un sistema de normas que regulan el comportamiento y la conducta de los humanos (Kelsen, 1965). El municipio, siendo un orden jurídico parcial en el seno del Estado, tiene una conformación similar, comprendiéndose como un orden jurídico que aplica en un territorio determinado el cual es denominado municipio (Fernández, 2003a).

Desde la perspectiva administrativa, el origen del municipio se entiende como producto de una decisión institucional conforme a la cual se confieren facultades político-administrativas a una entidad de la administración pública. En este sentido, el Doctor Fernández Ruiz (2003a, p. 26) retoma a Andrés Serra Rojas (1981) al señalar que “(...) *la forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano, es el municipio*”. Desde esta teoría y desde la teoría jurídica es que se nos puede permitir vislumbrar los requisitos necesarios para que se pueda determinar la creación de un nuevo municipio: territorio, que el nuevo municipio tenga un asentamiento territorial que pueda reclamar para sí; población, que cuente con una población unida por el interés de comunidad; que cuente con infraestructura administrativa y recursos suficientes para realizar las funciones administrativas y de gobierno necesarias; que su creación sea necesaria para cumplir los objetivos políticos del estado.

El municipio en México y el mundo

El Dr. Jorge Fernández Ruiz realizó un seguimiento del concepto de municipio desde su origen en el mundo romano hasta llegar a la actualidad en el caso mexicano. Para él, la voz *municipium*

se deriva de los vocablos *munus* o *muneris* y *capio*, *capis* o *capere*, los cuales, sucesivamente, significan tomar, adoptar o encargarse de un deber u obligación. “(...) etimológicamente hacía referencia a la forma organizacional de una comunidad itálica mediante la cual sus miembros tomaban a su cargo ciertas tareas personales u obligaciones tributarias en favor de Roma que atañían a la vida comunitaria.” (Fernández, 2003a, p. 21-22)

Suscribiéndose a la teoría iusnaturalista del origen del municipio, Ruiz señala que este surgió de manera natural a partir del tránsito de la vida nómada a la sedentaria y de la formación de sociedades cada vez más complejas que van de las familias nómadas a las tribus sedentarias y de ahí a las sociedades más complejas (Cfr. Fernández, 2008). Fernández sigue al abogado italiano Alberto Burdese en cuanto a la descripción de la conformación del municipio romano como figura jurídica organizativa elemental del Estado. El origen se encuentra en la expedición de las Leyes Julia (90 a. C.) y Plautia Papiria (89 a. C.) que otorgaron la ciudadanía romana a los habitantes de todos los municipios a lo largo y ancho de toda la península itálica (Cfr: Fernández, 2003a)

La caída del imperio romano no implicó la destrucción completa de sus formas de organización política, sobre todo en el caso del municipio que adquirió nuevas facetas a partir de la dominación y organización de los pueblos bárbaros. Fernández Ruiz retoma los estudios del historiógrafo granadino Eduardo de Hinojosa y Naveros (“Origen del Régimen Municipal en León y Castilla”), al señalar que la institución que los bárbaros integran al municipio fue el *conventus publicus vicinorum*, el cual funcionaba como una asamblea de todos los hombres libres de cada población o distrito rural. Esta configuración es exportada a la España medieval, en donde en los municipios de Castilla y León, cada domingo, a toque de campana, se convocaba a una reunión general de vecinos con el objetivo de resolver los asuntos de interés general. Sin embargo, estos municipios democráticos posteriormente fueron sustituidos por el poder de la nobleza y el clero.

Municipalistas y municipalismo en México

(...) el municipio, en su etapa absolutista, sustituyó las asambleas vecinales por cabildos o ayuntamientos, la incorporación de corregidores como presidentes de los ayuntamientos, la patrimonialización de los cargos públicos y la depauperación de las haciendas locales en beneficio de la hacienda real. (Fernández, 2003a, p. 30-31)

La metrópoli española, la configuración municipal pasó a las colonias, en particular a la Nueva España. La conformación del primer municipio en la Nueva España es una narrativa excelente por parte del Dr. Fernández Ruiz. En 1519, partiendo de la isla de Cuba, Cortés fue mandado por el capitán Diego de Velázquez a una misión de exploración de las tierras de Ulúa hacia el noroeste, asentándose en la bahía después llamada Veracruz. Habiendo cumplido la misión y a punto para regresar a Cuba, Cortés decidió rebelarse a las órdenes de Velásquez, quedarse a poblar las tierras descubiertas y fundar la Villa Rica de la Vera Cruz, así llamada por haber desembarcado el viernes santo de la Cruz y por la presunción de su riqueza. Adicionalmente se declaró al nuevo municipio bajo la autoridad exclusiva del Rey y se nombró en una asamblea fundacional a Hernán Cortés como Justicia mayor y Capitán general. Con esta decisión, este nuevo territorio adquirió características completamente diferentes:

En el país había ya una colonia española, conforme al régimen municipal de Castilla, la puebla no reconocía más superior que al soberano, y le representaba legítimamente el regimiento de la villa; los nombramientos del cabildo eran firmes y valederos, sin que ninguna autoridad pudiera mezclarse; como vecinos de la puebla, los soldados quedaban transformados en la milicia comunal, sujeta directamente a la justicia mayor; en lo absoluto dependía ya Cortés de Diego Velázquez, pudiendo únicamente el rey privarle de su autoridad y revocar sus poderes. (Fernández 2010, p. 19 quien cita a Orozco y Berra, 1978)

Es bastante paradójico, señala Fernández Ruiz, que mientras en la Nueva España el municipio florece firme y robusto, en la metrópoli este es eliminado por la monarquía absolutista. Esta forma organizativa se institucionaliza en la Constitución de Cádiz de 1812, casi previa a la lucha de independencia de la Nueva España, en donde se dedicó todo un capítulo al tema de los ayuntamientos como forma de organización básica del gobierno en los poblados. La Constitución centralista de 1836 fue la primera en regular la elección de los ayuntamientos para los puertos y poblados de más de ocho mil habitantes. Esta constitución establecía como un requisito para formar parte del ayuntamiento que el aspirante debía de contar con un capital de por lo menos quinientos pesos anuales (Fernández, 2003a).

En los términos del artículo 25 de la citada sexta ley constitucional, quedaba a cargo de los ayuntamientos la policía de salubridad y comodidad, el cuidado de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no fueran particulares, de las escuelas de primera enseñanza a cargo de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, de la recaudación e inversión de los propios arbitrios, de la promoción de la agricultura, industria y comercio, así como del auxilio a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público. (Fernández, 2003a, p. 37)

En la Constitución de 1857 se estableció la elección popular de las autoridades políticas municipales y judiciales siendo estos electos popularmente. En la Constitución de 1917 se establecieron facultades del Congreso para conformar los ayuntamientos municipales:

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

Municipalistas y municipalismo en México

- 2a. Cada municipalidad estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa.
- 3a. (...) Tanto el gobernador del Distrito Federal, como el de cada Territorio, serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la República (...) (Fernández, 2003a, p. 38)

Finalmente, en 1947, y en un hecho que Fernández Ruiz menciona de manera destacada, mediante la reforma del artículo 115 constitucional, se institucionalizó la participación de las mujeres en condición de igualdad al derecho de votar y ser votadas (Fernández, 2010).

Reformas al artículo 115 constitucional

En su texto original, el artículo 115 de la Constitución de 1917 dispuso lo siguiente:

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

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

En lo que sigue se presentan algunas de las modificaciones más importantes que se han realizado a este artículo con relación al municipio:

- Reforma de 1933. Se prohibió la reelección de los funcionarios municipales titulares para el periodo inmediato siguiente.
- Reforma de 1947. Se otorgó a la mujer el derecho de votar y ser votada en los comicios municipales.
- Reforma de 1977. Se introdujo el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos.
- Reforma de 1983. Se facultó a las legislaturas locales para establecer las bases normativas de los ayuntamientos, para expedir los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su jurisdicción; además de las bases de su libertad financiera, su régimen hacendario, desarrollo urbano y económico y el establecimiento de los servicios urbanos de carácter municipal.
- Reforma de 1987. Se reservó el artículo 115 constitucional a cuestiones relacionadas con el municipio.
- Reforma de 1999. Se presentó un catálogo ambiguo de funciones y servicios públicos a cargo del municipio sin mencionar cuáles son unos y los otros. Y para mayor confusión se establecieron como servicios públicos a las obras públicas y otras actividades socioeconómicas de interés público (Fernández, 2003a y 2005).

Temas relevantes de la vida municipal

En este apartado se desarrollan algunos de los temas relevantes en los que el Dr. Jorge Fernández Ruiz participa y que son relativas al funcionamiento de los municipios. Estos temas son los siguientes: el debate sobre la autonomía municipal; el tema sobre los elementos que forman el municipio; el orden jurídico del municipio; las funciones básicas del municipio, entre ellas los servicios públicos, las funciones públicas y la obra pública del municipio.

Fernández Ruiz resuelve de manera muy clara el debate sobre si el municipio tiene o no autonomía político-administrativa. El municipio es una entidad que se inserta en dos niveles de

Municipalistas y municipalismo en México

orden superior: los estados de la república y el Estado federal, sin embargo:

(...) empero, pese a estar sometido al imperio y potestad estadual, el municipio se caracteriza por su autonomía que le permite, entre otras cosas, elegir a los integrantes de su órgano de gobierno, manejar libremente su Hacienda, y darse su propia normativa interna (Fernández, 2010, p. 27-28).

Para el Dr. Fernández Ruiz (2010, p. 27-28), la autonomía municipal se da principalmente en cuatro ámbitos de acción: el jurídico, el político, el financiero y el de gestión.

La autonomía jurídica del municipio se evidencia mediante su personalidad jurídica; su autonomía política se pone de manifiesto tanto a través de su marco normativo propio y específico –en buena medida autonormativa, al ser elaborado por sus órganos privativos– como en la libre designación de sus gobernantes internos por medio del electorado; su autonomía financiera o autarquía expresada en el patrimonio y hacienda propios, predica su capacidad para generar los recursos necesarios para atender el gasto público municipal; en tanto que su autonomía de gestión se advierte en la capacidad para ejercer el poder de policía y prestar los servicios públicos municipales.

Otro tema en el que el Dr. Fernández Ruiz ha trabajado de manera muy consistente es el relativo a las actividades fundamentales del municipio, las cuales según el Doctor se pueden agrupar en cuatro categorías: función pública, servicio público, obra pública y actividad socioeconómica de interés público (Fernández, 2003a).

Por función pública debe entenderse “(...) *la atribuida al Estado-Federación, estados y municipios, cuyo ejercicio requiera del desempeño de una actividad que conlleve su potestad, su*

imperio, su autoridad, de ahí que sea en última instancia una manifestación de su soberanía (...)” (Fernández, 2003a, p. 44-45). Es claro que las funciones básicas de soberanía del Estado son la ejecutiva, la legislativa y la judicial, pero a nivel municipal estas tres funciones básicas son asequibles de diferente manera:

En el ámbito municipal, el ayuntamiento tiene atribuidas, formal y materialmente, funciones administrativas, cuales son la de seguridad pública, incluida la ordenación y el control del tránsito vehicular, la de administrar libremente su hacienda, la de otorgar licencias y permisos para construcciones, la de aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal; y si bien carece de la función formalmente legislativa de expedir leyes en sentido formal, la tiene atribuida materialmente, por estar facultado para expedir bandos, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general, que en sentido material se consideran como leyes, dada su abstracción, impersonalidad, generalidad, obligatoriedad y coercitividad. En lo concerniente a la función jurisdiccional, el ayuntamiento carece formalmente de ella, pero la tiene encomendada materialmente, ejerciéndola por medio del juez calificador que tiene a su cargo la llamada justicia municipal de barandilla (Fernández, 2005, p. 61-62).

El Doctor Fernández Ruiz agrega algunas funciones públicas administrativas que han adquirido mucho prestigio en el mundo contemporáneo, tales como la fiscalizadora, la electoral y la registral. La función administrativa fiscalizadora es aquella que realizan los organismos encargados de controlar y fiscalizar los recursos que ejercen las instancias sustantivas de la administración pública, comúnmente denominados Contralorías.

El ayuntamiento cuenta, además, en un segundo nivel de vigilancia, con un síndico al que se atribuye en parte la función de fiscalización, para supervisar

Municipalistas y municipalismo en México

la actuación de la administración pública municipal, lo que le permite adoptar, dentro de los márgenes previstos por la ley, las medidas correctivas que se consideren convenientes. En un tercer nivel, desde el exterior del gobierno municipal, se revisa su actuación a través de la Contaduría Mayor de Hacienda de la legislatura local, u órgano equivalente; dicho órgano, previsto en la Constitución particular de cada uno de los estados de la República, tiene atribuido el ejercicio de la función fiscalizadora respecto de los municipios. (Fernández, 2003a, p. 48-49)

De la misma manera, en el ámbito electoral, a nivel municipal esta función se realiza por medio del órgano municipal de instituto electoral (en nuestro caso el INE). Por último, la función administrativa registral se materializa por medio del registro civil municipal que es el órgano encargado de realizar el registro de los ciudadanos nacidos en los límites del municipio.

Otra de las actividades fundamentales del municipio es la obra pública, que puede concebirse como:

(...) la modificación realizada por el ayuntamiento, o en su nombre, de un inmueble del que puede disponer lícitamente, con un propósito de interés general, destinada al uso público, al desempeño de una función pública o a la prestación de un servicio público. (Fernández, 2005, p. 62-63)

Por último, quedan las actividades socioeconómicas de interés público que, de acuerdo con Fernández Ruiz, pueden ser de dos tipos: las de interés público, que nos son prestadas por algún tipo de servicio por parte del gobierno y son prioritarias para la comunidad y, en segundo lugar, las que son desempeñadas por particulares, pero que el municipio puede prestarlas ante la ausencia o insuficiencia por parte de éstos (Fernández, 2005).

Finalmente, como una actividad fundamental del municipio, se consideran los servicios públicos, a los que Fernández Ruiz

dedicó muchas de sus reflexiones en el ámbito municipal y que se vertieron en valiosas aportaciones teóricas. Después de hacer un seguimiento del concepto de servicio público en el mundo, el maestro adopta una definición que toma como base la necesidad que de ellos tiene la generalidad:

(...) entraña, en esencia, la aspiración solidaria intrínseca de la administración pública de poner al alcance de todo individuo, al menor costo posible y bajo condiciones que garanticen su seguridad, el aprovechamiento de la actividad técnica para satisfacer la necesidad de carácter general (...).
(Fernández, 2005, p. 63)

Desde el punto de vista del nivel jerárquico en la prestación de los servicios por parte de la administración pública, se pueden considerar tres tipos de servicios públicos: generales, regionales y municipales. Los servicios públicos generales son los prestados por el gobierno nacional (federal para el caso de México); ejemplo de ellos puede ser el servicio de energía eléctrica que en México se presta por parte de la Comisión Federal de Electricidad. Los servicios públicos regionales son regularmente prestados por instancias de gobierno estatales o regionales; el Doctor Fernández nos menciona como ejemplo el caso del servicio de taxis.

Los servicios públicos municipales son los prestados por los gobiernos municipales y están establecidos en el artículo 115 de la Constitución siendo los siguientes: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones, y rastro; cabe señalar que la carta magna incluye actividades que en estricto sentido no son servicios sino obras públicas, tales como calles, parques y jardines.

El Doctor Fernández Ruiz señala que en la Constitución de 1917 no se determinó cuáles eran los servicios públicos municipales;

Municipalistas y municipalismo en México

hasta la reforma constitucional de 1983 se adicionó una fracción III al artículo 115 para incluir un catálogo de servicios públicos municipales. Esta reforma merece dos observaciones importantes por parte del Dr. Fernández: primero, no se incluyeron servicios públicos municipales que lo son, tales como el servicio de taxis y el servicio de estacionamientos; segunda, se incluyeron servicios que en estricto sentido no lo son, como obras públicas en calles y parques y jardines y otras funciones públicas como la seguridad pública y tránsito. Este error se amplificó cuando en 1994, en una reforma al artículo 21 constitucional se señaló a la seguridad pública como función pública a cargo de los tres niveles de gobierno, pero sin solventar el error de incluirla en el 115 como servicio público. No obstante ello, en 1999 se magnificó el error tan comentado por Fernández Ruiz y se agregaron actividades en su calidad tanto de servicios públicos como de funciones públicas, como el caso de la seguridad pública, que correspondería a los dos rubros.

Propuestas de reforma a la constitución

Muestra de su gran pasión por la vida política nacional, especialmente en su ámbito municipal, y como una muestra de que el conocimiento no está distanciado de la vida legislativa y política real, el Doctor Fernández Ruiz ha realizado diversas propuestas de política pública y de reformas legislativas en diversos temas de interés nacional. En las siguientes líneas enumeramos algunos de ellas:

a) No se consideraba un especialista de las cuestiones electorales hasta que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le encargó un libro denominado *Las Elecciones Municipales* que fue publicado en 2010. Los aportes de este texto son innumerables, pero entre ellos se encuentran dos propuestas muy sugerentes: la primera consiste en la necesidad que tiene nuestro sistema político de resguardar la legitimidad de los procesos electorales, situación que puede lograrse si se resguardaran las boletas electorales, la única evidencia real de los procesos electorales, incluyendo el de la presidencia de

la república. Es por esto que el Dr. Fernández Ruiz proponía reformar los Códigos electorales federal y de las entidades federativas para hacer obligatorio el resguardo de las boletas electorales en el Archivo General de la Nación o en los archivos estatales y municipales, además de que estos expedientes pudieran ser de consulta pública. (Fernández, 2010, p. 60) La segunda propuesta en materia electoral es la prohibición de las encuestas electorales ya que atentan contra el carácter reservado del voto en el momento en el que anuncian por quien intenta votar o ha votado el elector (Fernández, 2015b, p. 37). Esto sin considerar los usos que las empresas encuestadoras hacen de esta valiosa información sobre el sentido del voto de los mexicanos.

b) Con relación a la naturaleza del gobierno municipal, una propuesta interesante del Dr. Fernández es integrar el principio de representación territorial en la elección de regidores, la cual actualmente se realiza por representación proporcional y por mayoría simple; esto es, que el municipio se pudiera dividir entre varias demarcaciones territoriales y allí se eligiera a los regidores considerando los tres principios.

Bajo la fórmula y procedimiento propuestos se podría desarrollar la composición plural y democrática del ayuntamiento mexicano del siglo XXI, configurado mediante un sistema electoral mixto que emplearía los principios de mayoría relativa, de representación proporcional y de representación territorial, y evitaría el repudiado capricho de la partidocracia de convertir en regidores a quienes las cúpulas partidistas quieren favorecer para asegurarles su presencia en el ayuntamiento, sin el menor esfuerzo ni contender en la liza electoral. (Fernández, 2003a, p. 63-64 y 71)

c) Con relación a la reforma que se realizó al artículo 115 constitucional en 1999, el Doctor Fernández Ruiz propone en primera instancia una nueva reforma con base en los siguientes lineamientos: 1) el actual catálogo de funciones y servicios sustituirlo por cuatro catálogos, uno para cada una de las di-

Municipalistas y municipalismo en México

versas categorías en que se agrupan las diferentes actividades competencia del municipio, las cuales, como ya vimos, son las funciones públicas, los servicios públicos, las obras públicas y las actividades socioeconómicas residuales de interés público. Así, por ejemplo, la seguridad pública y el tránsito son funciones públicas; el alcantarillado, calles, parques y jardines no son servicios públicos sino obras públicas y quedarían en su catálogo correspondiente; drenaje y transporte, evidentemente, si son servicios públicos; de otra parte, el tratamiento y reaprovechamiento de aguas negras y de residuos sólidos tendría que ser establecido como una actividad socio económica de interés público. Adicionalmente se podrían agregar al catálogo de servicios del municipio los siguientes: transporte colectivo urbano, transporte de taxis y estacionamientos públicos u otros como los de bibliotecas, de educación y salud, todos en el ámbito de las competencias municipales.

Es importante considerar que todas y cada una de estas propuestas aún están vigentes, dado que las reformas constitucionales que se han realizado al artículo 115 constitucional no han considerado estos aspectos. Recientemente en 2014 se aprobó una reforma al artículo 115 constitucional para permitir la reelección de los alcaldes, regidores y síndicos por periodos consecutivos de tres años, pero no se consideró la fórmula de territorialidad en estas figuras; con relación al catálogo de servicios, actualmente se encuentra tal como quedó a partir de la reforma de 1999.

Comentarios finales

El trabajo académico del Dr. Jorge Fernández Ruiz en el tema municipal es prolífico. Gracias a su abundante bibliografía en el tema se han formado generaciones de especialistas en administración pública municipal en todo el país. Sus trabajos sobre derecho administrativo, particularmente en el ámbito municipal, una abundante investigación en el tema de los servicios públicos municipales y su amena reseña histórica de la conformación del municipio en México a partir del establecimiento de la colonia en la Nueva España, la idea del

municipio en México como la forma de gobierno más cercana a los ciudadanos y también la que tiene una orientación más directa a la atención de las necesidades urgentes de los habitantes, así como la conformación política del municipio como una institución mixta o bicéfala que integra en su seno la figura del consejo o asamblea municipal, pero a cuya cabeza se mantiene una figura de gerente o presidente municipal, son algunas de sus principales aportaciones en la materia. Por todo ello no cabe duda de que Jorge Fernández Ruiz es un activo muy importante en el campo de los estudios municipales.

Referencias consultadas

- García Ramírez Sergio (2005): “Homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz”, en: *Estudios en Homenaje a don Jorge Fernández Ruiz*. México: UNAM-IIJ.
- Fernández Ruiz, Jorge (2015a): *Poder Legislativo*. México: Porrúa-UNAM.
- (2015b): “El legado de George Gallup”, en: *Ciencia Jurídica*, Universidad de Guanajuato, Año 4, núm. 7, p. 37.
- (2012): *Servicios Públicos Municipales*. México: INAP-UNAM.
- (2010): *Las Elecciones Municipales*. México: TEPJF.
- (2008): “Prólogo”, en: Cienfuegos Salgado, David (Coord.): *Régimen Jurídico Municipal en Iberoamérica*. México: UNAM-IIJ.
- (2005): “Los servicios públicos municipales”, en: Valencia Carmona, Salvador (Coord.) (2005): *Los Servicios Públicos Municipales en México y en el Mundo*. México: UNAM.
- (2003a): “Ámbito municipal”, en: Máximo N. Gámiz Parral: *Las Entidades Federativas y el Derecho Constitucional*. México: UNAM-IIJ, pp. 19-74.
- (2003b): *Seguridad Pública Municipal*. México: Fundap-SCJN-UNAM.
- (1997): *Derecho Administrativo*. México: Mc Graw-Hill-UNAM.
- (1982): *El Estado Empresario*. México: UNAM-IIJ.

Municipalistas y municipalismo en México

- Hinojosa y Naveros, Eduardo de (2003): “Origen del régimen municipal en León y Castilla”, en: *Estudios sobre la Historia del Derecho Español*. Madrid: Analecta Editorial.
- Kelsen, Hans (1965): *Teoría General del Estado*. México: Editora Nacional.
- Orozco y Berra, Manuel (1978): *Historia Antigua y de la Conquista de México*. México: Porrúa, 2^a ed., t. IV.
- Ortega Solís Adalberto (2013): *Mensaje del Mtro. Adalberto Ortega Solís, Presidente del Consejo Social de la Universidad de Guadalajara, en la ceremonia solemne de entrega del título de Doctor Honoris Causa a Jorge Fernández Ruiz*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- S/A (2016): *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Cámara de Diputados.
- Serra Rojas, Andrés (1981): *Derecho administrativo*. México: Porrúa.
- Tocqueville, Alexis de (1942): *La Democracia en América*. Madrid: Trotta.

José Francisco Ruiz Massieu

*Emilia Durán Ramírez
Alejandro Espinosa Ramírez*

Introducción

El nombre de José Francisco Ruiz Massieu ha tenido resonancia nacional, ya por su trágico y polémico final, ya por su trayectoria en el viejo sistema político mexicano. Sin embargo, estas líneas resaltarán una de las aristas que lo ubican también como un hombre de ideas.

Su personalidad multifacética, como habrá de verse, alcanzó para considerarlo un autor cuya concepción del municipio habría de servir para avivar la polémica sobre su naturaleza, función y agenda. Quizá habría que entender sus *Rasgos personales* para entender su postura respecto a la institución municipal. Después, *Su obra intelectual*, que armoniza con la primera. Esta división ha sido reproducida para organizar el capítulo.

Rasgos personales

José Francisco Ruiz Massieu (JFRM), “abogado de profesión, político por vocación; asiduo lector, hombre de ideas, escritor, académico, maestro, abogado, gobernante, ideólogo de partido, teórico de la democracia” (Ruiz-Massieu, 2010:10); originario de Acapulco Guerrero, donde nació el 22 de julio de 1946, fue licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y también licenciado en Historia por la Universidad Iberoamericana, además Maestro en Administración Pública por la Universidad de Essex, Inglaterra; (Ortiz, 2011: 214).

Su labor académica la inició en la década de los setentas, fue profesor por oposición en la Facultad de Derecho de la UNAM, donde también se desempeñó como investigador asociado “C”

Emilia Durán Ramírez
Alejandro Espinosa Ramírez

y, posteriormente, como investigador titular “A” del Instituto de Investigaciones Jurídicas, de 1970 a 1976; de igual manera, en la Universidad Autónoma Metropolitana fue profesor titular, Coordinador de Departamento y Jefe del Departamento de Derecho de 1975 a 1981; durante este último año presidió el Instituto de Administración Pública de su natal Estado de Guerrero; asimismo fue miembro del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública de 1984 a 1986.

Su obra intelectual

La producción científica de JFRM es amplia, en 1972 publicó la obra denominada *Régimen jurídico de las empresas multinacionales en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio* y en 1974 *Normación constitucional de los partidos políticos en América Latina*, ambos editados por la UNAM; en 1977 publica *Nueva administración pública federal; crítica y análisis* y en 1978 *Nueva administración pública federal; crítica, análisis y evaluación*, 2ª edición actualizada, las dos anteriores publicadas por la editorial Tecnos. Posteriormente, en 1979, fue galardonado con el Premio Nacional de Administración Pública por su obra *La empresa pública: un estudio de derecho administrativo sobre la experiencia mexicana*, publicada al año siguiente por el INAP. En 1981 publicó dos obras *Derecho urbanístico* y *Estudios jurídicos sobre la nueva administración pública mexicana*, editados por el IIJ-UNAM y Limusa, respectivamente; en 1983 en un trabajo coordinado por Diego Valadés publicó *Nuevo derecho constitucional mexicano*, editado por Porrúa; en el año de 1986 fueron publicadas dos obras más, una llamada ¿Nueva clase política o nueva política? bajo el sello de la editorial Océano y la otra *Estudios de derecho político de estados y municipios*, publicada por la editorial Porrúa; en 1990 publicó *Ideas a tiempo. Las perspectivas de la democracia*, editada por Diana. Finalmente en 1993 le fueron publicadas dos obras más, *Cuestiones de derecho político* y *El proceso democrático en México*, publicadas por la UNAM y el Fondo de Cultura Económica, respectivamente.

Municipalistas y municipalismo en México

Además, JFRM tiene más de una treintena de trabajos publicados en obras compiladas y trabajos colectivos entre los que se encuentran, en la vertiente municipalista, los siguientes: *El municipio en la carta de Querétaro*, en Estudios jurídicos en torno a Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario; *El nuevo artículo 115*, en Nuevo derecho constitucional mexicano.

Su producción intelectual fue frenada de manera súbita por un lamentable atentado contra su vida, fallece a causa de un disparo de arma de fuego el 23 de septiembre de 1994 en la ciudad de México.

En el ámbito profesional, JFRM desempeño diversos cargos dentro de la administración pública, de 1970 a 1972 fue secretario particular del Subdirector General Jurídico del IMSS; posteriormente, dentro del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, entre 1972 y 1979, se desempeñó como Jefe de Orientación y Servicios Jurídicos, Secretario de la Asamblea General y Asesor del Director General, secretario de la asamblea general y secretario del Consejo de Administración y Coordinador General del Distrito Federal; de 1979 a 1981 fue miembro supernumerario del Cuerpo Consultivo Agrario; en la Secretaria de Salubridad y Asistencia fungió como Director General de Asuntos Jurídicos y como Oficial Mayor de 1980 a 1981 y de 1982 a 1983, respectivamente; en el año de 1981 fue designado Secretario General de Gobierno en su estado natal; de 1983 a 1986 ocupó el cargo de Subsecretario de Planeación en la Secretaria de Salud; de 1983 a 1986 fue miembro del Gabinete de Salud de la Presidencia de la República; durante el sexenio 1987-1993 fue Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guerrero; Director General del INFONAVIT en 1983; Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional del PRI en 1994; entre otros.

La octava reforma constitucional al artículo 115 del año de 1983, motivó muchas investigaciones, destacando entre ellas la realizada por José Francisco Ruiz Massieu, bajo el título,

Estudios de derecho político de los estados y municipios, misma que fue publicada en 1986 y que se sitúa dentro de la vertiente publicista de los estudios jurídicos, como un importante legado, pues como bien lo señala Jorge Madrazo, quien prologa la primera edición, en dicha obra “los tres primeros estudios se refieren propiamente al derecho municipal” [cuyo objeto de estudio es el municipio] (Ruiz, 1990: XI); sin menospreciar los cuatro subsecuentes, ya que si bien hacen referencia a los Estados, existe una adecuada vinculación con el municipio.

El primer estudio denominado *Elementos para una teoría constitucional del municipio mexicano* tiene como objetivo determinar la verdadera naturaleza del municipio en nuestro país, con base en las diferentes posturas:

a) El municipio como ente sometido al poder jerárquico de otras esferas de gobierno como el nacional o regional, cuyo punto de partida es el referente histórico de las variaciones del ámbito competencial en España y Francia, debido a su poder centralista como estados nacionales o regionales, donde el municipio quedó supeditado al único poder, el del Estado; esta situación dio paso a una nueva tendencia que es: b) el municipio como ente soberano, ya que ante los excesos del centralismo, provocaron la creación de más comunas o municipios en Francia a las cuales se le otorgaron competencias amplias vinculadas al interés de la comuna, como lo señaló Benjamín Constant, un municipio como ente soberano; de tal suerte que el municipio como poder público obtuvo competencia propia (Ruiz, 1990: 4); posteriormente; c) el municipio como ente de descentralización administrativa en donde se avocó a la prestación de servicios públicos pero sin facultades políticas; pasando con el tiempo a d) el municipio como ente natural que se caracteriza por una concepción iusnaturalista al considerar que el municipio “es una institución espontánea y emanada de la condición social del hombre” (Ruiz, 1990: 6); y finalmente, e) el municipio tanto con competencias administrativas como políticas; esta última postura es la que adoptó la Constitución mexicana de 1917 en el artículo 115 en su primer párrafo.

Municipalistas y municipalismo en México

Por lo anterior, Ruiz Massieu define al municipio como una persona moral de derecho público, una entidad de descentralización política y administrativa, un ente político-administrativo territorial, que no está sujeto a potestades jerárquicas de los poderes nacionales ni estatales, sólo al poder de tutela de los congresos locales y del poder judicial y no así del poder ejecutivo estatal, ya que el municipio no ejerce soberanía popular como la federación o las entidades federativas, de tal suerte que para actos como la enajenación de bienes inmuebles o la cuenta de la hacienda municipal requieren de la aprobación o revisión estatal. Contando con capacidad reglamentaria a través de su Ayuntamiento para que pueda desenvolver o detallar su competencia; su órgano de gobierno es de elección popular. (Ruiz, 1990: 6-11)

Asimismo, JFRM hace un comparativo sobre el estatus constitucional entre estados y municipios, destacando una diferenciación, en los siguientes términos: los municipios tienen definidas sus competencias en leyes secundarias locales; en algunos Estados pueden participar en el proceso de reforma constitucional local; que no tienen facultad para iniciar leyes federales; que sus procesos electorales son calificados por los Estados; que no poseen facultades legislativas ni jurisdiccionales; las relaciones laborales de los servidores municipales se sujetan a ordenamientos estatales y que la extinción de los municipios se puede dar mediante una reforma a la ley secundaria. (1990: 8-15)

El segundo de los estudios lleva como título *La trayectoria constitucional del municipio (1821-1983)*, en el cual manifiesta su coincidencia con el primer municipio de Veracruz de acuerdo al proceso histórico, pero calificándolo como una maniobra jurídica por parte de los conquistadores, y no como fruto de una genuina vocación democrática, pues en la medida en que avanzaron en la colonización fueron fundando Ayuntamientos a cargo de titulares propios; aunque cabe señalar que Ruiz Massieu también reconoce en estos Ayuntamientos el respeto a los naturales al permitir que en un inicio los gobernantes

Emilia Durán Ramírez
Alejandro Espinosa Ramírez

prehispánicos conservaran algunas potestades, mismas que fueron reduciendo de manera progresiva. (1990: 21-22)

Asimismo, Ruiz Massieu hace énfasis sobre la alta participación y protagonismo de los criollos en la institución del Ayuntamiento, ante la cerrazón de la clase peninsular durante todo el tiempo de la colonia, al no permitirles el acceso a los altos cargos de la estructura estatal; y que más tarde fueron la fuerza ideológica del movimiento de independencia (1990: 24-25).

Por otra parte, Ruiz Massieu manifiesta la importancia que la Constitución de Cádiz estableció en la evolución del municipio mexicano, al introducir el principio republicano municipal mediante la regulación de elecciones populares de los ediles de manera anual e indirecta, así como la precisión de la competencia o atribuciones de la figura del edil y del ayuntamiento, tales como el manejo de la policía de salubridad, seguridad pública, administración de caudales, repartición y recaudación de contribuciones, vigilancia de establecimientos educativos, cuidado de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, vigilancia de la construcción y reparación de caminos, puentes, elaboración de ordenanzas municipales para su aprobación en las diputaciones provinciales, etc. (1990: 26-27)

Ruiz Massieu hace notar la situación adversa en la postura de los insurgentes e incluso en las Constituciones tanto de 1824 como de 1857, ya que no hubo gran interés por su parte en el municipio, probablemente por la ideología imperante del federalismo norteamericano al considerar a esta institución como de derecho local y que por tanto no atañe a la Constitución Federal (1990: 28); salvo algunos intentos como en la Constitución de Apatzingán que en su artículo 208 señaló que: “los ayuntamientos continuarán mientras no se adopte otro sistema” (Ruiz, 1990: 30); o en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822 al señalar que: “el jefe político ejerce vigilancia sobre los ayuntamientos a fin de que dieran exacto cumplimiento a sus obligaciones” [sin precisar cuáles eran dichas obligaciones] (Ruiz, 1990: 30).

Municipalistas y municipalismo en México

Las Constituciones centralistas (de 1836 y 1843), a diferencia de lo referido en el párrafo que antecede, por la propia naturaleza del régimen regularon de manera más concreta y específica al municipio; en lo particular las leyes constitucionales de 1836 indicaron: Habrá ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en los que había en 1808, en los puertos con 4 mil habitantes o más y en los pueblos que tuvieran cuando menos 8 mil habitantes. En las poblaciones que no estuvieran colocadas en esas hipótesis habría jueces de paz (Ruiz, 1990: 33).

Los ayuntamientos eran de elección popular, asimismo, se les otorgó la facultad de “recaudar e invertir sus ingresos propios, así como sus arbitrios” (Ruiz, 1990: 33). El número de integrantes del ayuntamiento, la resolución de dudas sobre las elecciones, iniciativa de ley para la administración de los ayuntamientos, entre otras, quedó reservada a las juntas departamentales y los gobernadores; y en cuanto a su competencia material se replicó lo señalado en la Constitución de Cádiz. (Ruiz, 1990: 33-34). De tal suerte que hubo una “excesiva injerencia en los asuntos municipales, los ayuntamientos carecen de facultades reglamentarias y se hallan sujetos a la potestad de los funcionarios administrativos” (Ruiz, 1990: 34).

Las bases orgánicas de la república mexicana de 1843 (la segunda Constitución centralista) reguló al municipio muy similar a la primera (1836), pero su contenido fue reducido.

El Estatuto provisional del imperio de Maximiliano de 1865 dispuso que en cada población habría una administración municipal a cargo de alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales en proporción al número de habitantes pero no definió su competencia.

En cambio, dice Ruiz Massieu, “el municipio es una de las banderas que enarboló la Revolución” (1990: 40), de manera que en las reformas al Plan de Guadalupe de diciembre de 1914, el primer jefe de la Revolución (Venustiano Carranza)

se comprometió a establecer la libertad municipal como institución constitucional, consecuentemente, se estipuló que el municipio era la base de la división territorial de los estados y de su organización política, administrado por un ayuntamiento elegido directamente por el pueblo; libertad para el municipio, y no sujetarse a la autoridad intermedia (1990).

Para tal efecto Carranza argumentó lo siguiente: el municipio independiente es la base de la libertad política de los pueblos, así como la primera condición de su bienestar y prosperidad, puesto que las autoridades municipales están más capacitadas, por estrecha proximidad al pueblo para conocer sus necesidades y, por consiguiente, para atenderlas y remediarlas con eficacia (Ruiz, 1990: 41)

Sin embargo, una vez establecido el Congreso Constituyente de 1916-1917 Carranza en su calidad de encargado del ejecutivo federal envió un proyecto sobre el municipio donde no se cumplió con el compromiso de que el municipio también debía obtener independencia económica, situación que fue advertida por algunos diputados pero, finalmente, en el proyecto de dictamen de la comisión respectiva, lo relativo a la hacienda municipal quedó subordinada al Estado, generando una discusión interesante, que Ruiz Massieu sintetiza de manera acertada, por lo que es preciso conocer el contenido del mismo, que es el siguiente:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno (.....), conforme a las tres bases siguientes:

- I. Cada municipio será administrado (.....).
- II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda

Municipalistas y municipalismo en México

al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley. Los municipios estarán investidos de personalidad (.....) (Ruiz, 1990: 43-44).

Los argumentos de la discusión fueron centrados en la idea de que una libertad política no se podía alcanzar sin libertad económica, por lo que una vez realizada la votación con una mayoría calificada por la negativa, 110 vs 35, los constituyentes Heriberto Jara e Hilario Medina presentaron votos particulares sobre la segunda fracción de manera muy específica y en beneficio del municipio pero finalmente el texto aprobado dejó al municipio bajo el estatus de la descentralización política y administrativa, de la siguiente manera:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, (.....)

- I. Cada municipio será administrado (.....).
- II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y, que en todo caso serán las suficientes para atender a las necesidades municipales y.
- III. Los municipios serán investidos de personalidad (.....) (Ruiz, 1990: 43-44)

Por otra parte, Ruiz Massieu también refiere que el constituyente 1916-1917 inicialmente pretendía no incluir la municipalidad en el Distrito Federal, sin embargo, bajo la misma tesitura de la ideología revolucionaria fue aprobada; años más tarde se generaron vaivenes constantes, como en agosto de 1928, que por enmienda fue suprimido tras las confrontas recurrentes y violentas entre la federación y el ayuntamiento de la ciudad de México; pero en diciembre de 1940 fue restaurado; y en julio de 1971 se incluyó la institución de la suspensión y destitución de ayuntamientos para no permitir la desintegración o desaparición.

En el tercer estudio denominado *El municipio en el nuevo artículo 115*, Ruiz Massieu refrenda lo señalado en el anterior estudio, al indicar que el municipio es una maniobra jurídica-política y no un fruto de la vocación democrática; asimismo pone en claro tres conceptos: soberanía, autonomía y libertad municipal, que nos permiten comprender la postura actual del municipio y sus tantas debilidades debido a la consideración incorrecta como un tercer nivel de gobierno.

La soberanía, es el atributo de la nación, consistente en la aptitud para regirse a sí misma sin limitación externa o interna.

La autonomía, es el atributo de los estados federados, que consiste en su capacidad para autodeterminarse en lo concerniente a su régimen interior, con la sola limitación de lo dispuesto por la Constitución General; y

Libertad municipal, es el atributo de los municipios que se caracteriza por la autosatisfacción de los requerimientos financieros del aparato público municipal y uso de sus facultades constitucionales y legales sin injerencia del exterior y en la medida en que satisfaga las necesidades primordiales de la comunidad (Ruiz, 1990: 62).

De tal suerte, que el municipio “no es soberano ni está revestido de autonomía. Se le deben conferir facultades para intervenir en todo asunto que sea de su interés, aunque deba compartir su conocimiento con el Estado o con éste y la Federación” (Ruiz, 1990: 63).

Al respeto Ruiz Massieu advirtió que no era aconsejable una competencia rígida y general para el municipio ya que variaría de acuerdo a las condiciones y perspectivas de cada uno, de tal suerte que lo conveniente era auxiliarse de convenios de coordinación Estado-municipios, pues se podía traspasar responsabilidades y recursos a éstos, conforme a sus condiciones específicas (1990: 63-64).

Municipalistas y municipalismo en México

Enseguida Ruiz Massieu comenta las repercusiones de la reforma de 1983 mediante una sistematización y metodología basada en los siguientes incisos:

a) Aspecto institucional. “el artículo original no preveía una mecánica para sustituir o completar a los ayuntamientos en caso de desintegración total o parcial” (1990: 69). Lo cual fue favorable ya que los gobernadores habían abusado al respecto y relegando a los ediles suplentes, por lo que ahora sería una facultad de las legislaturas locales.

b) Facultades reglamentarias. Se otorga este tipo de facultad a los cabildos para expedir su bando de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas. De igual forma favorable, quitando de esta manera poder a los gobernadores.

c) Competencia mínima. Este cambio fue muy acertado debido a que dio apertura a la celebración de convenios de coordinación conforme a la especificidad de cada municipio.

d) Competencia tributaria. Precisó las fuentes de ingresos municipales así como el otorgamiento de la facultad de elaborar y aprobar el presupuesto de egresos, fortaleciendo así la libertad municipal.

e) Reforma política. Incluir representantes electos por el principio de representación proporcional para todos los ayuntamientos, permitió la democratización formal de tipo constitucional que ya había superada por las propias leyes locales.

f) Relaciones laborales. Al igual que lo anterior, la reforma vino a constitucionalizar la protección de los derechos laborales de los empleados municipales, que se hacía sólo bajo la legalidad y no la constitucionalidad.

g) Coordinación de competencias. Pone en claro la relevancia de los convenios de coordinación antes comentados.

Por último, Ruiz Massieu señala que esta reforma contribuye a la reivindicación del municipio, pero “éste no será rescatado por ese solo hecho. [Ya que] es altamente probable que las fuerzas políticas locales, la inercia centralizadora y problemas de hecho, conspiran para que sus prescripciones no se cumplan cabalmente” (1990: 74).

Por otra parte, en cuanto a su estudio denominado *Los grandes temas del derecho político de estados y municipios* pone de manifiesto el abandono que existe, sobre el derecho local y por supuesto del municipal desde las diferentes aristas, la académica, la de investigación, la constitucional, la legal, administrativa, entre otras.

Ruiz Massieu en sus *Estudios de derecho político de los estados y municipios* analizó con gran calidad el nuevo paradigma del municipio mexicano a la luz de la reforma al artículo 115 constitucional de 1983; sin embargo, cabe advertir que esta obra contó con una tercera edición publicada en el año de 1990 en la cual su autor soslayó el actualizar el texto de esa nueva edición con base a la reforma que sufrió el artículo 115 constitucional del año de 1987, que consistió en reservar a este precepto en todas sus fracciones al municipio, pues lo relativo a las entidades pasó al artículo 116. Aunado al planteamiento de que las leyes de los Estados introducirían el principio de representación proporcional en la elección de todos los municipios; además de la propuesta de que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirían por las leyes expedidas por las legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución General. (Secretaría de Gobernación [SG]. Centro Nacional de Desarrollo Municipal [CEDEMUN], 2000: 50)

Referencias consultadas

Ortiz, E. (2011). José Francisco Ruiz Massieu y la Semana Altamiranista en *José Francisco Ruiz Massieu: aportaciones*

Municipalistas y municipalismo en México

- al Estado de Guerrero*, consultado en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3050>(05-09-2016).
- Ruiz, J. F. (1990). *Estudios de derecho político de los estados y municipios*. México: Porrúa
- Secretaría de Gobernación. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. (2000). El municipio mexicano, reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, México.
- Ruiz-Massieu, C. (2010). En el décimo quinto aniversario luctuoso de JFRM en *José Francisco Ruiz Massieu: reflexiones sobre el pensador*, consultado en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2998-jose-francisco-ruiz-massieu-reflexiones-sobre-el-pensador> (07-09-2016). <http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1769/8.pdf>

Reynaldo Robles Martínez

Alejandro Espinosa Ramírez

Emilia Durán Ramírez

Introducción

En este capítulo, reservado para Reynaldo Robles Martínez, se ofrecen dos apartados, uno, para describir aspectos importantes de su vida y de su formación académica y, otro, para dar cuenta de su obra municipalista y la complementaria. Podrá advertirse que aunque su obra fue cuantitativamente breve, su grandeza se fue construyendo a base de una difusión importante, de tal manera que ha sido infaltable en las referencias jurídicas sobre el municipio.

Algunos rasgos personales

Reynaldo Robles Martínez fue licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México y Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Se desempeñó como catedrático de la Universidad Autónoma del Estado de México, primero como Profesor de asignatura, desde junio de 1981 y, posteriormente, como Profesor de Tiempo Completo en la misma institución desde 1996; además fue profesor del Colegio Mexiquense y profesor visitante de diversas universidades del interior del país, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Oaxaca, Tlaxcala, por mencionar algunas.

En el ámbito profesional el Dr. Reynaldo Robles desempeño diversos cargos entre los que se cuentan los siguientes: de 1970 a 1971 fue asesor jurídico del Gobierno del Estado de México; de 1974 a 1975 fue Jefe de Departamento Jurídico del H. Ayuntamiento de Toluca; de 1976 a 1978 se desempeñó como Síndico Procurador del mismo Ayuntamiento; además, durante este mismo periodo fue integrante del Consejo Directivo del

Alejandro Espinosa Ramírez
Emilia Durán Ramírez

ISSEMYM; en el año de 1977 fue Jefe de la Oficina de Asuntos Jurídicos y Legislativos de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas delegación Estado de México; en 1983 ocupó la Jefatura de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecológico delegación Estado de México; de 1983 a 1985 Jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes delegación Estado de México; en 1990, Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de México; de 1992 a 1993 fue Subprocurador de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México y de 1995 a 1999 Coordinador de Asuntos Jurídicos de la Gubernatura.

Además, el Dr. Reynaldo Robles formó parte del Consejo Directivo 2013-2016 del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C. y en 1975 fue Presidente del Colegio de Abogados del Estado de México.

La obra del Dr. Robles

Por lo que respecta a su producción científica el Dr. Robles Martínez cuenta con la publicación de diversos artículos entre los que destacan: *“La Constitución de 1827 del Estado de México y sus Reformas”* en junio de 2001; *“Comentarios al libro Características de la demanda de Transporte en la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca “ZMTC”*; y el artículo *“Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México reformada el 14 de Octubre de 1870 y publicada el 1° de diciembre del mismo año Toluca: 1870”*, en octubre-diciembre del mismo año, y el artículo *“Federalismo”*, en abril-julio de 2004, todos ellos publicados en la Revista Iniciativa del Instituto de Estudios Legislativos.

Asimismo, de acuerdo con la base de datos de la biblioteca “Dr. Jorge Carpizo” del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Reynaldo Robles cuenta con varios artículos vinculados a la institución del municipio como: *“Reformas constitucionales a la organización municipal”* publicado en la revista Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de

Municipalistas y municipalismo en México

México de marzo-abril de 1995; “Fortalecimiento del orden jurídico que regula al municipio en el Estado de México” publicado en la Revista Legislación Mexiquense de septiembre-octubre de 2003; “El fin del municipio”, publicado en la Revista Prospectiva Jurídica de enero-junio 2012 y “La función legislativa del municipio”, publicado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

También cuenta con una participación en la obra colectiva *“La Reforma de Estado y el Nuevo Federalismo”*, editado por la Comisión Especial para la Reforma del Estado de Oaxaca, en el año 2008; asimismo publicó el libro *“Las Constituciones del Estado de México y sus Reformas 1824-2008”* editado por el Instituto de Estudios Legislativos de la LVI Legislatura del Estado de México en el año 2008; finalmente mención especial merece su obra paradigmática *“El Municipio”*, publicado por la editorial Porrúa en el año de 1987, debido a que es un referente de consulta obligado para estudiantes que incursionan en el estudio de ésta institución jurídica por su claridad metodológica.

El Dr. Reynaldo Robles Martínez fallece el 18 de agosto de 2016, trascendiendo por todas y cada una de sus aportaciones al derecho municipal, tanto en el campo de la investigación como en la práctica cotidiana del ejercicio profesional de la abogacía.

La obra de Reynaldo Robles Martínez *“El municipio”*, cuya primera edición data de 1987, fue revisada y actualizada por su autor a lo largo de nueve ediciones posteriores; cabe mencionar que su contenido está dirigido a un público afín a la ciencia jurídica, por la simple razón del perfil profesional del doctor, sin embargo no deja de ser una obra de consulta obligada para cualquier estudioso de la institución del municipio, ya que la sencillez y claridad en su argumentación la han catalogado como básica y por ello ha trascendido no obstante el paso de los años y la aparición de nuevas obras.

El libro está estructurado en ocho capítulos; en el primero de ellos, denominado Enfoque Científico, el autor hace patente la

necesidad que tiene el hombre de explicar qué es el derecho, cuál es su objeto, su función, sus antecedentes, su origen, su formación y evolución; en consecuencia ha sistematizado el derecho dividiéndolo en ramas, surgiendo así el derecho municipal que tiene como objeto regular al municipio, mismo que define Reynaldo Robles como *“el conjunto de normas jurídicas que regulan la constitución, formación, integración, organización y funcionamiento del municipio; las relaciones jurídicas que se producen con motivo de la actividad que realizan sus órganos, las que se dan entre los mismos órganos municipales, entre éstos y otros órganos municipales o bien, con los particulares”* (2003: 4).

Además Reynaldo Robles señala en este mismo capítulo que al municipio, como objeto de estudio del derecho municipal, se le puede estudiar desde dos puntos de vista; por un lado, como un hecho objetivo, es decir, como algo real y no como una abstracción que sólo existe en la mente del ser humano; y por otro lado, como una realidad jurídica perteneciente al mundo del deber ser, ya sea como objeto o sujeto con derechos y obligaciones.

De igual forma, con un enfoque científico refiere algunas razones por las cuales el derecho municipal está considerado dentro de la ciencia jurídica; así como la relevancia de su autonomía como rama del derecho en el ámbito didáctico. También analiza la relación que tiene el derecho municipal con otras ramas del derecho como el constitucional, administrativo, financiero, económico y electoral. Y finalmente refiere las fuentes de este derecho, tanto de su origen histórico, sociológico y filosófico; así como las fuentes directas e indirectas de conocimiento e incluso de los actos de autoridad e interpretación e integración de las normas que lo complementan.

Por lo anterior, podemos mencionar que el capítulo está encaminado a ubicar al municipio como objeto de estudio del derecho municipal, aunque propiamente la obra no es exclusiva de éste, de tal suerte que se analiza al municipio bajo la arista del mundo de las normas jurídicas.

Municipalistas y municipalismo en México

En el segundo capítulo, el autor aborda algunas generalidades, tales como la conceptualización del término municipio, para lo cual analiza diversas definiciones de autores como: Martingnac, Cuesta, Colmerio y Adolfo Posada, quienes en sus definiciones destacan el elemento humano y el vínculo social que de él se deriva; un segundo grupo de autores acentúan en sus definiciones el elemento físico del municipio, es decir, el territorio, entre los que se cuentan Reynaldo Pola y Mendieta y Núñez; un tercer grupo de autores, apunta Reynaldo Robles, proponen sus definiciones haciendo énfasis en el elemento teleológico del municipio, como son Fabián Onsari, Gabino Fraga y Miguel de la Madrid.

En consecuencia, mediante el uso del método comparativo, Robles Martínez propuso su propia definición diciendo que *“El Municipio mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior”* (2003:31).

También en este capítulo Reynaldo Robles aborda el tema relativo a la naturaleza jurídica del municipio en México, haciendo alusión a las dos corrientes que existen a este respecto; a saber, las que ven al municipio como un organismo descentralizado de la administración pública y las que ven al municipio como un nivel de gobierno; esgrimiendo sendos argumentos para desvirtuar la primera de las posturas y posteriormente arribar a la conclusión de que el municipio es un nivel de gobierno, tomando como base el análisis de diversos numerales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; quedando asentado en la definición que formuló acerca del municipio.

Al respecto, podemos aseverar que la propuesta, de que el municipio es un nivel de gobierno, fue el gran aporte de Reynaldo Robles al municipalismo en México, tal como lo afirma Carlos

Quintana Roldan, al prologar la primera edición de la obra de Robles (2003: IX-X), y con posterioridad lo reitera, Carlos Quintana, en su obra *Derecho Municipal* al manifestar: “nos afiliamos a la idea de estimar que es el municipal el primer nivel de gobierno, porque sin duda es el más cercano a la población, tanto por su diseminación por todo el territorio nacional, como por el tipo de servicios básicos que atiende” (2005: 17).

De igual forma, el autor analiza el tema relativo al origen del municipio aludiendo las tesis que se han formulado al respecto, tales como: la jurídica, la sociológica y la ecléctica, refutando estas dos últimas al considerarlas inaceptables, adoptando su posición personal en favor de que el municipio es una creación jurídica; esta postura es respetable pero también podría ser refutada por otros estudiosos del tema ya que la norma jurídica, de acuerdo al proceso histórico del municipio, sólo lo reconoció (reconoce) institucionalmente.

Finalmente en este segundo capítulo Robles Martínez realiza un esbozo acerca del surgimiento del municipio en Roma, en España y en Francia.

Continuando con la estructura de la obra de Reynaldo Robles, el tercer capítulo lo dedica al estudio exhaustivo del desarrollo histórico del municipio en México, comenzando con la narrativa de cómo se instaló el primer municipio en tierras mexicanas a manos de Hernán Cortés, quien en un principio fue auspiciado por el Gobernador de Cuba Diego de Velázquez para realizar dicha empresa, apuntando nuestro autor, que la fundación del primer ayuntamiento fue más por razones políticas y militares a través de actos simulados para satisfacer los requisitos de la conquista (2003: 82).

Posteriormente hace referencia a la forma de gobierno del municipio colonial donde los cargos de regidor, escribano, alguacil y fieles ejecutores, entre otros, eran vendidos al mejor postor; también hace alusión al cabildo de indios y al cabildo español y a las funciones que éstos tenían en el ámbito administrativo, legislativo y judicial.

Municipalistas y municipalismo en México

Por lo que respecta a la etapa del México independiente, el recorrido histórico se basa en el análisis de diversas normatividades, tales como la Constitución de Cádiz de 1812 que reguló al municipio en catorce de sus artículos, señalando que los ayuntamientos se encargarían del gobierno interior de los pueblos, se estableció la integración y facultades de éstos; preceptos que fueron conservados y aplicados hasta 1821, fecha en la que se generó una regulación propia del municipio.

Cabe destacar que el autor, bajo el hilo conector, refiere que la Constitución de Apatzingán de 1814, a pesar de su no vigencia, omitió la regulación directa de esta institución a diferencia del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1821 que sí lo contempló, al igual que la Constitución de 1824, aunque a libertad de las entidades federativas, razón por la que enseguida el autor procede a la revisión de la Ley Orgánica donde se reguló al municipio en el caso del Estado de México.

De la misma manera, la Constitución de 1836 señaló que “*habrá ayuntamientos en las capitales de los departamentos*” (Robles, 2003:112), estableció la forma de su integración y la forma de elección, entre otros aspectos, razón por la cual se le otorga el mérito de ser la primera que reguló de manera directa al municipio durante esta etapa. Por su parte las Bases Orgánicas solo se remitieron, en un solo artículo, a dar vida a los municipios de una manera indirecta, al igual que la Constitución de 1857.

A diferencia de las Constituciones antes referidas, la de 1917 fue la que desarrolló al municipio de una manera más precisa, ya que se consideró al municipio “independiente” como una de las grandes conquistas de la Revolución Mexicana; independencia no sólo política sino también económica (Robles, 2003: 127), motivos por los cuales el autor analiza tanto el proyecto de dicha Constitución así como algunos debates suscitados en torno a su aprobación.

Finalmente en este capítulo Reynaldo Robles analiza y comenta las diferentes reformas que ha tenido el artículo 115

constitucional, enfatizando las diferencias del contenido del precepto constitucional. Por lo anterior es preciso hacer notar la pasión del autor por la institución del municipio, pues trata de desentrañar los más mínimos detalles y sucesos que acompañaron al municipio en su evolución histórica.

El cuarto capítulo Reynaldo Robles lo dedica al análisis de los elementos básicos que conforman al municipio, es decir, la población, el territorio y el gobierno; en relación al primero señala que el municipio como célula de organización requiere de una población, sin embargo ésta debe estar unida por vínculos que identifican a dicha población como el lenguaje, un mismo pasado histórico, las tradiciones, la religión, lazos de sangre, entre otros, conformando relaciones de vecindad la cual no se ve reflejada en las leyes municipales, apunta el autor, sino en la práctica cotidiana de convivencia; y puntualiza que las leyes orgánicas de las diversas entidades federativas al referirse a la población sólo regulan la forma de adquirir y perder la vecindad así como los derechos y obligaciones de los habitantes, aseverando que la vecindad es el vínculo más importante en el municipio, de la mayor o menor unidad de los vecinos depende la fortaleza del municipio (2003: 229).

En relación al segundo de los elementos del municipio, el autor señala que el territorio donde se asienta el municipio le es propio, pero no exclusivo, ya que forma parte de un territorio mayor, el del Estado; y que a aquél sólo le corresponde la superficie terrestre, excluyendo del territorio municipal el espacio aéreo, el marítimo y el subsuelo, los cuales pertenecen a la federación.

Por último, al referirse al elemento relativo al gobierno del municipio, comenta el autor cada uno de los principios constitucionales, de carácter político como administrativo y económico, que conciernen a la obligación de las entidades federativas a establecer como base de su división territorial, política y administrativa al municipio libre, al ayuntamiento como el órgano de gobierno de tipo colegiado, de elección popular, así como los principios electorales; a la personalidad que tiene el municipio como persona colectiva de derecho público; a la

Municipalistas y municipalismo en México

facultad reglamentaria; así como a los principios en materia de servicios públicos y los relativos a la materia hacendaria.

El quinto capítulo, Robles Martínez lo dedica al estudio del órgano de gobierno del municipio que es el Ayuntamiento, precisando algunos aspectos tales como su integración, la calificación de la elección del ayuntamiento, el funcionamiento y atribuciones de los ayuntamientos y sus servidores públicos. En este apartado el autor nos define al ayuntamiento como un órgano de gobierno colegiado, que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, que se integra con individuos de elección popular, que es el máximo órgano del gobierno municipal y que tiene la representación de éste (2003: 267-268).

Señala que los ayuntamientos se integrarán, de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Federal, con un presidente y el número de síndicos y regidores que la ley determine, lo cual estará en función al número de habitantes que tenga cada municipio. En relación a la calificación de la elección de los ayuntamientos, el autor nos hace saber que de conformidad con la reforma constitucional de 1996, ésta es realizada por un órgano municipal electoral autónomo que califica y declara la validez de las elecciones, así como la asignación de regidores de representación proporcional, con lo cual se abandona el anterior sistema de calificación por órgano político o de auto calificación.

En cuanto al funcionamiento de los ayuntamientos, Reynaldo Robles menciona que éste es a través de sesiones denominadas “cabildo” y que pueden ser de diferentes tipos: cabildos ordinarios, extraordinarios, solemnes y permanentes. Los primeros son aquellos que se celebran periódicamente y en las fechas señaladas por la ley para desahogar todos los asuntos que son competencia del ayuntamiento; serán extraordinarios cuando haya que resolver asuntos que no admiten demora y se tratan como único punto en el orden del día; los solemnes son los que revisten un protocolo especial dada su importancia, y los permanentes serán cuando la naturaleza de un asunto requiera de una atención prolongada.

Alejandro Espinosa Ramírez
Emilia Durán Ramírez

Por lo que respecta a las atribuciones del ayuntamiento, en primer término se refieren las de tipo hacendaria, que son las que tienen relación con la percepción, administración, distribución y erogación o utilización de los recursos que integran el patrimonio de un ente público, en este caso, del municipio; de tal suerte que el autor se remite a señalar cómo se integra dicha hacienda pública que hoy día se ha denominado “libre”, en términos del artículo 115 constitucional, y que se constriñe a los rendimientos de sus bienes, contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establecen a su favor como son las participaciones federales, los derivados de la prestación de servicios públicos, entre otros, señalando su estricta limitación en esta materia (Robles, 2003: 280-281).

También se refieren las atribuciones en materia de desarrollo urbano, que permiten al municipio planear su progreso urbanístico mediante la implementación de mecanismos, técnicos y administrativos para lograr mejores condiciones de vida a sus pobladores; de igual forma, en lo que respecta a su reservas ecológicas y territoriales, zonas conurbanas y zonas federales que se encuentren dentro del territorio municipal; dando origen a las atribuciones concurrentes entre la Federación, Estados y Municipios (Robles, 2003: 283-284).

Por otra parte, el autor indica lo relativo a la prestación y regulación de los servicios públicos que se encuentran a cargo de los municipios, mismos que permiten de manera esencial una vida digna a los habitantes de su comunidad, tales como el agua potable, alumbrado público, limpia, mercados, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito; todos ellos servicios fundamentales de acuerdo a sus condiciones socioeconómicas y territoriales, así como su capacidad administrativa y financiera, los cuales, como acertadamente lo señala Robles Martínez, son enunciativos y no limitativos, ya que pueden verse ampliados previa determinación de las legislaturas locales (Robles, 2003: 286-290).

Asimismo, se abordan las atribuciones inferidas de los artículos constitucionales: 3º, 73 fracción XXV y 31 fracción II, para

Municipalistas y municipalismo en México

impartir educación por parte de los municipios, instrucción cívica y militar, respectivamente; así como la atribución de aplicar sanciones en materia administrativa derivada del artículo 21 constitucional.

El capítulo sexto está dedicado a la función administrativa y el séptimo a la función legislativa y jurisdiccional del municipio; por lo que respecta a la primera Reynaldo Robles va delimitando las atribuciones subjetivas sobre este ámbito, es decir, qué corresponde a cada uno de los servidores públicos de manera objetiva y subjetiva, como a la presidencia municipal-presidente municipal, secretaría del ayuntamiento-secretario municipal, regiduría-regidor, sindicatura-síndico, tesorería-tesorero, etc. En cuanto a la función legislativa, el autor primeramente hace una distinción entre acto legislativo y acto reglamentario, concluyendo que el primero le es propio a un órgano legislativo más no a un órgano administrativo como lo es el municipio, pero no obstante ello, su postura infiere una defensa hacia la importancia de los municipios en esta materia, señalando que de conformidad con lo dispuesto en la fracción II del artículo 115 constitucional, los ayuntamientos tienen facultad para aprobar los Bandos de Policía y Buen Gobierno, los Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas, en sus respectivas jurisdicciones, cuya trascendencia es igual a la de una ley (Robles, 2003:355-361).

Por lo que respecta a la función jurisdiccional el autor dice que ésta consiste en conservar el orden jurídico resolviendo las controversias que se susciten entre los habitantes que se relacionan en su territorio o bien en la llamada vecindad, dando así un enfoque demasiado genérico ya que con base en el principio de división de poderes, ésta sólo es atribuible a los órganos jurisdiccionales como más adelante lo refiere en cuanto a la enunciación de la modalidad de solución a conflictos en el contencioso administrativo.

En relación a las funciones legislativa y jurisdiccional, el optimismo de Reynaldo Robles no es compartido, al afirmar que,

en relación a la primera, los bandos municipales, reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas creadas por el municipio tienen igual trascendencia a la de una ley; tampoco se comparte el criterio de que el municipio ejerce la función jurisdiccional cuando los órganos municipales resuelven los conflictos suscitados entre los habitantes del municipio con motivo de la vecindad o cuando se cuestionan los actos de la administración pública, pues como lo señala Alfonso Nava Negrete *“el municipio tiene suprimida su potestad legislativa, disminuida y subordinada la judicial y sólo se presenta a los ojos de la comunidad con su potestad administrativa, responsable fundamentalmente de la administración y gestión de los servicios públicos”* (1997: 2166).

Finalmente, Reynaldo Robles en su capítulo octavo hace un estudio de derecho comparado entre países como Gran Bretaña, Alemania, España, Francia, Estados Unidos de Norteamérica, Cuba, República Dominicana, Colombia, Venezuela, Ecuador, Paraguay, Bolivia, Perú, Chile y Argentina; donde Gran Bretaña resulta un modelo interesante sobre el manejo del ayuntamiento, ya que como lo refiere el autor, años posteriores a la Segunda Guerra Mundial ocupó un lugar privilegiado al proporcionar los servicios más esenciales e importantes en la vida del ser humano; sin embargo hoy día se ha transitado a una nueva etapa en donde el ayuntamiento se convierte en un vigilante o supervisor del trabajo realizado por particulares, compañías privadas, asociaciones, etc., disminuyendo de esa manera costos de muchos servidores públicos. En Alemania se destacan formas de gobierno municipal como el de Corporación y el de Sistema de Consejo Municipal que funcionan de diversa manera de acuerdo a la zona geográfica. El municipio español con muchas similitudes al mexicano, etc., así como en los países latinos.

Por lo anterior, podemos concluir que Reynaldo Robles Martínez fue un municipalista paradigmático y gran defensor de la institución del municipio, de tal suerte que su obra ha sido y sigue siendo una importante fuente de consulta para muchos estudiosos de la institución.

Municipalistas y municipalismo en México

Referencias consultadas

- Instituto de Investigaciones Jurídicas. (1997). “*Municipio*” en Diccionario Jurídico Mexicano. México, Porrúa-UNAM.
- Nava Negrete, Alfonso. (1997). Diccionario Jurídico Mexicano. México, Porrúa-UNAM.
- Quintana Roldán, Carlos, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 2005.
- Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, México, Porrúa, 2003.
- http://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/OPL/pdf/aspirantes/SintesisCurricular/Mexico_RoblesMartinezReynaldo.pdf
- <http://iapem.mx/pdfs/Consejo-Directivo.pdf>
- <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1736/26.pdf>
- <http://132.248.42.11:8991/cgi-bin/multibasealeph/frames.pl?pala-bra=reynaldo+robles&campo=Todos&adjacent=false>

Miguel Acosta Romero

José Miguel Madero Estrada

Introducción

Tuve la fortuna de conocer a Don Miguel Acosta Romero y ser su alumno en el programa académico de la Maestría en Derecho Público impartido en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Nayarit, en el periodo 1995-1996. Esta circunstancia no será óbice para la objetividad que se pretende sirva este capítulo –pero declaro honradamente que me resulta indispensable mostrar primero la gratitud que un alumno debe a su maestro– a fin de analizar un tema intelectual apasionante que no merece mayor encarecimiento en el legado del doctor Acosta Romero: el estudio de la institución municipal.

Para alcanzar mi objetivo, he dividido este capítulo en cuatro apartados, cuyos títulos explican con suficiencia el contenido: El municipalismo de Don Miguel Acosta Romero; Origen y evolución municipal en México; El estudio de los elementos del municipio y su repercusión en la actualidad; Conclusiones.

El municipalismo de Don Miguel Acosta Romero

Jurista, investigador, servidor público, el también profesor universitario y tratadista, formó toda una época en la enseñanza del derecho. El maestro no sacó del olvido el tema municipal, todo lo contrario, prosiguiendo con el desarrollo de la corriente municipalista desde una visión constitucional-administrativista, sus estudios permitieron desentrañar el camino andado a partir del modelo legislativo reformado en 1983, durante la presidencia de Miguel de la Madrid, cuando campanas y cohetes anunciaban la nueva era del municipio libre, supuestamente más fortalecido en facultades y competencias.

Sin embargo, la posición que sobre este particular guardó el maestro Acosta, anunciada básicamente en su obra de Teoría

General del Derecho Administrativo, revela un estudio crítico-propositivo en el que apunta y anticipa los cambios profundos, pero también la redefinición de prioridades que la institución municipal requería desde entonces, cuya realidad es hoy, efectivamente, un pesado lastre.

Me permito hacer una breve exploración sobre dos cuestiones que considero centrales en la obra de Don Miguel Acosta Romero, una de ellas relacionada con la tesis histórica-sociológica y la otra, sobre el análisis legislativo que aborda en el estudio de los elementos del municipio, su naturaleza política y su importancia en la vida nacional

Origen y evolución municipal en México

Nada tiene de extraño, en realidad, que un tratadista especializado en derecho administrativo y en otras ramas afines, nos presente una línea de pensamiento sobre la naturaleza histórica del municipio mexicano. Y es que del municipio se ha dicho sobre el concepto mismo, que es una institución que corre paralela a la concepción iusnaturalista y sociológica, constituyendo así el objeto del derecho municipal como disciplina autónoma. Acosta Romero desmarca a la institución municipal del campo tradicional que sobre su origen y evolución algunos doctrinistas habían expuesto críticas al considerarla una disciplina secundaria, alejada de los fines estatales en una sociedad determinada, en todo caso ligada única y exclusivamente al derecho constitucional (Burgoa, 1984: 113-114). A partir de esa postura, resurge la escuela que sostiene la autonomía científica del derecho municipal (Quintana, 1995: 124 y ss).

Congruente con ello, para Miguel Acosta Romero, “[...] el municipio es una realidad social regulada por el derecho a partir de sus más remotos orígenes”, posicionamiento que lo conduce a compartir el carácter universal de esa institución política y social en la mayoría de las naciones, tal como se sostiene en la idea de que el municipio tuvo un carácter diferente al estatal, al ostentar sus propias funciones a pesar de reconocer y acatar las leyes generales (Ochoa Campos, 1940: 35).

Municipalistas y municipalismo en México

Aunque la Antigüedad conoció formas asociativas entre nacientes organizaciones políticas –como en Roma y Grecia, al expandirse el imperio y administrarse las ciudades, respectivamente– el municipio nació y se desarrolló desde sus orígenes con base en los valores de autogobierno y libertad, categorías que bien pudieron inspirar a Hernán Cortés al fundar la villa rica de la Veracruz y después el de Tepeaca, como entidades de poder político desvinculados de la gobernación de Cuba. Siguiendo esa línea de pensamiento, el maestro completa el examen histórico de la institución, dando cuenta que durante el fin de la dominación española tuvo la cualidad de representar a la soberanía de la colonia y fijar el estatuto propio de los Ayuntamientos para impulsar la separación política de España, en 1808 (Acosta, 1995: 688-689).

Bajo esa tesitura, aunque categóricamente la considera una institución social, el maestro Acosta delimita brevemente el estudio histórico a través de mostrar la evolución del municipio mexicano, a partir de los documentos fundamentales, desde 1824 hasta el Constituyente de 1916-17.

Sin embargo, bien percibió el maestro Acosta que el clamor del Congreso Constituyente de Querétaro fue una clara animadversión en contra de cualquier autoridad intermedia entre el municipio y el Estado, como así venía ocurriendo en los antiguos distritos, partidos, cantones o territorios federales.

Ese hecho fue como una llave que abre las puertas a descubrir, bajo un mismo cristal y desde ángulos distintos, cómo fue evolucionando el municipio dentro la zigzagueante realidad política mexicana, en la vieja querrela existente entre federalistas y centralistas.

El estudio de los elementos del municipio y su repercusión en la actualidad

Si bien el federalismo es visto como una expresión complementaria de la voluntad democrática opuesta al centralismo por la falta de libertad en los estados y municipios, la posición

doctrinaria de Miguel Acosta radica en sostener que la organización federal no siempre tiene formas igualitarias en todos los estados, ya que en el caso mexicano, las entidades federativas organizan su gobierno interior atendiendo una serie de condiciones que hacen todavía más complicada la vida municipal, una de las tres esferas de competencia.

A guisa de expresar una generalidad, en nuestro país no existen problemas locales con caracteres distintos que reclamen otra solución que la meramente municipal, pues de suyo es cierto que los problemas y necesidades que afectan a todo el país, son los que se encuentran en cada entidad federativa y, por lo mismo, reflejados en los municipios que forman el territorio de éstas.

Por ello, cuando delimita la ubicación del municipio dentro del sistema federal, lo hace para referirse a una esfera de competencia con una realidad propia y no simplemente como un elemento adherido a la organización federal, separándose de quienes lo conceptúan como una simple base de división territorial y política (Martínez, 1983: 153).

El análisis teórico de Acosta Romero, atendiendo a un concepto sociológico como ya se dijo, reconoce el carácter político-administrativo municipal como una forma de organización que configura la estructura del gobierno de esa demarcación, a juicio del tratadista, “la más democrática que se ha dado en el transcurso de la historia mundial”.

Aunque aisladamente, en el concierto estatal, la Constitución del Estado de Hidalgo, expedida aquel lejano 20 de septiembre de 1920, estableció en su artículo 16 que la división del poder público quedaría compuesta por los órganos legislativo, ejecutivo, judicial y municipal, y al ser tal disposición considerada como vanguardista de su tiempo, produce la idea de que a la esfera municipal, además de elegirse libremente a su gobierno, se le atribuye resolver sin intervención de otros poderes los asuntos propios de la comunidad en el marco de una coordinación de funciones.

Municipalistas y municipalismo en México

Esta es la razón por la cual la teoría que compartió con el foro académico el maestro Acosta habla del municipio como forma de descentralización dirigida como contrapeso al centralismo, lo que lamentablemente todavía no es una realidad. De ahí que critique a quienes consideran al municipio como organismo descentralizado por región (Fraga, 1973: 204), pues la actividad de esa institución no es restrictiva para prestar servicios públicos, sino que tiene a su cargo múltiples actividades políticas, sociales, económicas y culturales, sin que exista una jerarquía entre el régimen de autoridad en México, sino una delimitación de las competencias.

Las características del municipio las extrae de forma tan sencilla del artículo 115 constitucional, recién reformado entonces: base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados; personalidad jurídica; patrimonio propio y administración libre de la hacienda.

A ese respecto, en el mismo texto pero en diferente tema de su obra, hemos encontrado una interesante exposición de razones sobre la factibilidad de la existencia del municipio dentro de la jurisdicción del entonces territorio del Distrito Federal, actualmente extinto. Afirmaba el maestro, a propósito de demandar los derechos de soberanía conculcados, que

“[...] el municipio no es una mera demarcación geográfica en la que el Ayuntamiento, concebido como una simple unidad administrativa, lleva a cabo su acción. El municipio es, históricamente, ante todo una institución política en la cual el pueblo ejerce el autogobierno y el cuidado de sus intereses comunitarios. Escuela de democracia por excelencia, es un elemento indispensable para la democratización de una sociedad. La reconversión del Distrito Federal en una auténtica entidad fundadora del pacto federal no puede hacer menos de la reinstauración en ella del régimen municipal, con las modalidades especiales que los procesos de la administración pública exijan” (Acosta, 1995: 373).

Desafortunadamente, tanto la reforma constitucional que dio nacimiento al estado de la Ciudad de México como el decreto por el cual se expide su Constitución, a través de una Asamblea Constituyente *ad hoc*, siguen ignorando la opinión del maestro, pues al ser la Ciudad libre y autónoma es compatible con la existencia de municipios, cuyas delegaciones fueron convertidas en demarcaciones territoriales y alcaldías, con la misma configuración de los elementos municipales que se conocen hoy día.

De ahí que el territorio municipal, conformado por el espacio geográfico establecido por la costumbre y reconocido por el legislador con la extensión y límites que posee cada municipalidad, es donde tiene lugar la actuación de los órganos y funciones municipales mediante la participación ciudadana y vecinal de la población que ahí habita y reside.

Este elemento, que de forma tan amplia ha sido estudiado por los municipalistas, donde el doctor Acosta Romero no habría de ser la excepción, abrió un debate todavía latente en el sentido de que dentro del territorio federal coexisten bienes nacionales, estatales y municipales, cada uno conforme su propio orden jurídico, y en ese sentido, la naturaleza jurídica del territorio consiste en que, como consecuencia del *dominium* municipal, traducido en su autonomía, en toda la entidad federativa debe darse entera fe y crédito a los actos y procedimientos de las autoridades municipales, en los asuntos de su competencia. Por ese motivo, el artículo 121 constitucional debería decir en todo el territorio nacional y no en cada Estado de la Federación, pues así como se encuentra redactado excluye indebidamente a los municipios y a las nuevas demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Dispone el artículo 115 de la Carta Magna un modelo de división federal de articulación territorial que comprende a cada una de las demarcaciones municipales, reconociendo con ello su capacidad de autogobierno que no es otra cosa que predicar su autonomía. En principio, esa demarcación municipal viene siendo la base del territorio del estado, por lo que el conjunto de demarcaciones municipales forman la totalidad del territorio

Municipalistas y municipalismo en México

estatal, incluyendo además a las islas que le corresponden. A su vez, la suma de los territorios que conforman a una entidad federativa, constituyen el territorio nacional.

Ese modelo de federalismo tradicional responde básicamente a los principios de unidad territorial y autonomía con un poder limitado, dado que en ningún caso puede oponerse a aquella. Nuestro sistema constitucional concibe a los estados de la Federación precisamente como unidades constitutivas subnacionales compuestas por demarcaciones municipales geográficamente heterogéneas, vinculadas al todo de los estados.

Ahora bien, la agenda que en su tiempo abarcó el tema municipal en la obra de Don Miguel Acosta Romero, se inspiraba en las variantes posibles que inciden en la vida municipal a la luz de aquella reforma constitucional de 1983.

Pero, donde particularmente aporta una tesis sustentable sobre la autonomía política, administrativa y financiera que corresponde por antonomasia a ese orden jurídico, es cuando aduce que radicaba en la capacidad jurídica para poder elegir a sus propias autoridades con la garantía plena de que su funcionamiento jamás podrá ser intervenido por ningún otro poder, así como en la gestión y solución de los asuntos que corresponden a ese ámbito de autoridad con la disponibilidad de recursos tributarios necesarios para el cumplimiento de sus fines, donde precisamente sobresalen dos aspectos que cotidianamente cobran trascendencia hasta nuestros días: las relaciones entre el municipio, la Federación y las entidades federativas y la relacionada con legislación municipal.

Respecto de la primera cuestión, saliendo de los estrechos márgenes que literalmente impone el artículo 124 constitucional y con vista en una lectura sistemática y funcional de la Constitución federal, se desprende que la distribución de competencias está asignada de la siguiente manera:

1. Facultades expresamente otorgadas a la Federación, así como aquellas facultades implícitas necesarias para ejercer las primeras.
2. Facultades que le corresponden a los estados a partir de un sistema de asignación residual en términos del artículo 124 de la Constitución.
3. Facultades expresamente asignadas a los estados y municipios.
4. Facultades se encuentren absolutamente prohibidas a los estados.
5. Facultades que sólo pueden ejercer los estados con autorización del Congreso de la Unión.
6. Facultades multicompetenciales asignadas por el texto constitucional a diversos órdenes de gobierno sin que mandate una articulación necesaria, reconociéndose así, por principio, libertad de configuración normativa a cada orden jurídico.
7. Facultades concurrentes asignadas por el texto constitucional al establecer expresamente que algunas facultades se ejercerán mediante la articulación entre los diversos órdenes de gobierno (federal, estatales y municipales), facultándose al Congreso de la Unión para la emisión de leyes generales que posibiliten dicha articulación.

Tomando en consideración los cambios que se han venido introduciendo, el concepto de concurrencia no es un concepto ambiguo, sino que se reconocen diversos tipos que se articulan según el alcance que adopta el Congreso de la Unión al definir y modular las competencias de las entidades y municipios.

Así, el concepto de concurrencia deja de ser un concepto general, y se transforma la materia en la cual se aplica. Las materias concurrentes, que como excepción a la regla residual del artículo 124 se han ido generando en la Constitución, no se crearon todas en un mismo momento, sino que responden a elementos históricos específicos que requieren de un análisis particular en cada tipo de caso.

Municipalistas y municipalismo en México

En consecuencia, de la lectura y análisis comparativo de distintas fracciones del vigente artículo 73 constitucional, se advierte que existe una diversa construcción normativa respecto de unas facultades y otras, según la materia de que se trate. En algunos casos, la Constitución dispone que en la ley se establezca la concurrencia entre la Federación, los Estados y los municipios; en otros, prevé que la ley fije las bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, o bien, las bases para la concurrencia entre aquéllos, de modo tal que los órdenes jurídicos se vean compensados estructuralmente respetando las líneas principales del modelo federal: la coordinación y concurrencia del que originalmente nos hablaba el maestro Acosta.

Por otra parte, nos describía las facultades municipales para expedir reglamentos, bandos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general. A partir de esa facultad, se ha podido desarrollar la tesis de que los municipios son productores de normas jurídicas, con características no formales, pero semejantes a las de la ley, de manera que su expedición se sujeta a un procedimiento materialmente legislativo, de carácter especial.

Así, el derecho de iniciativa de ley o decreto es la primigenia facultad de carácter legislativo que la gran mayoría de Constituciones políticas de las entidades federativas confieren a los Ayuntamientos. Esto indica que no es una facultad potestativa a cargo del presidente municipal, sino del Cabildo en pleno. Implica, por lo mismo, una etapa de preparación del proyecto y su consiguiente presentación en sesión a fin de que los miembros del Ayuntamiento se pronuncien afirmativamente, hecho lo cual, en una siguiente etapa, remitirla al Congreso para el trámite legislativo correspondiente.

La colegiación es una premisa que sustenta la elaboración y aprobación de las iniciativas municipales que son presentadas para su trámite ante el Congreso local. Dichas iniciativas contienen la posición institucional del gobierno municipal,

no son representativas de la individualidad de algunos de sus miembros, sino del Ayuntamiento con la integración plural y la alternancia partidista que hoy tiene. Sin embargo, algunas Constituciones estatales estipulan la limitación de que las iniciativas deben circunscribirse solamente a la materia de gobierno municipal, por lo que si trata de otra, pueden desecharla.

¿Qué comprende el término gobierno municipal? Es sinónimo de Ayuntamiento y gestión municipal, quiere decir entonces que su materia es tan amplia como tenga relación con el ejercicio de facultades potestativas y obligatorias del Ayuntamiento, incluyendo a las funciones de sus dependencias, órganos internos y autoridades auxiliares de su demarcación.

Conclusiones

El municipalismo puede entenderse como una corriente del pensamiento cuyo objeto de estudio se inspira en la institución municipal, tomada en contexto y vinculación con el régimen jurídico, social, político, económico e histórico que se consagra y del que deriva en la Constitución Política de cada país.

Los municipalistas, en cambio, forman en el tiempo un grupo de especialistas e intelectuales en derecho municipal que se enfocan en conocer y entender metodológicamente la variedad de campos y temas inherentes al régimen municipal. Los exponentes de este grupo no se agotan en la mera descripción de reformas a normas jurídicas ni construyen tesis que tratan de entender o explicar esas normas; tampoco proporcionan un marco de conceptos o acumulación de datos e informaciones existentes sobre la materia, sino que su dedicación y las aportaciones que producen en el campo del derecho municipal y del derecho constitucional en general, parte desde la perspectiva de su aplicación en la realidad económica, social y política, a efecto de comprender, por tanto, de qué forma se actualizó nuestra realidad constitucional.

Municipalistas y municipalismo en México

Miguel Acosta Romero, fue uno de esos exponentes. Si bien desde su desaparición, muchos cambios se han añadido al sistema municipal consagrado en la Constitución, hizo con atesorada visión y realismo, que el estudio del municipio fuera desde el plano de una institución genuina de los mexicanos que, pese a sus problemas ancestrales, enfatiza el valor de la participación activa en la vida cívica y política.

Referencias consultadas

- Acosta Romero, Miguel (1995), Teoría General del Derecho Administrativo, primer curso, decimosegunda edición actualizada, México, Porrúa.
- Burgoa O., Ignacio (1998), Diccionario de Derecho Constitucional, garantías y amparo, 5ª edición, México, Porrúa.
- Fraga, Gabino (1978), Derecho Administrativo, decimooctava edición, México, Porrúa.
- Martínez de la Serna, Juan Antonio (1983), Derecho Constitucional mexicano, México, Porrúa.
- Ochoa Campos, Moisés (1981), El municipio, su evolución institucional, México, Porrúa.
- Quintana Roldán, Carlos F. (1995), Derecho Municipal, México, Porrúa.

Carlos F. Quintana Roldán

Carlos Ricardo Menéndez Gámiz

Introducción

En este capítulo han bastado dos apartados para exponer la personalidad intelectual de Carlos F. Quintana Roldán, uno, para dar cuenta de su formación y trayectoria y, otro, para explicar su contribución al pensamiento municipalista. Pero, la simbiosis de ambos segmentos habla de la consistencia que el Dr. Quintana ha logrado a lo largo de su vida, vale decir, que en él no se encuentran movimientos disruptivos y sí una riqueza intelectual cuyo análisis resulta siempre incompleto. Estas líneas, de acuerdo con el objetivo del libro *El municipalismo y los municipalistas en México*, se dedican a la vertiente municipalista del Dr. Carlos Quintana Roldán, pero es necesario advertir que su vida y obra es de márgenes mucho más amplios.

Formación y trayectoria

El Dr. Carlos Francisco Quintana Roldán nació el 4 de junio de 1946 en Temascalcingo Estado de México, México.

Su licenciatura en Derecho la realizó en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), egresó en el año 1971 con el grado de Licenciado en Derecho.

Con gran entusiasmo, en septiembre de 1985 concluye sus estudios de especialización en Derecho Constitucional y Administrativo, en la Facultad de Derecho de la UNAM, y recibe una mención honorífica.

En agosto de 1987 obtiene el grado de Maestro en Derecho con mención honorífica por parte de la Facultad de Derecho, de la UNAM, obtiene además la cédula profesional de estudios de Maestría. Concluyendo su maestría, continuó con sus estudios de posgrado para obtener el grado de Doctor en Derecho, mismo

que logró en febrero de 1991, y una vez más con Mención Honorífica de la Facultad de Derecho.

A través de su fructífera y larga trayectoria de trabajo académico y de investigación, el Dr. Quintana Roldán logra el reconocimiento del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) y su ingreso al Sistema Nacional de Investigadores (SIN) nivel uno. El historial y su excelente desempeño académico, que ha sido coronado con su pertenencia al SNI, tiene sus raíces en el año 1972, en el que inicia su labor docente en la Facultad de Derecho de la UNAM.

Es un destacado profesor de carrera en la Facultad de Derecho de la UNAM, en Licenciatura y Posgrado, en la cual imparte las materias de Sociología General y Jurídica; Derecho Municipal; Administración Pública Federal, Estatal y Municipal; Derecho Laboral y Burocrático; y Derechos Humanos.

También fungió como Profesor visitante en distintas universidades en todo el país, entre las cuales destacan: La Universidad de Guadalajara, la Universidad Autónoma del Estado de México, la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, y la Universidad Autónoma de Guanajuato.

Su labor académica también define al Dr. Quintana Roldán como un académico de excelencia, entre 1979 y 1982 formó parte Integrante del Consejo Técnico de la Facultad de Derecho.

Entre 1982 y 1985 se desempeñó como Secretario Administrativo de la Facultad de Derecho de la UNAM, y en el periodo 1985 a 1987 fue Director General de Recintos Culturales, Recreativos y Deportivos de la UNAM.

Esta sólida y larga experiencia son el telón de fondo para el arribo del Dr. Quintana Roldán como Coordinador del Doctorado por Investigación, en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, cargo que desempeñó durante el periodo 1994-1995.

Municipalistas y municipalismo en México

Su nombre ha sido parte, en los años 2000 y 2008, de las ternas propuestas por el Rector de la UNAM para ser designado como Director de la Facultad de Derecho.

El Dr. Quintana también ocupó el cargo de Presidente de El Colegio Mexiquense, A. C., entre 2002 y 2006, institución reconocida por el CONACYT como de excelencia.

Integrante de Número de la Asociación Nacional de Doctores en Derecho; del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP); del Instituto de Administración del Estado de México (IAPEM); del Colegio de Profesores en Derecho Constitucional y de Profesores de Sociología General y Jurídica de la Facultad de Derecho de la UNAM.

En sus actividades profesionales como Licenciado en Derecho, el Dr. Quintana Roldán, también posee una larga y sólida trayectoria laboral, la cual inicia en el periodo 1971-1975, como Secretario de Acuerdos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Durante el periodo 1976-1981, se desempeñó como Subdirector Jurídico-Contencioso, en la Secretaría de Educación Pública. Entre 1987 y 1989 colaboró como Secretario General del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal.

A partir del año 1990, inicia su carrera en la Secretaría de Gobernación, que inició como Director de Coordinación Política con los Poderes de la Unión. Después, entre 1990 y 1991, fue Director de Coordinación Política con Entidades Federativas y Municipios. En 1992 es nombrado el Primer Director General de Asuntos Religiosos de dicha Secretaría.

El Dr. Quintana Roldán prestó, a partir de 1993, sus servicios profesionales en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF). En los años 1993 y 1994, fungió como Director General del Ministerio Público en lo Civil y Familiar de esa Institución. En 1995 es nombrado Fiscal en la Delegación

Coyoacán y entre 1996 y 1997 ocupó el cargo de Supervisor General de Derechos Humanos de la misma PGJDF.

Más tarde, entre 1997 y 1998, es nombrado Coordinador General de Asesores de la Presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

A partir del año 2009 inicia una nueva etapa profesional en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, pues entre 2009 y 2015, funge como Magistrado Representante del Gobierno Federal de la Sexta Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. A partir del año 2015 se desempeña como Magistrado Presidente en la Quinta Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Además de las Menciones Honoríficas recibidas de la Facultad de Derecho de la UNAM, al presentar sus exámenes como Licenciado en Derecho, Maestro en Derecho y Doctor en Derecho, el Dr. Quintana Roldán, ha recibido otras relevantes distinciones por su trayectoria, desempeño y aportes, como se detalla a continuación.

En 1993, se le otorgó la Cátedra de Excelencia Nivel III, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Dirección Adjunta de Investigación Científica).

Durante 1996, recibió el Premio PEMEX a la mejor dirección de tesis de licenciatura, otorgado por PEMEX y la Facultad de Derecho y fue nombrado Huésped Distinguido del Honorable Ayuntamiento Constitucional de Tepic, Nayarit, México.

El día 9 de julio de 1997, en la Residencia Oficial de los Pinos, recibió la Presea al Mérito en la Investigación y Docencia Jurídica, otorgada por el Colegio de Abogados Foro de México, distinción que fue entregada por el Presidente de la República, Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León.

El 12 de junio del año 2002 se le otorgó la Presea al Mérito Docente, otorgada por el Colegio Mexicano de Abogados y

Municipalistas y municipalismo en México

recibida de manos del Presidente de la República Vicente Fox Quesada, en la Residencia Oficial de los Pinos.

En el año 2004 logra su reconocimiento como miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I, y también el reconocimiento “Perfil Deseable PROMEP”, por la Secretaría de Educación Pública Federal.

En el año 2007 recibe la Presea a la Sociología Jurídica, “Dr. Lucio Mendieta Núñez”, otorgada por la Legión de Honor Nacional de México, así como un merecido Reconocimiento por 35 años de servicio académico ininterrumpido en la Universidad Nacional Autónoma de México.

En el 2008 recibió la Presea “Al Mérito Académico”, otorgada por la UNAM y la Asociación Autónoma del Personal Académico, y en enero del 2011 se le entregó el Reconocimiento por Trayectoria Académica, por el Instituto Internacional del Derecho y el Estado, en la ciudad de Guadalajara, Jalisco; también se le entregó el Diploma como Miembro Honorífico de la Barra de Abogados de Temascalcingo, Estado de México.

En mayo del año 2012 recibió la Presea “Al Mérito académico” por 40 años de servicios docentes en la UNAM. En marzo del 2013, recibe el Reconocimiento otorgado por la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia (AMIJ), por sus 42 años de trayectoria profesional jurídica.

En octubre del 2016 recibió la acreditación como miembro distinguido del Cuerpo Colegiado Académico de la Facultad de Derecho de la UNAM, Ciudad Universitaria.

Contribución al pensamiento municipalista

La contribución del Dr. Quintana Roldán a la construcción del pensamiento municipalista de México se sustenta en una sólida formación como Licenciado, Maestro y Doctor en Derecho de la Facultad de la UNAM. De fácil enumeración, pero no fácil o

sencillo resumir en unas cuantas cuartillas la gran complejidad de sus aportaciones a esta línea del pensamiento.

La producción de conocimiento especializado del Dr. Quintana Roldán es de diez títulos como principal autor o en coautoría, a continuación, se presentan los títulos, editoriales y años de publicación de sus obras:

1. Legislación Burocrática Federal (Porrúa, 1986).
2. Leyes laborales de los servidores públicos. Compilación nacional. (TFJCA, 2000).
3. El Municipio Libre Producto Genuino de la Revolución Mexicana (UNAM, 2010).
4. La Independencia de México a 200 Años de su inicio. Pensamiento Social y Jurídico. Coordinador (UNAM, 2010).
5. La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento Social y Jurídico. Coordinador (UNAM, 2010).
6. Derecho Municipal (Porrúa, 2011).
7. El Derecho Laboral Burocrático y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. (TFJCA, 2013).
8. Historia de la Administración Pública Estatal, Tomo VII (INAP, 2014).
9. Enciclopedia Jurídica de la Facultad de Derecho, UNAM. Sociología General y Jurídica. Jorge Moreno Collado, Elssie Núñez Carpizo, Carlos F. Quintana Roldán, Norma Dolores Sabido Peniche (Porrúa, 2016).
10. Derechos Humanos (Porrúa, 2016).

El Dr. Quintana Roldán tiene publicados cerca de tres decenas de capítulos de libros y más de dos decenas de artículos en revistas de índice y otros medios especializados y de divulgación general.

Un ángulo que merece un especial énfasis en la trayectoria del Dr. Quintana Roldán, es su amplia y profunda huella en la formación de recursos humanos en el campo del derecho público y la administración pública.

Municipalistas y municipalismo en México

Por ejemplo, en el nivel de educación superior, impartió cuatro materias: Sociología General y Jurídica, misma que impartió en 78 ocasiones; Derecho Municipal, que impartió 52 ocasiones; Evolución y Perspectivas del Municipio en México, impartido 62 veces; y la materia impartida por única vez, Los Desarrollos Urbanos en el Marco de la Legislación Municipal.

A nivel de Especialidad, impartió 34 veces el curso de Administración Pública Federal, Estatal y Municipal en la UNAM; 28 veces el curso Régimen Jurídico Municipal; 28 veces el curso Derechos Humanos; y cuatro veces el curso del Marco legal del Municipio como Impulsor del Desarrollo Local.

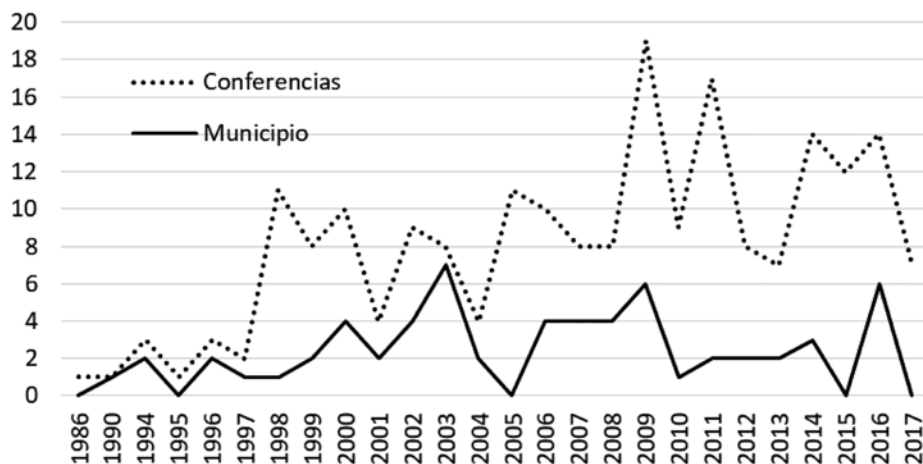
En el nivel de Maestría, el Dr. Quintana Roldán ha impartido nueve veces el curso de Derecho Municipal; diez veces el de Sociología Jurídica; cinco veces el de Políticas de Desarrollo Municipal; cuatro veces el de Administración Pública Federal, Estatal y Municipal; y una vez el de Derecho Público.

En el Doctorado, impartió cuatro veces el curso de Deontología de la Administración Pública Municipal; y una sola ocasión el curso de Sociología Jurídica y Temas Selectos de Derecho Social.

En el recorrido, largo y fructífero, de su vida académica y docente, dirigió 125 tesis de licenciatura, 46 de maestría y 22 de doctorado, en temas de su especialidad, como Derecho Municipal; Administración Municipal; Derechos Humanos; Derecho Burocrático; Sociología General; y Sociología Jurídica.

Además, entre el año 1986 y 2017, el Dr. Quintana Roldán ha brindado un total de 209 conferencias, nacionales e internacionales, lo que es indicador inequívoco de su entrega, compromiso y vocación de constructor y divulgador del conocimiento relevante en las materias de su especialidad. Además, se debe considerar que 62 de sus conferencias se dedicaron especialmente al pensamiento municipalista.

Figura 1. Total de Conferencias y las relacionadas con el municipalismo.



Fuente: Elaboración propia con base en Curriculum Vitae del Dr. Quintana Roldán

Más allá de este recuento curricular, considerado necesario para tener una idea de la ruta seguida por el Dr. Quintana Roldán en la construcción de su pensamiento, es pertinente revisar algunos de sus principales aportes al pensamiento disciplinar del municipalismo mexicano, desde luego, reconociendo las grandes dificultades que implica elegir entre varios de ellos.

Sin duda alguna, que todas las reformas al artículo 115 Constitucional han sido muy importantes y relevantes, de manera muy significativa la reforma del 1983, como lo ha señalado de manera clara y contundente el Dr. Quintana Roldán: "...la octava reforma al artículo 115 la que, de hecho, vino a operar un cambio completo en el texto de este precepto, al recoger añejas aspiraciones municipales que se hicieron manifiestas en ese tiempo en diversas consultas populares." (Quintana; 2017, 31).

Sin duda, la octava reforma al 115, como él la denomina, se centró en romper el centralismo, en realizar una redistribución de competencias, y como lo señalaba la Exposición de Motivos de

Municipalistas y municipalismo en México

dicha reforma se planteó la “revisión de estructuras diseñadas en la Constitución vigente, para instrumentar un proceso de cambio que haga efectiva en el federalismo la célula municipal, tanto en la autonomía económica como política”

Los alcances de la octava reforma al 115, como claramente lo señala nuestro autor,

En materia política se definió de mejor manera la integración de los Ayuntamientos, pero sobre todo se precisó el mecanismo para que pudieran proceder legalmente las figuras de suspensión, revocación y desaparición de los Ayuntamiento o del mandato de alguno de sus miembros estableciendo que se actualizarían solamente con el acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del estado al que pertenezca el municipio, otorgándose al municipio y a los afectados el derecho de comparecer ante la Legislatura y aportar pruebas y alegatos (Quintana; 2017, 33).

Como lo señala el Dr. Quintana Roldán, se avanzó en lo legislativo al permitir a los municipios emitir sus bandos de policía y buen gobierno, así como reglamentos y circulares. Y, por otra parte, se enlistaron claramente los servicios públicos a cargo de la administración municipal.

También en materia fiscal, destaca Quintana Roldán, corresponde a los municipios los impuestos prediales, fraccionamiento o de división o consolidación de inmuebles, plusvalía y el de transmisión de dominio. Así como una serie de facultades en términos de constitución de reservas territoriales y de desarrollo urbano.

Una de las reflexiones formuladas sobre el papel, rol y competencias del municipio mexicano y que no radica en el artículo 115, es como acertadamente lo señala Quintana, la reforma de 1994 al artículo 105, mediante la cual los municipios

pueden “interponer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, controversias constitucionales tendentes a defender jurídicamente las competencias y facultades que les otorga la Ley Suprema, cuando éstas sean vulneradas, por las autoridades federales, estatales o aun por otros municipios.” (Quintana, 2017, 37).

De igual forma, Quintana Roldán destaca como de vital interés nacional y para la vida republicana de México, las reformas al artículo 108 constitucional del 17 de junio del 2014, y la del 29 de enero del 2016, mediante las cuales se incluyen como sujetos de responsabilidad política y administrativa a los integrantes de los Ayuntamientos y a los alcaldes por el uso indebido de los fondos y recursos públicos.

La reforma constitucional en materia de *Derechos Humanos y sus Garantías*, del 10 de junio del 2011, que modificó y adicionó once artículos constitucionales, como lo explica al decir que:

..toda autoridad , en el ámbito de su competencia, tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por lo que el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca esta Ley (Quintana; 2017, 38).

Las reformas constitucionales al artículo 115, y de otros artículos concomitantes en materia de competencias y atribuciones de los municipios, reflejan grandes avances, que como bien concluye el Dr. Quintana Roldán: “..., dan gran significado para la vida institucional de los municipios mexicanos, lo que da la pauta para que los estados de la República, a su vez, hayan ido armonizando sus textos constitucionales a los preceptuados en la Constitución General” (Quintana; 2017, 38).

Si el análisis del Dr. Quintana Roldán al marco nacional del municipio es relevante y señala que las reformas constitucio-

Municipalistas y municipalismo en México

nales han devenido en la construcción del nuevo marco del federalismo mexicano, con una institución municipal renovada y modernizada, la realidad en los marcos legales de los estados no es de menor importancia como claramente lo ha hecho patente, en especial, en el caso de los municipios del Estado de México, en los cuales se ha desarrollado una amplia institucionalidad derivada de los cambios al marco legal municipal de 1983.

Es decir, que si los cambios centrales en el marco federal son relevantes, como bien lo señala el Dr. Quintana Roldán, los cambios y ajustes en el marco legal municipal en las entidades federativas también revisten gran importancia. Hay retos significativos en el actual municipio mexicano:

- 1) La pereza fiscal del municipio mexicano, que debe ser superada por constituir la fuente de ingresos más importante del municipio.
- 2) Anacronismos y deficiencias tecnológicas, tan característicos de los municipios.
- 3) Modernizar y actualizar los bandos y reglamentos municipales para lograr un verdadero Estado de derecho.
- 4) Asumir al municipio como escuela de la democracia, al ser el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos.
- 5) Participación ciudadana efectiva, que supere la fase de solamente consulta.
- 6) Fortalecer los mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno, para fortalecer la seguridad pública, sin que cargue con todas las culpas la policía municipal.

Una aportación, que el propio Dr. Quintana Roldán plantea a sus lectores, versa sobre la viabilidad y la pertinencia del Mando Único Policial, que propone la desaparición de las policías municipales para integrar un solo cuerpo de seguridad en cada estado y en la Ciudad de México. Al respecto, él destaca la siguiente reflexión:

“Las tareas de seguridad pública y su atención oportuna y legal son directrices de modernidad para la Nación y por ende para los municipios. Restaurar la confianza ciudadana y la

paz social resultan objetivos urgentes de lograr como base de una reconstrucción general de las condiciones necesarias para mejorar los niveles de vida de los distintos grupos sociales, quedándonos claro que el municipio, de una u otra manera, no podrá estar ajeno a participar en esta magna empresa en la que todos estamos comprometidos” (Quintana Roldán; 2017: 62)

Referencias consultadas

- Quintana Roldán, Carlos Francisco (1986). Legislación Burocrática Federal, Tercera edición, ISBN: 970-07-1156-0, Porrúa, México, 1986.
- (Coordinador), (2010). Leyes laborales de los servidores públicos. Compilación nacional, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, Tomo II, Segunda edición, ISBN: 970-9089-10-2, México, 2000.
- (2010). “El Municipio Libre producto genuino de la Revolución Mexicana”. En: Quintana Roldán, Carlos F (Coordinador) (2010). La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento Social y Jurídico, Coordinador Ejecutivo de la Comisión Organizadora de los Festejos del Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución Mexicana. UNAM. México.
- (2010). Derecho Municipal. Décima edición, ISBN: 970-07-4581-3, Porrúa, México.
- (2012). “El reconocimiento constitucional del Municipio. El caso de México”. En: Betanzos Torres, Eber Omar; Gómez González, Arely (Coordinadores). (2012). Volumen de la Obra Jurídica Enciclopédica Derecho Municipal. Porrúa / Escuela Libre de Derecho (Centro de Investigación e Informática Jurídica), México.
- (2015). Capítulo “El Desarrollo Constitucional del Municipio Mexicano”. En: Rendón Huerta Barrera, Teresita. (2015). Derecho Municipal Multinacional, Porrúa, México, 2015.
- (2017), Capítulo “El tratamiento académico del Municipio. El Colegio Mexiquense, A.C., a lo largo de tres décadas”.

**Municipalistas y
municipalismo en México**

En: Guadarrama-Sánchez, Gloria. (2017). Instituciones, sociedad civil y políticas públicas. Trayectorias de Investigación. Primera edición, Publicaciones El Colegio Mexiquense, A.C., México.

SECCIÓN II. ESTUDIOS ELECTORALES

Estudio introductorio

*Miguel Ángel Sánchez Ramos
María del Pilar Silva Rivera*

Los estudios sobre la democratización en México han ido creciendo de acuerdo con la dinámica misma de la política y de las propias elecciones. Si bien ha llamado más el interés del acontecer nacional también hay quienes se adelantaron a investigar y analizar este tipo de manifestaciones en el ámbito municipal. En esta sección se hace referencia a los autores y obras que han dedicado esfuerzo y espacio para explicar causas y efectos de los fenómenos electorales en las instituciones de corte municipal. Aunque el acervo no sea cuantioso, la línea de estudio ha dejado huella ya en las ciencias sociales y, particularmente, en los estudios municipalistas.

La ubicación de los precursores municipalistas sobre estos temas se dificulta debido a que la mayoría de ellos enfrenta el problema común de la difusión de sus obras cuando se trata de temas locales, además de que lo producido en este ámbito no ha podido permear significativamente como para comprender que el desarrollo puede provenir de este ámbito (no hay desarrollo nacional sin desarrollo local). Sin embargo, se abordan algunos de estos municipalistas tomando en cuenta la trascendencia de su obra y el impacto que ocasionaron en otros para seguir con los estudios.

La democratización política y electoral tiene una dimensión en los estudios de los procesos que favorecieron la apertura de los derechos antes limitados, ahora favorecidos a través de mecanismos de inclusión y reconocimiento. La manifestación principal en este tópico es la existencia de elecciones regulares, equitativas y competitivas. Tienen medular importancia materias como elecciones, competitividad, inclusión de las minorías, respecto a procesos electorales limpios y regulares, administrados de forma independiente, para construir gobiernos municipales

con representación política plural. Ya la trascendente reforma política de 1977 en México incluyó, en su exposición de motivos, la fórmula de la representación proporcional en los municipios para que, de forma seria e institucional (aunque también puede leerse como irónica), las minorías aprendieran a gobernar. De esa manera, el municipio se constituyó una vez más en el laboratorio de la política.

Es importante reconocer que ese laboratorio no fue tanto para el aprendizaje de la minoría o la oposición, sino que sirvió como fórmula de reparto para los grupos políticos, así como el federalismo contenido sirvió a la estabilidad del régimen centrado en un partido fuerte, hegemónico y dominante hasta desvanecerse en un sistema de partido plural moderado. Es prudente reconocer que la alternancia en los municipios sirvió como fórmula de democratización gradual, sin episodios violentos o fincados en movimientos armados.

En efecto, el México contemporáneo abrió sus puertas a los procesos de democratización (aún de manera limitada e insatisfactoria) en los municipios, seguidos por las gubernaturas de los estados, simultáneamente por importantes tramos en los espacios legislativos (locales y federales), para desembocar en la presidencia de la República. Ese conjunto de procesos ha sido entendido de diferentes formas; para algunos no fue sino una forma de distribuir espacios de poder para retardar la debacle del presidencialismo y el partido único; para otros, fue un proceso inevitable, generado por la fuerza de los acontecimientos nacionales e internacionales.

Ha resultado complicado, entonces, en un ambiente de escasez de trabajos que evidentemente fueran municipalistas, identificar a aquellos que se ocuparan de los procesos electorales. Quizá la fuerza de algunos trabajos, como el de Alonso Lujambio, podría compeler a los autores de este capítulo a buscar afanosamente en un mar de producción editorial, sin embargo, no fue así: son pocos los trabajos significativos, a pesar de que el escenario electoral ha sido el locus del inicio de la reforma política, reforma

Municipalistas y municipalismo en México

municipal, reforma administrativa o como se le quiera adjetivar a los cambios de época registrados en las últimas décadas.

Considerando esto, se decidió que este capítulo debería estar integrado por aquellos pensadores que habían impulsado con sus ideas, investigaciones y acciones la democratización del municipio, asimismo quienes por sus análisis merecían un reconocimiento por haber logrado correlacionar los avances de la democratización electoral con el desempeño gubernamental o institucional.

Pese a la escasez de trabajos relativos a los procesos electorales, se identificaron autores y trabajos sustantivos, materializados en las personalidades de Álvaro Arreola, Jorge Luis Madrazo, Alonso Lujambio, Jaime Cárdenas, José Arturo Rodríguez Obregón, Carlos Moreno y José Luis López Chavarría. Es menester aclarar que la selección de autores no es exhaustiva, pues a menudo los diferentes municipalistas se han ocupado de la materia, aunque no con los procesos electorales como *focus*. Es, entonces, como toda selección, simultáneamente exclusión, pero con la consabida justificación de límites en el tiempo y en el espacio, muy especialmente en el último.

Resulta esperanzador que diferentes asociaciones académicas y profesionales sigan abonando en el estudio del binomio municipio-procesos electorales, serán ellas quienes aporten mayor claridad para entender esa relación en particular y la relación con los cambios más profundos del Estado mexicano. Es el caso de la labor que vienen realizando la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOME) y la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP). Estas organizaciones que reúnen a un número importante de estudiosos han abierto espacio para la divulgación de investigaciones a través de congresos que ponen en el centro de la discusión al municipio y su relación con la transición democrática, democratización electoral y competitividad, entre otros temas.

Justo es hacer mención de esos analistas que siguen contribuyendo al municipalismo desde su trinchera, no omitiendo

Miguel Ángel Sánchez Ramos
María del Pilar Silva Rivera

que un número más grande analiza el tema. En la palestra del municipalismo y procesos electorales también figuran los nombres de Miguel Ángel Sánchez Ramos que ha establecido comparaciones entre los casos de México y Morelos, siendo mayor su contribución en los municipios mexiquenses; René Valdiviezo Sandoval ha trabajado sobre los casos de Puebla; Pablo Vargas González estudia el caso de Hidalgo, cada vez dejando atrás el municipio y centrándose más en la entidad; Efraín Eric Poot Capetillo ha dado cuenta de lo respectivo en Yucatán. En los estudios sobre municipios mexiquenses se ubican Ricardo Cortés, Rafael Cedillo, Eduardo Rodríguez Manzanares, Leticia Contreras, Delia Gutiérrez, entre otros, que valoran el proceso de democratización como un eje de referencia básico para la comprensión de las elecciones y los impactos en la vida política y social.

No es difícil concluir que el estudio de los fenómenos electorales en relación con los municipios es joven, cuan joven es la incipiente democracia mexicana. Antes de la década de los noventa, del siglo XX, hablar de los procesos electorales era innecesario, o sólo se podía hablar de ello con el fraude en mente. Efectivamente, con el fraude electoral o simulación de elecciones como a priori, era inocente emprender estudios serios y productivos.

Pero, con el escenario de alternancia política normalizada, los años venideros habrán de ser intelectualmente productivos para entender causas y emprender estrategias de cambio con el municipio como agente de transformación y desarrollo.

José de la Luz Álvaro Arreola Ayala

*Miguel Ángel Sánchez Ramos
María del Pilar Silva Rivera*

Introducción

Este capítulo se dedica a la reflexión sobre Arreola Ayala, pionero en el análisis de los resultados electorales, con una formación sociológica, pero que ha incluido una contribución tanto en la academia como en la participación de la toma de decisiones dentro de su elemento: procesos electorales. Destacado investigador de los procesos electorales locales, con una amplia trayectoria en el análisis del caso mexiquense, su obra permite un conocimiento a detalle sobre élites políticas regionales, partidos políticos, legislación electoral y análisis de los resultados electorales, tópico en donde se considera pionero.

La consideración de este personaje estriba en el valor que en su propia vida le ha impreso el mismo Álvaro, al conjugar el conocimiento científico y teórico con la práctica misma, es investigador, pero también ha sido funcionario, sobre todo en materia electoral. Dicha situación de complementación produce la praxis teórica y la teoría practicada, por lo tanto, sus aportaciones al municipio se notan relevantes por el conocimiento abrevado y compartido. Es revisado en primer lugar, por ser un estudioso que se adelantó a dar cuenta histórica y sociológica del acontecer sobre los procesos electorales, en esa medida su obra testimonia la evolución que en democratización electoral ha vivido el país, el estado y el municipio.

A través de este capítulo el lector encontrará un breve resumen sobre las líneas de su obra, seguido por una descripción abundante sobre su vida académica, en la que, sin duda, se da cuenta de su participación en el estudio del municipio desde el enfoque electoral, le sigue un breve espacio que narra su participación desde el ámbito profesional sin olvidar su

temática central. Se concluye con una breve reflexión sobre la contribución del personaje en estudio.

Vida académica

Doctor en Historia, por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), aprobado con mención honorífica, licenciatura y maestría en Sociología por la misma casa de estudios. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, nivel I y su área de investigación se refiere a las instituciones políticas, específicamente en sociología electoral mexicana de 1910 a la actualidad, en los tópicos de: “Legislación y sistema electoral local mexicano, reglas electorales y partidos políticos locales de la República Mexicana, élites políticas regionales en México y federalismo y municipio” (IIS UNAM, 2017).

Como docente imparte cursos desde 1986 en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, a nivel licenciatura y posgrado. Se ha desempeñado como Coordinador de Investigación del Centro de Estudios Sociológicos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; representante del personal académico técnico y de investigación en el Consejo interno del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM; y, desde el año 2004, integrante de la comisión evaluadora y de la Comisión de admisión al posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM (IISUE UNAM, 2017).

Su experiencia docente no se agota a la UNAM, también lo ha hecho en la Universidad Autónoma Metropolitana, campus Iztapalapa, en el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, en la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, en la Universidad de Tlaxcala, en el Colegio Mexiquense, en la Universidad de Colima, en la Dirección General de Oceanografía Naval, en el Colegio de Defensa de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset en España. Es una amplia experiencia docente.

Municipalistas y municipalismo en México

Su trabajo académico es bastante amplio y si bien su objeto de análisis no es el municipio como tal, fue de los primeros que señaló la necesidad de estudiarlo en cuestiones electorales y en la formación de las élites políticas regionales, debido a que estas van formando un entramado de relaciones que tienen la capacidad de decidir los rumbos de un Estado.

De acuerdo con HUMANINDEX (2017), Base de datos bibliográfica de humanidades y ciencias sociales de la UNAM, el Doctor Arreola Ayala es autor de los libros *Legislación Electoral y Partidos Políticos en la República Mexicana 1917-1945*, Alfredo del Mazo Vélez; *El político de la Transformación, Legislación Electoral del Estado de México, Siglos XIX y XX*; y *La Sucesión en la Gubernatura del Estado de México, 1917-1993*. En el primero de ellos realiza un abundante trabajo histórico sobre los partidos políticos que lograron su registro nacional; más de 700 partidos se incluyen en este trabajo, pero un aspecto bastante interesante es que da cuenta de la legislación electoral local y de la práctica electoral tanto en los estados como en los municipios, lo que sin duda contribuye al análisis de este último ámbito de gobierno en la materia electoral.

En el segundo libro, si bien el municipio no es el centro de análisis, se aprecia a lo largo del texto la importancia del ámbito local y de los grupos políticos que se conforman en el Estado de México y cómo estos van dirigiendo y decidiendo los rumbos de la entidad mexiquense. Además, ha participado en la coordinación de ocho libros, a saber, *Legislación Electoral en el Estado de México, Siglo XIX, XX y XXI. Tomo I, II y III*; *Comportamiento Político y Tendencias Electorales en el Estado de México*; *La Sociología Hoy en la UNAM Tomo I*; *Memoria del 1er Foro Nacional de Organismos de Control y Vigilancia de Instituciones Electorales*; Año 2000 *Las Elecciones en el Estado de México y los Medios de Comunicación*; *Elecciones: Un Informe a la Ciudadanía*; *Los Partidos Políticos y los Medios*; y *Legislación Electoral del Estado de México, Siglos XIX y XX*.

La producción de capítulos de libros del Doctor Arreola asciende a 26 textos (HUMANINDEX, 2017), con una marcada línea sobre las instituciones políticas, tal y como se aprecia en los títulos de los mismos: “Cádiz y su reconocimiento en el constitucionalismo mexicano del siglo XIX”; “México 1910-1917. Elecciones y partidos, los primeros pasos”; “Política Mexiquense”; “En medio de los balazos, la institucionalización electoral. México, 1910-1917”; “De elecciones y partidos”; “El subsistema partidario en México (a propósito de las elecciones del 2006)”; “Arturo González Cosío”; “Todo el poder a Atlacomulco”; “Elecciones de Diputados del 2000”; “El Poder de los Gobernadores”; “Política Electoral”; “Partidos y Medios de Comunicación”; “La Política Electoral”; “Cincuenta años de política”; “Municipios, Partidos y Democracia en México”; “Impacto Político de PRONASOL en el Estado de México”; “Las Elecciones Mexiquenses, una Revisión Crítica”; “Las Caras del Abstencionismo: Baja California, Chihuahua y Michoacán, 1974-1989”; “Las Elecciones Federales de 1988 en México”; “Fuerzas Sociales y Partidos Políticos en México”; “Gustavo Baz: del Zapatismo a las Instituciones”; “Bibliohemerografía Municipal”; “El Poder de los Gobernadores”; “Elecciones Municipales”; “La Decisión de Vencer o las elecciones de 1983”; y “Atlacomulco: la Antesala del Poder”. En este rubro se priorizan análisis electorales locales, así como investigaciones jurídicas e históricas de las leyes electorales.

Respecto a los artículos de su autoría, en HUMANINDEX (2017), se localizan 8, “Las coaliciones ¿para qué?”; “Los partidos en México y la coyuntura actual”; “Acto de Vergüenza”; “Democracia, Tolerancia y Pluralidad”; “Ley de Participación Ciudadana: ¿Avance o Letra Muerta?”; “La Ley Electoral de 1946”; y “1981, Elecciones en el Estado de México”. Su contribución se ha extendido a presentar obras editoriales sobre justicia electoral en México.

Su principal aportación al estudio de los municipios estriba en la importancia que estos han jugado en la vida política y electoral, ha destacado que estos procesos de elecciones y de transición

Municipalistas y municipalismo en México

se fundaron exactamente en los municipios, que fueron los pioneros en la administración y en la alternancia electoral. La estabilidad política construida en el país en mucho se debe a la forma y estilo en que los municipios, y comunidades la fueron construyendo con sus propios acuerdos y desacuerdos.

El análisis electoral, político e histórico que desarrolló Álvaro Arreola permite destacar la importancia del municipio en la construcción de la democracia mexicana, al ser centros vitales de la administración de estos procesos y punta de lanza en la evolución de la normalidad electoral. En sus estudios se destaca la diferencia que había en los procesos electorales en los diversos municipios de México.

Vida profesional

Álvaro Arreola es un académico que ha incursionado también en la vida pública profesional, con su participación ha contribuido a la democratización de las instituciones y de los procesos políticos. Ha incursionado en la política como asesor de diferentes actores políticos tomadores de decisiones. Un cargo de importancia en materia electoral es el de Consejero Electoral ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, cargo que desempeñó de 1998 a 2003.

Conclusiones

Álvaro Arreola ocupa un espacio en esta obra por destacar la importancia de los municipios en la vida social, política y electoral. Su interés por lo local permite descubrir el papel que ha jugado el municipio en la construcción de la nación. A través de su obra ha quedado claro que la vida electoral ha sido materia propiamente municipal. Su contribución, además de la académica, se encuentra en el ejercicio profesional al participar en instituciones orientadas al impulso de la democratización en México.

Referencias consultadas

- HUMANINDEX (2017) “Datos Del investigador”. en: http://www.humanindex.unam.mx/humanindex/consultas/detalle_investigadores.php?rfc=AEAL570219 [29 de marzo de 2018]
- IIS UNAM (2017). “Dr. Álvaro Arreola Ayala”, en: http://www.iis.unam.mx/indexcontent.php?_module=52 [29 de marzo de 2018]
- IIS UNAM (2008) “Ruta de investigación Álvaro Arreola”, en: http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/bitstream/IIS/4926/1/Ruta_de_investigacion_A%C3%AClvaro_Arreola.pdf [29 de marzo de 2018]
- IISUE UNAM (2017) “Semblanza biográfica”, en: http://132.248.192.241/~iisue/www/www/intranet/docs/ci_04_e_2013_Alvaro_Arreola.pdf [29 de marzo de 2018]

Jorge Luis Madrazo Cuéllar

*Miguel Ángel Sánchez Ramos
María del Pilar Silva Rivera*

Introducción

Jorge Luis Madrazo Cuéllar, jurista mexicano con una importante actividad académica y pública coadyuvante para engrandecer el conocimiento jurídico sobre el municipio. Su experiencia, sin duda, ha contribuido a la producción de textos de Derecho Constitucional que resaltan el valor que merece el municipio. La consideración de Madrazo en esta sección responde, entonces, a la pulcra trayectoria que lo ubica como un estudioso del municipio en su esfera política y electoral desde la fundamentación jurídica.

Los aportes de Madrazo Cuéllar responden a una necesaria exploración, explicación y acción propositiva para la vida municipal. La seriedad con la que inició sus estudios da cuenta de la complejidad del diseño institucional que constriñe al municipio. Su obra se puede incluir en la historia jurídica del municipio, dado el interés sobre este ámbito de gobierno y su regulación constitucional desde el México independiente y la categoría constitucional que fue adquiriendo. Al ser un profesional del derecho constitucional y administrativo, les imprime a sus estudios un plus explicativo que facilita la comprensión del fenómeno municipal. A lo largo de los cuatro apartados que componen el siguiente texto se da cuenta de la productiva y extensa trayectoria tanto académica como profesional de Jorge Luis Madrazo Cuéllar.

Vida académica

El Maestro Jorge Luis Madrazo Cuéllar, nació el 24 de junio de 1953 en la Ciudad de México, sus padres fueron Jorge Madrazo Vela y María de Jesús Cuéllar Angulo. Sus primeros estudios

Miguel Ángel Sánchez Ramos
María del Pilar Silva Rivera

los realizó en el Colegio Cristóbal Colón y la preparatoria en la Universidad La Salle. Los estudios universitarios los cursó en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) durante los años comprendidos entre 1972 y 1976. El tema de tesis desarrollado en la licenciatura fue *Los órganos jurisdiccionales de la UNAM*, de la cual obtuvo mención *cum laude* (destacado). En su *alma mater* se especializó en Derecho constitucional y administrativo, años más tarde, “concluyó sus estudios doctorales en Derecho, en 1987, sin haber tenido ocasión de presentar una defensa para la obtención del grado” (Juristas UNAM, 2015).

Su experiencia en la docencia se inició en la UNAM, al impartir las materias de Derecho Constitucional y de Derecho Administrativo; sin embargo, su actividad universitaria no se circunscribió a la actividad académica, también se desempeñó como Asesor del Abogado General (1975), Auxiliar del Tribunal Universitario de la UNAM (1975-1977), representante de las autoridades universitarias ante la Comisión Mixta de Tabuladores del Personal Administrativo de la UNAM (1976-1977), Asesor de la Coordinación de Humanidades (1977), Secretario del Consejo Técnico de Humanidades (1977-1978), secretario académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas (1978-1984), asesor de la UNAM-CONACYT para el III y VIII Programas de Intercambio Académico México-Japón (1977-1979), secretario del Subcomité de Becas del Instituto de Investigaciones Jurídicas (1978), secretario de la comisión dictaminadora de los técnicos académicos del Instituto de Investigaciones Jurídicas (1979), promotor del Programa de Colaboración Académica Interuniversitaria (1980), miembro de la Comisión Dictaminadora del Centro de Información Científica y Humanística (1981), miembro del Comité Técnico de las obras *Introducción al derecho mexicano* y *Diccionario jurídico mexicano*, así como Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas (1984).

Como investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, colaboró con textos referentes al derecho consti-

Municipalistas y municipalismo en México

tucional, derecho administrativo y derechos humanos, que se han publicado en las Revistas de la Universidad Mexicana y en el Boletín Mexicano de Derecho Comparado, del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Entre sus obras más importantes destacan: *Reflexiones constitucionales*; *Temas y tópicos de Derechos Humanos*; *El sistema disciplinario de la Universidad Nacional Autónoma de México*; *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano: la reforma judicial 1986-1987*; *Iniciación a la Constitución mexicana*; y *La Constitución mexicana de 1917: ideólogos, el núcleo fundador y otros constituyentes* (Juristas UNAM, 2015).

Referente al municipio, Madrazo Cuéllar aborda el aspecto legal en el texto que escribe junto con Carpizo (Carpizo y Madrazo, 1991), que parte de la explicación básica sobre qué es la autonomía de las entidades federativas y de sus constituciones locales, los autores referencian sus argumentos y explicaciones con la constitución federal. También, ofrecen un repaso rápido de la historia mexicana y de las constituciones del país, tanto de aquellas del periodo centralista, como las de 1836 y 1843, como de las que optaron por el arreglo federal, como es el caso de las de 1824 y 1857. Después, en su análisis, concluyen que la importancia de la vida municipal se retoma en la Revolución y se concreta en la creación del artículo 115.

El autor también ha estudiado las reformas constitucionales que sufre el municipio en 1983, en este sentido destaca una de sus obras titulada “La representación proporcional en los Ayuntamientos de la República Mexicana”, su contribución es importante debido a que enfatiza la importancia de estudiar el nivel municipal desde el ámbito electoral y no concentrarse únicamente en el nivel federal, el estudio tiene un enfoque normativo al analizar las mejoras que contrajo la reforma electoral de 1977 al ámbito local.

Vida profesional

Madrazo Cuéllar no sólo se dedicó a la vida académica, también ha destacado en el ámbito público al colaborar en diversas

actividades propias de su formación universitaria. Se desempeñó como presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, del 14 de enero de 1993 al 26 de noviembre de 1996. Durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), se desempeñó como Procurador General de la República de 1996 a 2000, en donde se le encomendó “intensificar las investigaciones acerca de los crímenes cometidos contra destacadas figuras de la vida pública del país” (Presidencia de la República, 1996), así como “proceder con diligencia a investigar y, en su caso consignar, a los agentes que se han visto involucrados en el narcotráfico y de imprimir un renovado ímpetu al combate contra este mal que lesiona la seguridad nacional, la salud de la población y la tranquilidad pública” (Presidencia de la República, 1996).

Al inicio del nuevo milenio se le encargó estar al frente del Consulado de México en Seattle para los estados de Washington y Alaska (2001-2006) (Ai Camp, 2011). Fue Vicepresidente de Relaciones con la Comunidad de SEAMAR *Community Health Centers*; así como Secretario Ejecutivo de la UNAM en la oficina del noroeste del Pacífico, en Seattle, Estados Unidos.

Conclusiones

Su contribución referente al municipio se centra en el análisis histórico que ha realizado sobre la temática, en las obras de su autoría se destacan los cambios constitucionales que han fortalecido la figura del municipio como uno de los elementos del federalismo mexicano.

Referencias consultadas

- Ai Camp, Roderic (2011). *Mexican Political Biographies, 1935-2009*, USA: University of Texas Press.
- Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge (1991), “Derecho constitucional. Segunda parte” en Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *El derecho en México. Una visión de conjunto*,

Municipalistas y municipalismo en México

- Tomo III, en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/1/325/15.pdf> [29 de marzo de 2018]
- Juristas UNAM, (s/f). “La nueva administración del instituto de Investigaciones Jurídicas”, en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/cont/53/inf/inf35.pdf>
- Juristas UNAM, (2015). “Jorge Madrazo Cuéllar”, en: <http://www.juristasunam.com/jorge-madrazo-cuellar/17967/> [29 de marzo de 2018]
- Madrazo, Jorge (1986). “La representación proporcional en los Ayuntamientos de la República Mexicana”, en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1741/5.pdf> [29 de marzo de 2018]
- Presidencia de la República (1996). “Comunicado No. 56”, en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/vocero/boletines/com56.html> [29 de marzo de 2018]

Alonso Lujambio

*Miguel Ángel Sánchez Ramos
María del Pilar Silva Rivera*

Introducción

Alonso Lujambio, hombre de academia y de la función pública, que trabajó en la teoría y en la práctica de la política para contribuir e impulsar la democratización mexicana. Una vida corta pero productiva y que legó saberes importantes para la comprensión de la construcción democrática en México. Parece extraño pensar en Alonso Lujambio como uno de los hombres que ha contribuido al enriquecimiento de la obra sobre el municipio debido a que en los últimos años de su vida se le recuerda más por su participación dentro de la vida profesional como Consejero del Instituto Federal Electoral (IFE) y con una participación política activa dentro del Partido Acción Nacional.

La consideración de Lujambio en esta obra estriba en su análisis agudo desde la política como ciencia; su estudio central del poder compartido aparece a la luz pública en uno de los momentos más significativos del México contemporáneo. Esa oportunidad que la vida le ofrece a Lujambio no es desaprovechada, la toma y analiza el fenómeno, dando cuenta de la dimensión histórica, resaltando la importancia de los gobernadores en la democratización, pero también del papel fundamental de los municipios.

En sus pesquisas sobre democratización y alternancia en los municipios, sobresale la justificación oficialista para favorecer el acceso de otros partidos diferentes al oficial en el ejercicio de la administración municipal: “para que aprendieran a gobernar”. Esta consideración es muestra de la estatura menor que había significado el municipio para la política en México, de ahí que sea el ámbito social, político y administrativo más rezagado.

En los cuatro apartados que componen este texto se abunda sobre la vida académica y la contribución a los estudios del municipio desde el federalismo, sobre todo en dos obras trascendentales: *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, y *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*, en ambos da cuenta de la importancia, no sólo política sino también electoral, del municipio mexicano.

Vida académica

Su nombre completo fue Alonso José Ricardo Lujambio Irazábal, nació el 2 de septiembre de 1962 en la Ciudad de México y falleció el 25 de septiembre de 2012, a la edad de 50 años. Sus padres fueron Sergio Lujambio Rafols y Piedad Irazábal. Se le considera como el “politólogo mexicano más destacado de su generación” (ITAM, 2016); sus estudios básicos los realizó en el Colegio del Tepeyac, de la Ciudad de México, mientras que sus estudios universitarios los realizó en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), de donde se graduó como Licenciado en Ciencias Sociales (1981-1983), estudió una Maestría en Ciencia Política en la Universidad de Yale, Estados Unidos (1990-1991). Su vida académica se complementó con una activa participación en el ámbito público.

Los temas de investigación de Lujambio, fueron: “El funcionamiento interno del Congreso; la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo; el proceso de transición y consolidación de democracia mexicana; el federalismo y los gobiernos divididos; los arreglos institucionales y constitucionales; los sistemas electorales y de partidos políticos, y sus mecanismos de rendición de cuentas; los reglamentos parlamentarios del siglo XIX; el acceso ciudadano a la información pública” (Colmex, 2016). Su vasta producción le permitió contribuir de forma singular a la academia.

Si bien sus contribuciones no se limitan al ámbito municipal, permiten conocer y profundizar el caso del federalismo mexicano, principalmente con *Federalismo y Congreso en el cambio*

Municipalistas y municipalismo en México

político de México, y con *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*. Ambas obras constituyen su mejor contribución al entendimiento sobre la democratización en el plano subnacional, situación que justifica su inserción en el conjunto de municipalistas.

En 1995, se publica su obra *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, en donde da cuenta de la transición mexicana y de como ésta no crea nuevas instituciones, sino que transforma las existentes, en este sentido enfatiza los arreglos institucionales que han provocado el cambio político en el país. Si bien todo el texto es de suma importancia, es en el primer capítulo en donde se encuentra analizado el federalismo, tópico con un papel central dentro del proceso de transición. Dentro de su análisis, Lujambio detalla la debilidad del federalismo mexicano impulsado por el gobierno autoritario de un partido hegemónico y considera la necesidad de fortalecerlo al argumentar que se beneficiarían no sólo los partidos políticos de los estados, sino que se limitaría el poder presidencial, además de crear mecanismos de colaboración entre los partidos políticos gobernantes en distintos niveles. En su análisis, para que la oposición logre triunfos es necesario que las leyes electorales de los Estados sean lo más parecidas a la ley federal, porque es la manera a través de la cual las condiciones serían más equitativas y por lo tanto democráticas.

El segundo texto, publicado en el año 2000, *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana* tiene como unidad de análisis la transición a la democracia pero vista desde una perspectiva diferente, no como el resultado de un proceso violento sino como el resultado de una serie de acuerdos entre el otrora partido oficial y la oposición. Pero, la investigación no sólo da cuenta de estos acuerdos sino que recurre a los resultados electorales como uno de los elementos que han posibilitado la transición mexicana, sobre todo enfatiza la relación del sistema electoral y el sistema de partidos, en este sentido, el autor acentúa el interés por el municipio al considerarlo como el elemento más importante de la transición, al ser este el lugar en donde la

oposición se crea, aprende y se responsabiliza de su gobierno, en este ámbito local, los electores aprenden a castigar o premiar el comportamiento de sus gobernantes. La contribución de Lujambio desde el ámbito electoral es importante en esta obra, pero además, plantea retos de la democracia que actualmente se mantienen como la administración de justicia electoral, la fiscalización de los partidos políticos y la consolidación de la democracia misma.

A Lujambio se le ubica más en el terreno de la transición por esta obra, que concentra los análisis de las causas y consecuencias de que sean los municipios los primeros espacios de ensayo para el gobierno.

Vida profesional

En la vida profesional destacó en diferentes arenas. Fue profesor del Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM, durante más de 20 años, “donde dirigió la Licenciatura en Ciencias Políticas” (El Universal, 2012), de 1993 a 1996 y de 2003 a 2005, también impartió clases en la UNAM y la Universidad Iberoamericana (UIA). Respecto a su participación en la vida pública, entre 1996 y 2003 fue consejero electoral del IFE.

En 2004 fue asesor de la ONU en Bagdad (Irak), para el diseño del sistema electoral utilizado en las elecciones de la Asamblea Constituyente de enero de 2005. Fue comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) entre 2005 y 2009 y fungió como comisionado presidente de julio de 2006 a abril de 2009. Fue Secretario de Educación Pública del 6 de abril de 2009 al 16 de marzo de 2012. El 25 de junio de 2009, se afilió al Partido Acción Nacional. El 29 de agosto de 2012 rindió protesta como senador de la República a la LXII Legislatura del Congreso de la Unión.

El 6 de abril de 2009 fue designado titular de la Secretaría de Educación Pública (SEP) por el presidente Felipe Calderón (ITAM, 2016).

Municipalistas y municipalismo en México

El cargo de elección popular de mayor importancia que ocupó fue en el Senado, al obtener, por representación proporcional, una curul para el período 2012-2018, sin embargo, falleció el 25 de septiembre de 2012 por un cáncer de médula que no logró vencer, por lo tanto, no logra concluir su período como legislador. Su legado permanece en los libros, ensayos y artículos que publicó sobre temas como transición democrática, sistemas electorales, federalismo y división de poderes.

Por su destacada actividad académica y pública, sus colegas consideran que como

Intelectual y académico contribuyó a la revaloración del Congreso, un ente que se desvaneció casi por completo en el largo periodo de autoritarismo en México. Se percató, de manera perspicaz, de la importancia del federalismo para el proceso de cambio político en México. El centro caería al final; la democracia vendría de la periferia. Lujambio reflexionó sobre la transición a la democracia, como otros académicos, pero a diferencia de sus colegas fue un actor destacado en ese proceso. Primero como consejero del IFE en 1996, donde participó en la construcción del andamiaje electoral que en algún momento imaginamos ejemplar y perdurable. Después, como comisionado del IFAI, órgano que presidió. El acceso a la información pública fue concebido, después de la histórica alternancia de 2000, como el eje de las reformas democráticas de segunda generación. En los últimos años Lujambio volvió su mirada a la historia de su partido, el PAN. Lo miraba no con la frialdad del académico que analiza un fenómeno con desapego clínico, sino como un hombre de poder y de ideas (Aguilar, 2012).

Conclusiones

Alonso Lujambio ha sido considerado en esta obra por su fuerte contribución en el análisis de lo local, desde la perspectiva del federalismo y del poder compartido. Desde esta posición advirtió que el pluralismo político tuvo primero vida en los municipios del país y que fue en estos en donde se inició el ensayo de gobierno por las opciones políticas que en su momento eran minorías. El municipio para Lujambio fue el “laboratorio más importante” por ser el lugar en donde se pone en práctica el aprendizaje político tanto en lo individual como en lo colectivo y público.

Referencias consultadas

- Aguilar Rivera, José Antonio (2012). “Colega Lujambio” en: <http://www.nexos.com.mx/?p=15042> [29 de marzo de 2018]
- Colmex (2016). “Constructor de Instituciones”, en: <http://libros.colmex.mx/index.php/historias-minimas/item/constructor-de-instituciones>
- El Universal (2012). “Perfil Alonso Lujambio Irazábal”, en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/notas/872410.html>
- Lujambio, Alonso (1995). *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Lujambio, Alonso (2000). *El poder compartido, un ensayo sobre la democratización mexicana*, México: Océano.
- ITAM (2016), “Alonso Lujambio”, en: <http://centrolujambio.itam.mx/es/64/paginas/alonso-lujambio-1> [29 de marzo de 2018].
- Ramos, Claudia (2012). “Así era el senador Alonso Lujambio” en <http://www.quien.com/espectaculos/2012/01/13/alonso-lujambio> [29 de marzo de 2018]

Jaime Fernando Cárdenas Gracia

Miguel Ángel Sánchez Ramos

María del Pilar Silva Rivera

Introducción

Jaime Cárdenas Gracia, abogado de profesión que ha destacado por sus investigaciones en Derecho y Ciencias Políticas. Ha puesto al servicio del municipalismo su acervo constitucionalista y su vocación democrática.

En la primera parte de este capítulo, el lector encontrará un brevísimo resumen sobre el autor, para abundar en su vida académica se le ha dedicado un espacio mayor, en donde se destaca no sólo su formación académica sino también sus líneas de investigación, pero sobre todo su obra que refiere “El municipio en las controversias constitucionales”. El tercer segmento da cuenta de su participación en la política de manera activa, un hombre que se destaca por involucrarse en la toma de decisiones.

Vida académica

El Doctor Jaime Fernando Cárdenas Gracia nació el 17 de febrero de 1960. Estudió la Licenciatura en Derecho, entre 1978 y 1983, en la Universidad de Querétaro. Más tarde realizó estudios de posgrado, obteniendo el grado de Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y por la Universidad Complutense de Madrid, también obtuvo dos especialidades, la primera en Derechos humanos, por la Universidad Complutense de Madrid y, la segunda, en Ciencias políticas, por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid.

Es investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, de tiempo completo. Su trabajo de investigación y docencia le han valido el reconocimiento como investigador de CONACyT nivel III. Las líneas de investigación que ha

Miguel Ángel Sánchez Ramos
María del Pilar Silva Rivera

desarrollado son Derecho Constitucional, Teoría del Derecho, Filosofía del Derecho, Teoría del Estado, Derecho Electoral y Ciencia Política, entre otras. Su experiencia y conocimiento han sido compartidos a nivel internacional, pues se ha desempeñado como *Visiting Fellow*, en la Universidad de Yale y *Visiting Researcher*, en la Universidad de Georgetown.

Su obra es vasta. De acuerdo con Humanindex (2017), se contabilizan 25 libros, 2 libros coordinados, 6 secciones de libros, 51 artículos, 87 capítulos de libros y 7 ponencias. Merecen especial atención sus contribuciones relativas a sistemas electorales, partidos políticos, democracia, instituciones políticas y, últimamente, neoliberalismo. Sobre el municipio, destaca una obra en particular, titulada “El municipio en las controversias constitucionales”, en la que aborda el tema de manera amplia, dejando claro el fundamento teórico que justifica la participación de este sujeto de Derecho público en actos de diferendos entre los poderes públicos.

La contribución académica de Cárdenas Gracia sobre el municipio se centra en destacar al derecho como fuente de reivindicación de los derechos municipales y de reconocimiento como esfera de gobierno. Situación que se puede lograr, según nuestro autor en estudio, a través de la garantía conocida como controversia constitucional.

Vida profesional

Se ha desempeñado como consejero en el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), entre 1996 y 2003. En 2003, intentó ser Diputado federal por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), sin éxito, y en 2007 participó para ser consejero electoral pero no logró el cargo (red política, 2016). Ha sido invitado experto del grupo internacional que revisó los insumos técnicos que apoyaron la instalación de la Asamblea Constituyente en Bolivia en el 2006. También ha sido consejero de la Judicatura del Distrito Federal entre el 2007 y 2008. Fue Diputado por mayoría relativa en la LXI Legislatura (2009-

Municipalistas y municipalismo en México

2012) por el Distrito IV (Iztapalapa), bajo las siglas del Partido del Trabajo (PT), aunque no afiliado.

En paralelo a su desarrollo académico y profesional, es colaborador quincenal del periódico “El Financiero” y las Revistas *Emeequis* y *Zócalo*. Participa en organizaciones civiles y académicas orientadas a la Reforma del Estado, el Derecho a la información y los Derechos Humanos, además, es Miembro de la Academia Mexicana de Derechos Humanos A. C. Ha sido acreedor a distintos reconocimientos como el premio Anual Ignacio Manuel Altamirano otorgado en 1994 y el premio Nacional de Periodismo en el 2004.

Referencias consultadas

- Cárdenas Gracia, Jaime (1996), “El municipio en las controversias constitucionales” en *Revista AMEINAPE*, en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3428/4017> [29 de marzo de 2018].
- H. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados (2009), “Dip. Jaime Fernando Cárdenas Gracia”, en: http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/curricula.php?dipt=49 [29 de marzo de 2018]
- Humanindex (2017). “Jaime cárdenas Gracia”, en: <http://www.humanindex.unam.mx/humanindex/consultas/parametros.html>
- IIJ UNAM (2017), “Dr. Jaime Cárdenas Gracia, Jaime Fernando”, en: https://archivos.juridicas.unam.mx/obligaciones-minimas/files/documentos_cv/jaimeg.pdf [29 de marzo de 2018]
- Red política (2016), “Jaime Cárdenas Gracia”, en: <http://www.redpolitica.mx/yopolitico/perfil/jaime/cardenas-gracia> [29 de marzo de 2018]
- TEDF (2016), “Jaime Fernando Cárdenas Gracia”, en: http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/page/2016/08/jaime_fernando_v2_pdf_14136.pdf [29 de marzo de 2018]

José Arturo Rodríguez Obregón

*Miguel Ángel Sánchez Ramos
María del Pilar Silva Rivera*

Introducción

José Arturo Rodríguez Obregón, un destacado investigador sobre el municipio y su evolución en el sistema político mexicano, que ha enfatizado la necesidad de modificar las prácticas autoritarias y centralistas que afectan a este nivel de gobierno. Se le considera como uno de los académicos que han estudiado al municipio desde cuatro aristas: histórica, política, electoral y jurídica. En sus contribuciones sobresale el federalismo como premisa para que el municipio logre una vida democrática plena y no sea considerado sólo como un nivel de gobierno sino como un ámbito de la vida asociada en donde el ciudadano vive y desarrolla su vida cotidiana.

Después de esta introducción, se detalla su vida académica, destacando sus obras dedicadas al estudio del municipio desde los cuatro enfoques antes mencionados. Se finaliza el apartado con unas breves conclusiones sobre la aportación de la obra del autor en el ámbito municipal.

Vida académica

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Xochimilco, con acentuación en Relaciones de poder y cultura política, Maestro en Administración Pública Estatal y Municipal, por la Universidad Autónoma de Querétaro y Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Su formación académica le ha permitido desarrollarse en el ámbito laboral como Coordinador de la Maestría en Políticas y Gestión del Desarrollo Social, de la Universidad de Sonora, Jefe de Departamento de Sociología y Administración Pública de la Universidad de Sonora

durante los años de 2000-2006, actualmente se desempeña como Profesor del Departamento antes mencionado.

También ha combinado la docencia con participación en procesos electorales al ser, en dos ocasiones, observador electoral, la primera de ellas en 2008-2009 y la segunda en 2011-2012. Su trabajo académico ha posibilitado que desarrolle una amplia producción sobre el municipio, en *Sistemas electorales y democratización de los gobiernos municipales en México*, el autor recupera información del sistema electoral al destacar características, tipos y funciones. La obra refleja no sólo información empírica, sino que se extiende en el análisis histórico de esta institución del Estado.

También ha participado en la coordinación de libros tales como *Municipio y Reforma político electoral y democracia en los gobiernos locales*. Ha colaborado escribiendo capítulos de libros que se encuentran en “Sistemas electorales y gobiernos municipales”, “La reglamentación municipal de la participación ciudadana”, “La participación ciudadana en las nuevas administraciones municipales. Análisis de los casos de gestiones panistas y priistas de Querétaro, Guanajuato y Aguascalientes”. Su producción de artículos especializados se identifica como “Los sistemas electorales municipales: un enclave del viejo sistema político. Los municipios del estado de Sonora como estudio de caso”, y “La reelección inmediata de diputados y presidentes municipales: sus ventajas, riesgos y posibilidades”, su obra en sí es amplia, sin embargo, para cubrir el objetivo de este libro, se han mencionado aquellos trabajos de impacto municipalista.

Ha desarrollado distintos proyectos de investigación como “Los mecanismos de democracia directa en los estados y municipios del país: sus diseños y sus posibilidades”, patrocinado por la División de Ciencias Sociales de la Universidad de Sonora, Unidad Regional Centro, de diciembre de 2011 a diciembre de 2012; “Diseño y dirección del Proyecto Sistemas electorales, sistemas de partidos políticos y gobiernos locales en México. El caso del estado de Sonora”, patrocinado por la División de

Municipalistas y municipalismo en México

Ciencias Sociales de la Universidad de Sonora, Unidad Regional Centro, entre enero de 2008 y enero de 2009.

Ha sido merecedor del “Premio Querétaro de Administración Pública, Estatal y Municipal 1997” otorgado por el Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, A.C., H. Ayuntamiento de Querétaro, y el Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Querétaro.

Sus aportaciones han puntualizado la necesidad de abordar el federalismo y la importancia del ámbito municipal en el mismo. Lo valora e investiga no sólo desde la vertiente política e histórica, sino también de la jurídica. Aborda de una manera particular los sistemas electorales municipales, ya que particulariza la importancia que estos tienen en la democratización de los ayuntamientos, también está atento a las modificaciones que ha sufrido el ámbito municipal, contribuyendo con análisis sobre la reelección en este nivel de gobierno, así como de sus posibilidades y consecuencias.

Su interés por investigar el municipio desde años atrás le ha permitido realizar un análisis de la evolución del mismo y del cambio del sistema político mexicano, criticando que siendo el municipio el nivel de gobierno “más cercano a los ciudadanos sea el gobierno menos representativo y menos democrático en su funcionamiento” (Rodríguez, 2005: 759), así como que a pesar del avance de la democratización, la pluralidad electoral que se aprecia en la mayoría de los gobiernos locales mexicanos, “la nota característica del gobierno municipal seguirá siendo la centralización” (Rodríguez, 2005: 759).

Conclusiones

Rodríguez Obregón es justificadamente un investigador que ha dedicado una parte de su obra al municipio, sus contribuciones hablan sobre la importancia de estudiar al municipio desde diferentes aristas –histórica, política, electoral y jurídica– ya que posibilita un mayor conocimiento sobre su evolución y cambios

propios del sistema político mexicano en los últimos años. Una veta de estudio para todos aquellos interesados en conocer el orden de gobierno más cercano a la ciudadanía.

Referencias consultadas

- Administración Pública (2017), “José Arturo Rodríguez Obregón” en http://www.administracionpublica.uson.mx/2013/docs/cv2014/JOSE_ARTURO_RODRIGUEZ_OBREGON.pdf
- Departamento de Sociología y Administración Pública (2013), “Antecedentes de la carrera de administración Pública en la UniSon en <http://www.administracionpublica.uson.mx/?p=1> [29 de marzo de 2018]
- Rodríguez Obregón José Arturo (1998), *Sistemas electorales y democratización de los gobiernos municipales en México*, México: Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro.
- Rodríguez Obregón José Arturo (2014), “Los mecanismos de democracia directa en las entidades y municipios del país ¿hacia una democracia de mayor calidad? En <https://somee.org.mx/Documentos/Publicaciones/Federalismo-Electoral-Experiencias-Locales.pdf> [29 de marzo de 2018]
- Rodríguez Obregón José Arturo (2005), “Los sistemas electorales y la democratización de los gobiernos municipales en México. El caso de los municipios sonorenses” en Valencia Carmona, Salvador (2005). *El municipio en México y el mundo*, en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1736/43.pdf> [29 de marzo de 2018]

José Luis López Chavarría

*Miguel Ángel Sánchez Ramos
María del Pilar Silva Rivera*

Introducción

López Chavarría, abogado de profesión que se dedicó, desde sus inicios en la investigación, al análisis del municipio desde la perspectiva electoral. Se centró en el papel que ha jugado el municipio en las elecciones, enmarcándolo en el orden constitucional. Es López Chavarría un estudioso del municipio cuya obra permite conocer no sólo su parte histórica, sino los cambios de gran calado, vistos desde el ámbito jurídico. Además, sus inquietudes intelectuales lo han llevado al estudio del federalismo mexicano.

El presente capítulo cuenta con los apartados que se abocan a su vida académica, profesional y reflexiones finales sobre el particular.

Vida académica

Nació en la Ciudad de México en julio de 1963, realizó sus estudios de Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) de 1982 a 1986, con la tesis titulada “Las elecciones municipales y la renovación política electoral” de la cual obtuvo mención honorífica. Sus estudios de doctorado los realizó en la Universidad Complutense de Madrid, entre 1989 y 1991, se graduó con el trabajo de tesis titulado “Las elecciones municipales de España y México”, con el que obtuvo el *Apto cum laude*. En el ámbito académico, ha participado como becario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM durante 1984 y 1985; unos años más tarde, se desarrolló como Técnico Académico Asociado “A” en el citado instituto; de 1989 a 1992 fue Becario de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM; entre 1992 y 1996 y de 2001 a 2006 se

Miguel Ángel Sánchez Ramos
María del Pilar Silva Rivera

desempeñó como Investigador asociado “B” de Tiempo Completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Como docente, se ha desempeñado tanto en universidades públicas como privadas. En las primeras se encuentran la Facultad de Derecho de la UNAM; la Universidad de Jalapa, Veracruz; y la Universidad Autónoma de Querétaro. En las segundas, la Universidad La Salle y la Universidad Iberoamericana, en los estados de Puebla y Guanajuato. También se desempeñó como Coordinador Académico del Sistema de Universidad Abierta de la Facultad de Derecho de la UNAM, de septiembre 2009 a mayo de 2012. Su desarrollo académico le ha valido ciertas distinciones como el Premio Nacional de Estudios Municipales, otorgado por la Secretaría de Gobernación en 1988 y el ser declarado Visitante honorífico por el H. Ayuntamiento de Querétaro en 1992.

Su obra registra diversos productos como los libros *Las elecciones Municipales en México: estudio jurídico-político*; *Derecho pesquero*; *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*; *Las elecciones municipales y la renovación política electoral Las elecciones municipales de España y México*; *Análisis de las iniciativas en materia electoral presentadas por el Presidente de la República en el 2004*; *Nuevos aspectos en el estudio de los derechos humanos y la lucha por su defensa en el Estado mexicano*; *Avatares de la reforma política capital*; *Hubo una vez así un Distrito Federal Mexicano*; *Análisis de la reforma constitucional y de la iniciativa de Ley sobre Seguridad Nacional*; y *Notas sobre la creación y regulación de los organismos locales defensores de los derechos humanos en México*.

En su haber hay contribuciones a libros especializados, reflejados como capítulos, a saber, “Evolución en los estudios del derecho electoral municipal en México y breve panorámica de la geografía electoral” en donde hace referencia al estudio de las elecciones municipales y el desdén por el estudio de las mismas, incluso señala dos factores que contribuyen a esta situación, 1) motivos políticos como la fuerte centralización de los sistemas políticos, considerar al ámbito municipal como autónomo y suficiente,

Municipalistas y municipalismo en México

“predominio de una visión exclusivamente administrativa del ejercicio del poder municipal” (López, 2005: 232) y la etapa de crisis del municipalismo; 2) poca importancia a las cuestiones jurídicas para el abordaje de los estudios municipales.

Como otros pensadores, José Luis López destaca que la diversidad en la vida municipal y entre los municipios no permite pensar en un modelo único, por lo tanto, se subraya la necesidad de analizarlos en lo particular y buscar las generalidades mismas que pueden favorecerse con la producción de foros que alienten la discusión sobre el municipio. Deja asentado en sus diversos estudios que el municipio es el espacio que favoreció el aprendizaje de la alternancia, el gobierno por otros partidos y la convivencia de gobiernos yuxtapuestos: el federal de un partido, el estatal de otro y el municipal de un tercer partido. Por lo tanto, considera, el municipio es la base del desarrollo en la transición.

También impulsa el estudio de la geografía electoral como alternativa para la comprensión de la regionalización de los partidos, del poder y de sus formas de manifestación. Encuentra que Nayarit, Estado de México y Morelos son las entidades en donde se han desarrollado más partidos locales, aunque su peso electoral sea reducido. Además, destaca la regionalización de los partidos políticos en la arena nacional y cómo se pueden ir definiendo bastiones, mismos que empezaron en los municipios como trincheras de la lucha política y electoral.

Vida profesional

Su vida académica se ha conjuntado con una amplia trayectoria laboral, desempeñándose como Investigador de procesos electorales, en la Secretaría de Gobernación (1987-1988); Asesor de la Comisión Federal Electoral de la Secretaría de Gobernación (1987-1988); Asesor de la Subsecretaría de Acción Electoral del Consejo Ejecutivo Nacional (CEN) del PRI (1989); Asesor de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados (1992-1993); Asesor del Secretario de Acción Electoral del CEN del PRI (1993); Asesor de la Comisión de Estudios Legislativos

y de la de Puntos Constitucionales del Senado de la República (1994-1997); Asesor del Consejo Consultivo del Centro Nacional de Desarrollo Municipal (1995-1997); Representante del Delegado de la Demarcación de Iztapalapa ante el Comité para la elección de Consejeros Ciudadanos (1995); Asesor del Delegado en la Demarcación Iztapalapa (1996); Subdelegado Territorial en la Subdelegación de Aculco en Iztapalapa (1996-1998); Secretario Particular del Fiscal, desconcentrado en Iztacalco y Cuajimalpa (1998-2000); Asesor Jurídico de la Dirección Adjunta de Relaciones Laborales en la Secretaría de Salud (2004-2006); responsable de la Jefatura Departamental de Seguros Institucionales de la Secretaría de Salud (2007); asesor del Abogado General de la UNAM (2012-2014) y Jefe del Departamento de Políticas Públicas (2014).

José Luis López ha contribuido al estudio de la democratización municipal con sus investigaciones, en especial la doctoral, en donde destaca las vicisitudes electorales de los municipios y cómo éstos son la fuente del impulso democratizador y de la normalidad electoral para el país. Su trabajo se enmarca en el desdén que los constitucionalistas han tenido para el estudio de las elecciones municipales, así calificado por él mismo, señalando que el estudio y discusión de la situación de los municipios puede lograr mayor entendimiento y mejores condiciones para ellos.

Referencias consultadas

Derecho UNAM (s/f) “Curriculum Vitae” consultado en: http://v880.derecho.unam.mx:8083/consejo_tecnico/archivos/CURRICULUM%20VITAE%20DR.%20LOPEZ%20CHAVARRIA.pdf [29 de marzo de 2018]

López Chavarria, José Luis (2005), “Evolución en los estudios del derecho electoral municipal en México y breve panorámica de la geografía electoral”, consultado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1784/20.pdf> [29 de marzo de 2018]

Carlos Luis Moreno Jaimes

Miguel Ángel Sánchez Ramos

María del Pilar Silva Rivera

Introducción

El Doctor Carlos Moreno Jaimes es un especialista en políticas públicas que ha contribuido a los estudios en el ámbito municipal, sus trabajos se enfocan a los aspectos de la descentralización del gasto público, a la evaluación del desempeño de gobiernos municipales, protección social en salud y políticas públicas. Considerar a Carlos Moreno en esta sección se debe a la importancia que logró en su investigación al asociar los resultados electorales con el desempeño de los gobiernos municipales, discutiendo si esta relación es positiva o negativa. Sin lugar a duda, las elecciones, como inicio de un ejercicio democrático, contribuyen a lograr gobiernos legítimos, pero también orientados a procurar mejor desempeño, en vista de los escenarios de competitividad que los enmarcan.

El análisis de Carlos Moreno, con esta asociación, logra centrar la discusión de la necesaria democratización social, democratización del gobierno y de la administración pública.

En el apartado “vida académica” se realiza una descripción de su obra referente al municipio, en donde destaca la asociación del desempeño gubernamental con los resultados electorales. Otro espacio está dedicado a “vida profesional” en donde se da cuenta de la trayectoria de Moreno Jaimes. Finalmente, se presentan las conclusiones con breves aportaciones de los autores.

Vida académica

Carlos Moreno Jaimes es doctor en Políticas Públicas por la Universidad de Texas en Austin; maestro en Políticas Públicas

Miguel Ángel Sánchez Ramos
María del Pilar Silva Rivera

por la Universidad de Chicago y licenciado en Administración Pública por el Colegio de México: Su trabajo académico lo ha llevado a participar como investigador visitante en el Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego, Estados Unidos (2004-2005); en el Instituto de Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad de Guadalajara; además de ser Investigador Asociado del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Durante los años 1997 y 2000 “fue director de la Maestría en Administración y Políticas Públicas y profesor investigador en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)” (DOSJ, 2016).

A partir del año 2005, se desempeña como profesor investigador en el Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos (DSOJ) del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), en donde fue Coordinador de la Maestría en Política y Gestión Pública (entre 2006 y 2008); colaboró como Jefe del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos (DSOJ) entre 2008 y 2014. Actualmente, se desempeña como investigador y coordinador del Doctorado Internacional en Bienestar Social, que se imparte entre el ITESO y el Boston College.

Su formación académica y su trabajo en investigación lo han llevado a especializarse en el campo de la descentralización del gasto público, evaluación del desempeño de gobiernos municipales y protección social en salud (DOSJ, 2016).

Entre sus investigaciones en el ITESO, referentes a la temática municipal, se encuentran: “Capacidades institucionales en el nivel municipal de gobierno en México”, “Descentralización, competencia electoral, y desempeño gubernamental local en México”, “Medición de la calidad de gobierno a nivel municipal y síntesis de la literatura teórica sobre la calidad de gobierno”. Es autor de libros como: *Democracia electoral y calidad gubernativa: el desempeño de los gobiernos municipales en México*, publicado en el 2008 bajo el sello del ITESO y UIA; *Guía básica en temas*

Municipalistas y municipalismo en México

de desarrollo social que se publicó en el año 2010, bajo el sello del Gobierno Municipal de Guadalajara.

Su obra *Democracia electoral y calidad gubernativa: el desempeño de los gobiernos municipales en México* tiene como objeto de estudio a los gobiernos municipales insertados en el proceso de transición y de democratización, es una investigación que enfoca su interés en la democracia, pero en dos vertientes: la electoral y la gubernativa. En este texto, el autor refiere que la legitimidad del cargo ha sido rebasada para ocuparse de la capacidad de gobernar, competencia y calidad gubernativa, tópicos que al parecer se olvidaron en la transición democrática. Así que su trabajo se enfoca en el desempeño gubernamental a través del análisis de cuatro variables: la cobertura de servicios municipales, la asignación de presupuestos locales, la aplicación de las facultades tributarias de los gobiernos municipales y el desarrollo de las capacidades administrativas para mejorar el rendimiento del personal público.

De esta manera el autor estudia a los municipios mexicanos, excluyendo a las delegaciones de la Ciudad de México y a 412 municipios de usos y costumbres del Estado de Oaxaca, sin embargo, Moreno Jaimes dedica el capítulo quinto a cuatro municipios mexiquenses (Jilotepec, Soyaniquilpan, Villa del Carbón y Toluca) y a Zapopan, del Estado de Jalisco. El trabajo del autor, como se ha indicado, resulta indispensable para entender los componentes de su binomio, la etapa electoral y el desempeño gubernativo.

Otro libro de Moreno Jaimes cobra la forma de una guía dirigida a servidores y funcionarios de la administración pública municipal de Guadalajara (2010-2012), en donde se abordan los canales adecuados para implementar la política social a nivel municipal. Respecto a los capítulos de libros en la materia, se encuentran “Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electores”, publicado en el año 2000 y “Los dilemas de la descentralización: la construcción de capacidades institucionales en los gobiernos municipales de México”, de 2009.

Su participación como articulista la ha realizado en revistas de reconocimiento nacional e internacional, donde ha colaborado con textos como: “Los límites políticos de la capacidad institucional: Un análisis de los gobiernos municipales en México en el 2007”; “Gasto público y elecciones: Una explicación política de la asignación de los presupuestos municipales en México” en el año 2007; en el 2008 publica “Para entender el desarrollo de capacidades institucionales en los gobiernos municipales en México”; en el año 2011 “El nexo entre calidad gubernativa y elecciones: discusión conceptual y aplicación al gobierno local mexicano” y “Empoderamiento económico y género. Un caso de implementación de política en el ámbito municipal” publicados en 2015.

Vida profesional

Su trabajo como docente e investigador lo ha complementado con actividades profesionales, así, se ha desempeñado como consultor en instituciones nacionales e internacionales como el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y en el Ayuntamiento de Guadalajara, así como en el Gobierno de Jalisco (ITESO, 2012). Ha fungido como Asesor en la unidad de Planeación del Instituto Mexicano del Seguro Social (1994-1995), subdirector en la Unidad de Desregulación Económica de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) (1994) y Jefe de Departamento en la Unidad de Desregulación Económica de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), de 1993 a 1994.

Conclusiones

La obra de Carlos Moreno Jaimes resulta necesaria para los estudiosos del municipio debido a que son pocos los análisis que logran conjugar el aspecto electoral con lo gubernativo, además de que mantienen una metodología coherente, así como una teoría consolidada. Esta dupla fortalece la comprensión de los municipios.

Municipalistas y municipalismo en México

Referencias consultadas

- Iteso (2012), “Carlos L. Moreno Jaimes Curriculum Vitae”, en: <http://investigacionpolitica.iteso.mx/wp-content/uploads/2012/02/CVMoreno.pdf> [29 de marzo de 2018]:
- DOSJ (2016), “Dr. Carlos Luis Moreno Jaimes”, en: http://www.iteso.mx/web/general/detalle?group_id=3314095
- Moreno Jaimes, Carlos (2000), “Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electores”, en: *La evaluación del desempeño en organizaciones públicas: Una reflexión general*, México: INAP-IFE.
- Moreno Jaimes, Carlos (2007), “Los límites políticos de la capacidad institucional: Un análisis de los gobiernos municipales en México en el 2007”, en: *Revista de Ciencia Política*, Chile: Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Moreno Jaimes, Carlos (2007), “Gasto público y elecciones: Una explicación política de la asignación de los presupuestos municipales en México”, en: *Foro Internacional*, México: Colmex.
- Moreno Jaimes, Carlos (2008), *Democracia electoral y calidad gubernativa: el desempeño de los gobiernos municipales en México*, México: ITESO-UIA, en: <https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/122/Democracia%20electoral.pdf?sequence=2> [29 de marzo de 2018]
- Moreno Jaimes, Carlos (2008), “Para entender el desarrollo de capacidades institucionales en los gobiernos municipales en México”, en: *Buen Gobierno*, México: FUNDAMESPA.
- Moreno Jaimes, Carlos (2009), “Los dilemas de la descentralización: la construcción de capacidades institucionales en los gobiernos municipales de México”, en: *Libro de Conmemoración de los 25 años de la Licenciatura en Administración Pública del Colegio de México*, México: Colmex.
- Moreno Jaimes, Carlos (2010), *Guía básica en temas de desarrollo social*, México: Gobierno de Guadalajara.

Miguel Ángel Sánchez Ramos
María del Pilar Silva Rivera

Moreno Jaimes, Carlos (2011), “El nexo entre calidad gubernativa y elecciones: discusión conceptual y aplicación al gobierno local mexicano”, en: *Perfiles Latinoamericanos*, México: FLACSO.

Moreno Jaimes, Carlos (2015), “Empoderamiento económico y género. Un caso de implementación de política en el ámbito municipal”, en: *Gestión y Política Pública*, México: CIDE.

**SECCIÓN III.
LA AGENDA DE GOBIERNO
MUNICIPAL**

Los municipalistas de la agenda de gobierno municipal

*Ady Patricia Carrera Hernández
Joel Mendoza Ruiz*

Introducción

A principios del siglo XX, el municipio mexicano carecía de las condiciones necesarias para desempeñar su importante papel como gestor activo y dinámico del desarrollo de sus comunidades. Esta situación se fue transformando a lo largo del siglo para dar paso a un nuevo tipo de municipio mexicano, capaz de generar su propia agenda de políticas públicas e incidir en el derrotero del país. Este texto aspira a ofrecer un breve análisis de las personas y los grupos que asumieron la tarea de estudiar y explicar ese proceso a lo largo del siglo pasado y las dos primeras décadas del siglo actual. Se expone así la obra colectiva de aquellos que lograron convertir el estudio de los municipios en una de las líneas de conocimiento más importantes de las ciencias sociales en México.

El trabajo fue estructurado en cinco apartados. Bajo el primer subtítulo se examinan los personajes que con aguda visión aportaron los primeros estudios sobre los gobiernos municipales. La segunda parte se ocupa de dos urbanistas que, aun de manera heterodoxa, han constituido la fuente más longeva de aportaciones al municipalismo. La tercera fracción aborda las aportaciones del grupo de los reformistas, quienes fueron actores estratégicos en la reforma del Artículo 115 Constitucional de 1983 y sentaron líneas de investigación que fueron retomadas en las siguientes décadas. El tercer apartado analiza al grupo de los innovadores, un conjunto de especialistas que documentaron la transición del municipio mexicano, de mera agencia administrativa a instancia de gobierno, y que lograron consolidar una red nacional de investigadores en gobiernos locales. La cuarta sección describe los grupos que más recientemente se han sumado al esfuerzo de estudiar y

apoyar el fortalecimiento de los municipios, así como la forma en que el trabajo de la red nacional ha iniciado su transición para formar una similar a nivel iberoamericano.

I. Los visionarios

Buscando los primeros antecedentes sobre los estudios municipales en el siglo XX, fue sorprendente encontrar la figura del Ing. Modesto Rolland, que en 1921 publicó *El desastre municipal en la República Mexicana*. Este texto fue la semilla, desconocida para la mayor parte de los académicos contemporáneos, del análisis de la situación de los gobiernos locales del país. El conocimiento empírico de Rolland, basado en estudios regionales, y su aguda visión de las limitaciones que contenía la tesis del municipio libre en la Constitución de 1917, dieron forma a la primera obra del siglo que, adelantándose muchas décadas, logró definir los elementos que predecían el fracaso que aguardaba a los gobiernos locales. Como se detalla en el capítulo correspondiente, Rolland definió claramente seis áreas que el paso del tiempo ha demostrado son estratégicas en la gestión municipal: servicio civil de carrera, servicios públicos, planeación urbana, impuesto predial, gasto eficiente y participación ciudadana para garantizar la transparencia de la gestión pública.

La obra del primer municipalista visionario fue solitaria hasta bien entrada la década de los sesenta, tuvo tres ediciones (1921, 1939 y 1952) sin que apareciera algún otro texto sobre el tema. Una circunstancia que influyó para que sus postulados no fueran más conocidos fue que referenciaron los documentos fundacionales de la oposición política instituida en 1939: el Partido Acción Nacional (PAN). De esta forma, la visión de Rolland pasó desde la crítica a la limitada base constitucional hasta la proyección de la alternancia política de las autoridades municipales. Muchas décadas después, esta idea sería la principal estrategia de los partidos de oposición, liderados por el PAN, para iniciar un histórico proceso de democratización que, casi medio siglo después transformó el perfil del municipio mexicano.

Municipalistas y municipalismo en México

Mientras el PAN iniciaba actividades en la vida política de México, el joven economista Gustavo Martínez Cabañas se preparaba en el extranjero para después tener una exitosa carrera en organismos internacionales. A su regreso a México en 1960, inició lo que sería una obra extraordinariamente fructífera en el sector público, influyendo en algunos de los cambios más importantes que experimentó el gobierno federal en las décadas de los sesenta y setenta. Al igual que Rolland tuvo una base empírica, aunque en este caso su trayectoria lo llevó de manera natural a que sus primeras aportaciones al estudio y fortalecimiento de los gobiernos subnacionales fueran desde el ámbito federal⁶. Fue él quien diseñó dos de los mecanismos más importantes que existen hasta el día de hoy para la coordinación intergubernamental: los Comités Promotores del Desarrollo Económico (COPRODES), que más tarde se convertirían en los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES). Estos últimos, a su vez, dieron paso al surgimiento de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN).

Con un enfoque visionario, Martínez Cabañas comprendió muy pronto que el fortalecimiento de estados y municipios se debía iniciar desde la base, los ayuntamientos, y tenía que ser una tarea coordinada de las tres instancias de gobierno. Él se convirtió en el responsable del diseño del único programa de fortalecimiento institucional municipal que ha desarrollado el gobierno federal mexicano. Asimismo, fundó en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) el primer centro de estudios municipales que hubo en el país, que en poco tiempo amplió sus actividades para acompañar también la gestión de las entidades federativas. Como autor publicó únicamente el libro *La administración estatal y municipal de México* (1985), este texto fue quizá el más importante en la materia para muchas generaciones de administradores públicos, y el punto de partida de los investigadores que años después harían de este tema una importante línea de conocimiento. Martínez Cabañas

⁶ Acorde con la literatura internacional, los gobiernos subnacionales se componen de dos grandes grupos, los gobiernos intermedios, que en el caso mexicano son los gobiernos estatales, y los gobiernos locales, los ayuntamientos.

fue también el primero en promover el diseño de material técnico especializado de acompañamiento para autoridades y funcionarios municipales. Su obra fue entonces eminentemente práctica, enfocada en lo que años después se denominaría fortalecimiento de capacidades institucionales.

Como puede apreciarse, el estudio de los gobiernos municipales a partir del siglo XX nace de practicantes que, si bien tuvieron contacto con universidades a través de labor docente, desarrollaron su trabajo y aportaciones fuera de instituciones académicas. No obstante, su visión les permitió identificar las variables más importantes para el estudio y fortalecimiento de la gestión municipal. El final de la década de los setenta trajo fuertes vientos de cambio que hicieron más evidente la necesidad de analizar y transformar la forma en que trabajaban los ayuntamientos.

II. Los urbanistas

A finales de la década de los setenta, el inexorable proceso de desarrollo urbano ya representaba uno de los más grandes retos para los municipios mexicanos. La crisis urbana incentivó la aparición de algunos investigadores especializados en el tema que desde entonces se abocaron a examinar esta materia desde la óptica local. En este contexto se publicó en 1976 *El desarrollo urbano de México*, en el que colaboró Gustavo Garza Villarreal, pionero de una línea de estudios municipales que iría adquiriendo más importancia en la medida que los problemas de gestión urbana se fueron convirtiendo en uno de los más apremiantes para los gobiernos locales. En esta misma línea, Alfonso X. Iracheta Cenecorta aportó guías metodológicas e información para la planeación municipal del desarrollo, hasta convertirse en precursor de la reforma urbana-metropolitana en México.

En general, los urbanistas son posgraduados de distintas instituciones con poca cohesión interna, pues su acervo intelectual suele ser autorreferenciado. La especialización

Municipalistas y municipalismo en México

incremental de los urbanistas incide en el municipalismo de manera heterodoxa, sin embargo, sus largas carreras los hacen el grupo más longevo del municipalismo contemporáneo.

III. Los reformistas

La década de los ochenta fue de grandes cambios para los gobiernos subnacionales mexicanos, pero sobre todo para los ayuntamientos. En 1980 el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) empezó a funcionar, convirtiéndose en la columna vertebral de las relaciones fiscales intergubernamentales. En 1981 los COPRODES se transformaron en COPLADES para constituirse en el principal mecanismo de coordinación para la planeación del desarrollo entre los tres ámbitos de gobierno. Estas transformaciones tuvieron como fondo la bonanza petrolera iniciada en 1978, aunque la nueva riqueza no duró mucho tiempo. A principios de 1982, el gobierno federal enfrentó su primera gran crisis fiscal y su consecuente incapacidad para pagar la deuda externa, acompañada de una estrepitosa devaluación de la moneda nacional. En este contexto, Miguel de la Madrid Hurtado se convirtió en el candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la presidencia de la república.

Una de las conclusiones más importantes de su campaña fue la necesidad de iniciar un proceso de descentralización, como uno de los principales reclamos de los actores políticos subnacionales de su partido. Sin embargo, en su equipo había dos visiones encontradas sobre este importante tema. Por un lado, estaban aquellos colaboradores cercanos que le advertían de los peligros de dotar de mayores facultades a los gobiernos municipales ante el incipiente avance de los partidos de oposición. Por el otro, se encontraban aquéllos que lo consideraban indispensable para transitar a una nueva dinámica de gobierno en la que los actores subnacionales debían tener mayores espacios de toma de decisión por lo propia estabilidad del régimen⁷. Este último grupo estaba liderado por Raúl Olmedo Carranza, quien vio con

⁷ Entrevista realizada a Miguel de la Madrid Hurtado el 30 de julio de 1999 en sus oficinas del Fondo de Cultura Económica en la ahora Ciudad de México.

Ady Patricia Carrera Hernández
Joel Mendoza Ruiz

nitidez la impostergable necesidad de dotar de un esquema de relaciones intergubernamentales distinto al Estado mexicano. La propuesta de Raúl Olmedo triunfó y de ello derivó la reforma más importante que se había realizado hasta entonces al Artículo 115 Constitucional.

Raúl Olmedo fue uno de los primeros municipalistas que provino del sector académico, su trabajo lo llevó a migrar hacia la práctica. Su primera gran aportación al tema de estudio fue sin duda alguna *El desafío municipal* (1982), que representa el segundo diagnóstico general del municipio mexicano, después del de Rolland, y que fue el primer trabajo en el que se utilizó una encuesta para obtener información sobre el perfil institucional de los gobiernos municipales. De esta forma, Olmedo inició una línea de investigación que, diez años después, inspiró la labor del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE). Es importante notar que la revisión crítica provino del mismo PRI, de su corriente de izquierda que había estado ausente de la vida nacional desde hacía mucho tiempo. La influencia de *lo comunal* fue determinante en la reforma municipal de 1983.

En el servicio público, Raúl Olmedo fundó el Centro Nacional de Estudios Municipales (CNEM) de la Secretaría de Gobernación, desde ahí promovió una gran cantidad de investigaciones en diversas áreas de la vida municipal. La amplísima biblioteca que se conformó en el CNEM sentó las bases para el estudio de muchos temas que se retomarían años más tarde en la academia, algunos de ellos poco abordados hasta entonces, como el de los municipios llamados de usos y costumbres. Este centro gubernamental nunca volvió a ocuparse de la investigación como lo hizo durante el periodo de Olmedo. Después de él, volvió a tener actividad importante para la vida municipal hasta que, durante el gobierno de Vicente Fox y bajo la dirección de Carlos Gadsden, se transformó en el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)⁸.

En este periodo de la vida de México coexistieron dos grupos de municipalistas: el de los visionarios, mediante el trabajo

⁸ Véase la sección de fortalecimiento municipal de este libro.

Municipalistas y municipalismo en México

que Gustavo Martínez Cabañas y su equipo del Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal (CEDAEM) llevaba a cabo en el INAP, y el de los reformistas, a través de la agenda que desahogaba Raúl Olmedo desde el CNEM. Quienes los conocieron saben que entre ambos no existía colaboración y, por el contrario, siempre hubo una latente rivalidad. En el primer grupo se ubica Arturo Pontifes Martínez, quien fue un actor clave en la labor que desarrolló el CEDAEM para apoyar el fortalecimiento de los ayuntamientos en el marco de la reforma municipal de 1983. También desde el INAP, aunque no como parte del grupo de Martínez Cabañas, María Emilia Janneti Díaz dedicó varios textos a la gestión financiera municipal.

Por su parte, el grupo de los reformistas se integró por docentes de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), militantes del PRI, funcionarios federales y asociados del INAP. Sus ocupaciones laborales fueron combinadas con una producción académica importante durante los noventa, época en la que su cohesión interna fue a menos. De este grupo se rescata la aportación de Vicente Anaya Cadena, quien en los ochenta fue el principal organizador e implementador de las políticas del CNEM, para pasar a escribir textos especializados en la profesionalización y la planeación municipal durante los noventa.

Es indispensable destacar de esa época el trabajo realizado por investigadores del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC): el componente técnico del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). Este grupo, liderado por Antonio Zarzosa Escobedo, fue el primero en especializarse en el análisis de las finanzas estatales y municipales en el marco del SNCF, asimismo, ha sido de los pocos que han estudiado las relaciones fiscales estados-municipios. En este grupo han destacado los nombres de Salvador Santana Loza, Hugo A. Michel Uribe y Cecilia Sedas Ortega; quienes tuvieron una amplia y variada producción en temas como ingreso, gasto, deuda y patrimonio municipal.⁹

⁹ Para mayor información sobre el INDETEC, véase la sección de Fortalecimiento Municipal de este volumen.

Hasta esta fase, entre los estudiosos del municipalismo prevalecía una visión jurídica, lo que los llevó a examinar lo que ocurría en los gobiernos municipales desde un enfoque más bien normativo y administrativo, privilegiando el estudio del andamiaje institucional formal. Además, aunque en este texto se hace referencia a grupos, en realidad la mayor parte de quienes contribuyeron al estudio del municipio en esta época no estaban realmente organizados en torno a agendas de investigación comunes o en proyectos de investigación conjuntos. Con la excepción del grupo INDETEC, se trataba más de bien de esfuerzos individuales que en ocasiones confluían en ciertos temas y momentos. Esto se debió en buena medida a que la inmensa mayoría de ellos no eran investigadores de tiempo completo, sino que combinaban sus actividades del servicio público con docencia y algunos proyectos de investigación en instituciones como el INAP.

Al terminar la llamada década perdida, México experimentaba importantes cambios sociales y políticos que tendrían un enorme impacto en el ámbito local. Esta transformación que inició a finales de la década de los 80 y se consolidó en la de los 90, fue el caldo de cultivo de un diverso y amplio grupo de investigación que retomaría parte del legado de los visionarios y los reformistas, pero que incorporaría enfoques y temas nuevos al estudio de los gobiernos municipales.

IV. Los innovadores

Entre 1982 y 1983, el PAN logró una gran cantidad de importantes victorias en elecciones municipales, incluyendo las capitales de cinco estados: Chihuahua, Durango, Sonora, Guanajuato y San Luis Potosí. A ellos se sumaron posteriormente otros importantes municipios como Ciudad Juárez, Mexicali, Tijuana, Ensenada, San Pedro Garza García, Monterrey, León, Aguascalientes, Ciudad Guzmán, Naucalpan y Tlalnepantla (Rodríguez, 1999). Esto evidenció que la demanda de descentralización se propagaba rápidamente en la esfera local. Los nuevos espacios ganados se convirtieron en un reto para los llamados partidos de oposición, en dos sentidos: a) para cumplir con la promesa de

Municipalistas y municipalismo en México

adoptar una forma distinta de gobierno más cercano a la gente y más responsivo de sus decisiones y políticas, y b) para llevar a cabo este nuevo tipo de gestión en un entorno de acoso por parte del gobierno federal y los gobiernos estatales priistas, que hacían todo lo posible por lastrar sus esfuerzos.

De acuerdo con Rodríguez, los primeros gobiernos de la alternancia electoral se distinguieron por cuatro cambios en su gestión: 1) mejorar la regulación del desarrollo urbano y frenar el crecimiento, 2) elevar el nivel de los servicios públicos mediante mayores inversiones, 3) reorganizar la participación ciudadana para hacerla efectiva, y 4) potenciar el rendimiento del impuesto predial (Rodríguez, 1999). Estas estrategias fueron dando forma a un nuevo tipo de municipio, gestionado por profesionales que provenían del sector privado y que adoptando prácticas empresariales fueron introduciendo la tendencia de la nueva gestión pública en los gobiernos locales mexicanos.

Estos importantes cambios llamaron la atención de varios investigadores en diferentes instituciones académicas. Uno de los grupos más importantes fue el liderado por Enrique Cabrero Mendoza, investigador del CIDE, que incluía otros colegas como José Mejía Lira y Rodolfo García del Castillo. Desde principios de la década de los 90, ellos empezaron a estudiar las transformaciones que se estaban produciendo en los municipios gobernados por los llamados partidos de oposición. Además de ellos, había otros investigadores como Tonatiuh Guillén en El Colegio de la Frontera Norte, Alicia Ziccardi en la UNAM y Mauricio Merino en el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. que también se encontraban estudiando estas transformaciones desde distintas ópticas.

A diferencia de los visionarios y reformistas, este grupo poseía una formación mucho más interdisciplinaria en áreas como ciencia política, administración pública, políticas públicas, sociología, economía o urbanismo, que les permitía ofrecer un análisis más integral de lo que ocurría en los municipios mexicanos. Otra diferencia importante fue que, en su mayoría,

eran investigadores de tiempo completo adscritos a instituciones académicas. Sin embargo, a pesar de coincidir en diversos temas, no tenían una agenda conjunta de investigación, algunos de ellos ni siquiera se conocían. La iniciativa de reunirlos en torno a un proyecto común provino de la Fundación Ford, gracias al trabajo de Kimberly Krasevac, quien a principios de la década de los 90 buscó en el país a investigadores interesados en examinar la evidencia del proceso de democratización que se estaba generando en la esfera local.

La iniciativa de Krasevac logró la incorporación de nuevos grupos. Esos fueron los casos del equipo de Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara (CESEM); de Miguel Bazdresch Parada, investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), así como Fausto Díaz, académico de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca. El trabajo del naciente grupo se concentró en un proyecto de investigación sobre los efectos de la reforma política en los gobiernos municipales. Al terminar esta labor, los integrantes del grupo decidieron continuar trabajando en torno al municipio y sus transformaciones. Surgió así el interés de que los trabajos lograran incidir en los actores e instituciones responsables de las políticas públicas y, consecuentemente, se indujeran cambios *de abajo hacia arriba* desde la esfera del gobierno local.

El primer objeto de estudio de este grupo fueron los municipios cuyos ayuntamientos de oposición empezaron a generar cambios utilizando el enfoque de innovación. Su principal interés en esta etapa fue esencialmente documentar la transición del municipio mexicano. El supuesto fue la evolución, desde una mera agencia administrativa de los gobiernos federal y estatales, hacia auténticos entes gubernamentales capaces de generar políticas públicas de participación ciudadana, modernización administrativa, prestación de servicios públicos o instituciones para la planeación del desarrollo. El estudio de la innovación en el ámbito local se convirtió en su sello distintivo, el cual convirtieron en la línea más importante de investigación

Municipalistas y municipalismo en México

municipal en la década de los noventa y la primera década del siglo XXI.

Este grupo se distinguió por ir más allá del enfoque jurídico y administrativo. Inició el examen de fenómenos mucho más complejos y estructurales como la transformación de la relación entre el gobierno local y la ciudadanía, o bien, el funcionamiento de las relaciones intergubernamentales. El grupo de los innovadores desarrolló algunos trabajos conjuntos con el de los reformistas, como el diccionario temático coordinado por Vicente Anaya Cadena con el apoyo de Mauricio Merino, en 1997. Otro caso fue el diseño de la Encuesta Perfil de los Municipios en México coordinado por Enrique Cabrero y Vicente Anaya en 1995, se trató del primer instrumento que generó información de la mayor parte de municipios mexicanos. Por ello, sirvió de base para programar otras encuestas así como los censos municipales que publica el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) desde 2013.

Como era de esperarse, el grupo de los innovadores fue sumando nuevos integrantes como Blanca M. Acedo Angulo, Carlos Rodríguez Wallenius, Jesús Arroyo Alejandro, Antonio Sánchez Bernal, Teresita de Jesús Rendón Huerta Barrera, Leticia Santín del Río, María Luisa Herrasti Aguirre, Octavio Acosta Arévalo, Raúl I. Solís Barrueta y Carlos Gadsden Carrasco. Este último vinculó al grupo de investigadores con funcionarios del Gobierno del Estado de Guanajuato durante el periodo de Vicente Fox como gobernador. El grupo de los innovadores ha logrado incidir en decisiones importantísimas para la vida del municipio mexicano, como la reforma del Artículo 115 Constitucional de 1999. Ha impulsado también el papel del sector académico, como instancia de consulta, para el diseño e implementación de programas o proyectos federales y estatales enfocados en los gobiernos locales.

Los cambios estudiados en la década de los 90 se fueron extendiendo en ayuntamientos de todo tipo a lo largo y ancho del país. Las buenas prácticas ya no eran una práctica exclusiva de

los municipios de alternancia, se convirtió en un fenómeno más extenso. En 2001, de nuevo con el apoyo de la Fundación Ford, Enrique Cabrero creó el Premio Gobierno y Gestión Local (PGGL), tal proyecto celebró 15 ediciones anuales y logró documentar 4893 buenas prácticas municipales¹⁰. El PGGL se convirtió en la base de datos más importante del país para el estudio de la evolución de la agenda de política pública municipal, fue también el segundo más importante de la región Latinoamericana¹¹. La operación del PGGL requirió de un amplio esfuerzo gracias al cual nuevos investigadores e instituciones se fueron sumando al estudio de la innovación local. De ese modo, la ampliación continua del grupo de investigación demandó la construcción de una red nacional, como estructura formal que permitiera interacciones en todo el país.

El 22 de diciembre de 2003 se registró ante notario público la creación de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A. C. (IGLOM), contando nuevamente con el apoyo financiero de la Fundación Ford, que vio en esta iniciativa la consolidación del trabajo iniciado diez años atrás¹². La Red IGLOM representa la institucionalización de los estudios municipales como una de las líneas de conocimiento más importantes en las ciencias sociales en México. Al aglutinar a la mayor parte de los investigadores especializados en el área, la Red IGLOM ha involucrado instituciones académicas de prácticamente todos los estados de la república. Estos municipalistas han dado continuidad y ampliado las áreas de estudio de los gobiernos locales, documentando las transformaciones que experimenta la agenda de los ayuntamientos.

Es importante destacar que, si bien los académicos constituyen el grueso de la Red IGLOM, también hay un grupo importante de practicantes del sector público, organizaciones no gubernamentales e incluso asociaciones internacionales, que han tenido aportaciones significativas. La mayor parte de ellos han

¹⁰ Véase el capítulo del Premio Gobierno y Gestión Local en este volumen.

¹¹ La base de datos más importante es la del Programa de Gestión Pública y Ciudadanía de Brasil que fue creado en 1996 y diez años más tarde tenía documentadas 9 mil experiencias.

¹² Véase el capítulo de la Red IGLOM en este volumen.

Municipalistas y municipalismo en México

realizado investigación en varios temas por lo que resulta difícil ubicarlos en una sola área, sin embargo, haciendo un esfuerzo de simplificación podría decirse que en materia de seguridad pública destacan Medardo Tapia Uribe y Socorro Arzaluz, mientras que Vicente Ugalde Saldaña y Raúl Pacheco-Vega han examinado el tema de sostenibilidad. Marcos Reyes Santos, Alberto Hernández Hernández y Esther Ponce Adame trajeron atención sobre la actividad internacional de los gobiernos municipales; mientras que Octavio Chávez y Jaime Villasana Dávila introdujeron el tema de los gerentes de ciudad. *Aimée Figueroa* Neri, Guillermo M. Cejudo Ramírez y Alejandra Ríos Cázares colocaron la transparencia y rendición de cuentas entre los temas prioritarios de estudio.

Araceli Burguete Cal y Mayor ha dado continuidad al estudio de los municipios indígenas, José Santos Zavala a la gobernanza y Cuauhtémoc Paz Cuevas ha aportado sobre las asociaciones nacionales de municipios. Roberto Arias de la Mora ha examinado la gobernanza multinivel. Alejandro Navarro Arredondo, María Luisa García Batiz y Jarumy Rosas Arellano se han ocupado del estudio de la política social local; y Manuel Díaz, Gabriel Purón Cid, Jorge Ibarra Salazar, Mónica Unda Gutiérrez y Heidi Smith han nutrido el estudio de las finanzas municipales. Carlos L. Moreno Jaimes y Laura Flamand han sido pioneros en la evaluación del desempeño local; y Naxhelli Ruiz Rivera ha sumado el estudio de la política de gestión del riesgo y emergencias en la agenda municipal.

Afortunadamente para la investigación municipal, en los últimos años se han abierto nuevos espacios en los que se identifican no sólo a individuos, sino grupos de investigación que ya desarrollan un trabajo importante y que alimentan con enfoques novedosos los estudios en el tema.

V. Renovación e internacionalización

La mayor parte de los grupos de investigación municipal con más antigüedad se han ido modificando con la salida de algunos de sus miembros y el arribo de nuevos especialistas.

Ady Patricia Carrera Hernández
Joel Mendoza Ruiz

Este es el caso del grupo CIDE, cuyos nuevos integrantes se localizan mayoritariamente en la sede Región Centro en la ciudad de Aguascalientes: Ana Díaz Aldret, Raúl Pacheco-Vega, Gabriel Purón Cid, Oliver Meza, Marcela López-Vallejo y José Sainz Santamaría. Este núcleo de investigadores a su vez se encuentra vinculado con el joven Centro de Investigación y Diálogo sobre el Gobierno Local (CIDIGLO), que es un consorcio del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) con sede en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) de Guadalajara. El CIDIGLO está conformado por el CIESAS, el CIDE, el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD), el Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco (CIATEJ) y el Centro de Investigación Científica de Yucatán (CICY). Su objetivo es impulsar el vínculo entre la academia, los gobiernos locales y la sociedad civil para la gestión de políticas de desarrollo. Al frente de su gestión se encuentra Gerardo Bernache apoyado por Mariano Beret.

Creado en 1996, el Centro de Investigaciones Económicas Administrativas y Sociales (CIECAS) del Instituto Politécnico Nacional fundó en 2009 la Maestría en Economía y Gestión Municipal. A partir de ello, ha ido avanzando en el fortalecimiento de un grupo de investigación en torno al gobierno municipal. En esta institución destaca el trabajo de Benjamín Méndez Bahena y Georgina Isunza Vizuet. Otro grupo joven es el del Centro Interdisciplinario de Estudios Metropolitanos (CENTROMET), hospedado en el Instituto Mora y con sede en la ciudad de Querétaro, cuyo objetivo es estudiar los procesos urbanos con el principal objetivo de generar conocimiento interdisciplinario sobre la problemática del desarrollo metropolitano en México. Por su parte, la Universidad de la Sierra Sur de Oaxaca (UNSI), fue una de las pioneras en ofrecer el programa de Licenciatura en Administración Municipal y posteriormente, la Maestría en Planeación Estratégica Municipal. En la última década ha ido estructurando un núcleo de investigadores en torno al análisis de la gestión de los municipios indígenas, entre ellos se encuentran Socorro Moyado Flores, Epifania Sánchez Hernández, Rosario

Municipalistas y municipalismo en México

Maya Lucas, Emanuel L. Ramírez Arellanes, Nina Martínez Cruz y Rocío Bravo Salazar.

La Universidad Autónoma Metropolitana también tiene una sólida tradición de investigación en el área municipal, al contar con grupos de especialistas en sus sedes de Azcapotzalco y Xochimilco. Más recientemente, su nuevo campus en Lerma, Estado de México, ha dado la bienvenida a un nuevo núcleo representado por Gabriela Martínez Tiburcio y Lidia Blásquez Martínez. De igual forma, el equipo formado por Karina Rebeca Ramírez González, Alejandro Aguilar Miranda, Antonio Inoue Cervantes y Joel Mendoza Ruiz pretenden restablecer la producción municipalista del INAP a través de la presente obra.

El grupo de los innovadores y las generaciones que han continuado con su trabajo se han caracterizado por aprovechar las ventajas que ha traído la globalización para extender sus redes de trabajo a nivel internacional, sumando así pares e instituciones extranjeras a su labor de investigación. Un acontecimiento importante para la consolidación de la internacionalización ha sido, sin duda alguna, la formalización de la Red Iberoamericana de Universidades y Centros Académicos sobre Investigación, Innovación, Desarrollo Tecnológico y Transferencia del Conocimiento Municipal de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (RedUNI). El protocolo respectivo se llevó a cabo en septiembre de 2017 en el marco del XII Congreso Iberoamericano de Municipalistas, realizado en la ciudad de Manizales, Colombia. La iniciativa, promovida durante varios años por Daniel Cravacuore de la Universidad Nacional de Quilmes, Argentina, permitirá avanzar en la consolidación de la red más importante de investigación municipal de toda la región iberoamericana. En la protocolización de la RedUNI, Ady Carrera fue designada presidenta del consejo académico de asesoramiento.

Referencias consultadas

- CNEM. Centro Nacional de Estudios Municipales (1985). *El desafío municipal*. México: Secretaría de Gobernación.
- Martínez Cabañas, Gustavo (1985). *La administración estatal y municipal de México*. México: INAP-CONACyT.
- Rodríguez, Victoria (1999). *La descentralización en México. De la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rolland, Modesto (1939). *El desastre municipal en la República Mexicana*. México.
- Unikel, Luis, C. Ruiz y G. Garza (1976). *El Desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras*. México: El Colegio de México.

Modesto C. Rolland y el primer libro sobre el municipio libre mexicano

Joel Mendoza Ruiz

Introducción

El desastre municipal en la República Mexicana contiene la propuesta visionaria formulada en 1921 por Modesto C. Rolland, misma que proyectó tres instrumentos. La reforma al artículo 115 constitucional consideró adaptar al caso mexicano los gobiernos gerenciales y por comisión del sistema federal americano, ajustar el impuesto predial al gravamen exclusivo del terreno, así como introducir instituciones de la democracia participativa. La priorización de servicios públicos se centró en la planificación urbana y la disposición de programas de vivienda. Por su parte, la ley de servicio civil para las ciudades mexicanas precisó conceptos, categorías laborales y del sistema, la separación de las actividades políticas y administrativas, así como la medición del desempeño. Para abundar sobre la vida, las motivaciones y la obra de Rolland, este capítulo se ha estructurado en dos apartados: 1) *Un ingeniero civil en la política*, y 2) *Diagnóstico y propuesta del municipio libre en 1921*.

Un ingeniero civil en la política

Modesto C. Rolland nació en La Paz, Baja California Sur el 14 de junio de 1881, murió en Córdoba, Veracruz, el 17 de mayo de 1965 (Castro, 2011). Realizó estudios de profesor de instrucción primaria hasta 1903, y de ingeniero civil entre 1903 y 1905 (Rolland, 2015: 36). Ese último año inició su vida laboral mediante el aprovechamiento conjunto de sus dos formaciones: como profesor de la clase preparatoria de topografía, drenaje y riego en la Escuela Nacional de Agricultura y Veterinaria. Sobre esa clase publicó dos textos técnicos (Castro, 2011). En su vida subsecuente Rolland alternó el ejercicio de la ingeniería civil, el servicio público y la política.

A finales de la etapa porfirista, Rolland fue uno de los primeros ingenieros que introdujo el uso del concreto armado en la construcción, denominado inicialmente *cemento armado*. Con esa innovación de la ingeniería logró un claro de 22 metros en el Restaurante Shirley's de Paseo de la Reforma No. 96, así como los amplios entre-ejes del Acueducto Xochimilco-México. En 1910 publicó el *Manual de elementos de cálculo de concreto armado*, lo que valió para que la Secretaría de Instrucción Pública le promoviera para impartir conferencias libres y gratuitas sobre concreto armado en la Escuela Nacional de Ingenieros. Entre 1913 y 1919 Rolland patentó diversos elementos prefabricados de concreto armado. En 1925 construyó el primer techo volado en el país como parte de la obra del Estadio Heriberto Jara en Jalapa, Veracruz. Entre 1944 y 1945 utilizó precolados huecos para edificar la gradería de la Plaza de Toros México, uno de los monumentos de la Ciudad Deportiva (Rolland, 2015: 37-40).

Como servidor público, en 1913 Rolland fue comisionado por Venustiano Carranza para elaborar planes reconstructivos, con especial atención en el sistema educativo elemental y en la organización municipal. En 1914 ocupó varios cargos del gabinete *carrancista*, entre ellos fue cónsul en Nueva York. En 1915 trabajó para el Gobierno del Estado de Yucatán. En 1917 fue diputado propietario por el Distrito Sur de Baja California. En 1920 presidió la Comisión Nacional Agraria, ocupándose entonces del proyecto para la extensión de las dotaciones ejidales. En 1930 fue Director de Vías Férreas y en 1934 ascendió a Subsecretario de Comunicaciones y Transportes. En 1939 fue Subsecretario de Economía. En 1943 fue presidente de la Comisión Coordinadora del Río Suchiate, y en 1949 fue director de los puertos libres mexicanos.

Como político, en 1909 Rolland organizó un club de ingenieros para estudiar los problemas del país, mismo que en breve se transformó en el Partido *Centro Nacional Anti-reeleccionista*. Después del asesinato de Francisco I. Madero y José María Pino Suárez, su crítica política fue reprimida con el encarcelamiento y después con el exilio. A partir de 1914 Rolland centró su

Municipalistas y municipalismo en México

activismo en la escritura, ese año se inició difundiendo el movimiento *carrancista* en Nueva York. De su etapa como escritor en los Estados Unidos se han encontrado cinco textos: 1) *Why is a government needed in Mexico?* (1916), 2) *Women in Mexico* (1916), 3) *Open letter to the honored President of the United States of America* (1916), 4) *Carta a mis conciudadanos* (1917), y 5) *A reconstructive policy in Mexico* (1917). En 1916 escribía también para *La Voz de la Revolución*, un diario del Estado de Yucatán, así como para *El Gráfico* y *Columbus Publishing*, ambos de la Ciudad de Nueva York. A fines de 1916 Rolland formó parte de un grupo que presentó al Congreso Constituyente la *Ley del Servicio Civil para las ciudades mexicanas*. En 1920 fundó el *Club de Estudios Socio Económicos*. Entre 1918 y 1919 redactó los resultados de sus estudios sobre las regiones de Yucatán y Baja California. En 1921 publicó *El desastre municipal en la República Mexicana*, considerado el primer libro escrito sobre el municipio libre mexicano, que además incluyó el proyecto de ley presentado en 1916. Entre 1922 y 1925 dirigió el periódico *El Hombre*. En 1923 escribió el texto *Los puertos libres mexicanos y la zona libre en la frontera norte de la República Mexicana*, cuyo impacto fue la creación de puertos libres entre 1924 y 1926, así como su reinstalación en 1939 (Castro, 2011).

Diagnóstico y propuesta del Municipio Libre en 1921

El desastre municipal en la República Mexicana constituyó una crítica motivada por el escaso contenido de la tesis del municipio libre en la Constitución de 1917. Como antecedentes fueron señalados: 1) Una *administración municipal fracaso* durante el siglo XIX, 2) La falta de estudio de los problemas sociales durante los años de la revolución armada, y 3) La libertad municipal como vulgar retórica para justificar el saqueo organizado de las arcas municipales. El texto proyecta la libertad municipal como cooperación social y especialización administrativa en municipios exclusivamente urbanos: *sin cooperación, la vida en las ciudades es imposible* (Rolland, 1939: 13-15).

La primera parte de la obra presenta las aportaciones de *lo que ha sido el municipio en los pueblos civilizados*, así como los servicios

urbanos considerados indispensables. Desde el funcionamiento las ciudades clásicas, Rolland encontró que a los problemas urbanos necesariamente han correspondido soluciones públicas locales, con variantes de confección y trascendencia histórica. En la antigua Grecia, las ciudades diseñadas para la defensa de la guerra eran socialmente reforzadas por la democracia participativa: *un hombre, un voto y un referéndum perpetuo*. En Roma, una ciudad desordenada e insalubre, los baños públicos eran sitios de encuentro en los que convivía el pueblo con filósofos, poetas y políticos; la gran cantidad de instalaciones sanitarias cumplían así su función social. En las primeras ciudades comerciales, fundadas sobre las ruinas del régimen feudal, los comerciantes acaudalados organizaron asambleas de ciudades, magistraturas con auxiliares de administración, así como los primeros servicios públicos (Rolland, 1939: 19-24).

Rolland señaló que en su época las estructuras municipales de Europa y Norteamérica, con distintas denominaciones de sus elementos integrantes, continuaban en la misión de intervenir los problemas públicos locales. En la ciudad alemana los servidores públicos podían optar por el servicio civil para adquirir así la capacidad de equilibrar lo público y lo privado: *no se puede dejar en manos privadas el suministro de los artículos de primera necesidad*. En ese sentido, los servicios municipales incluían la dotación de seguros, agencias de trabajo, casas de empeño, cajas de ahorro, así como venta de terrenos y financiamiento de vivienda. La ciudad inglesa instituyó figuras de la democracia participativa –referéndum, revocación e impuestos racionales– como mecanismos de prevención de revueltas y moderación social (Rolland, 1939: 27-43).

La administración de las ciudades de los Estados Unidos fue desordenada y deshonesta durante el siglo XIX, por lo que fue necesaria la ratificación de las legislaturas locales para reestablecer los gobiernos municipales. El proceso de ratificación generó tres esquemas distintos en la administración municipal norteamericana. El *Plan Federal* concentró el poder en la figura del alcalde, unificó dos cámaras en una sola con

Municipalistas y municipalismo en México

funciones de vigilancia, estableció el servicio civil y prescribió la máxima publicidad de los actos. El *Gobierno por Comisión* se basó en un cuerpo colegiado con el menor número de personas, bajo la convicción de que la administración municipal es un negocio que debe resolver la construcción de infraestructura. El *Gobierno por Gerente* se integró por un poder legislativo de cinco ciudadanos, así como un ejecutivo experto en administración municipal que designaba su personal operativo. Algunos rasgos comunes en los tres esquemas eran: a) se contaba con figuras de la democracia participativa, y b) se celebraban elecciones sin la participación de partidos políticos y en fechas distintas a las nacionales y estatales. La ciudad francesa contaba con la figura democrática del Consejo, y con una política administrativa centralizada en el funcionamiento colegiado del alcalde y sus adjuntos (Rolland, 1939: 43-58).

Rolland determinó que los servicios públicos indispensables en las ciudades eran: 1) planificación de las ciudades, como especial profesión con valores de bienestar comunitario, para establecer normas a la traza urbana y limitaciones a la propiedad privada; 2) servicio contra incendios por cooperación; 3) servicio policiaco preventivo antes que punitivo, que empleara por mérito; 4) servicio sanitario para afrontar enfermedades y pestes; 5) atención del *problema de la casa*, mediante el combate a la especulación con exenciones de impuestos y construcción cooperativa; 6) juegos de recreo; 7) bibliotecas públicas; 8) servicio civil que defina cualidades de los cargos, requerimientos de aptitudes del personal y adecuación del reclutamiento para evitar la recompensa electoral; 9) presupuesto municipal aprobado por consejo, con la mayor transparencia, bajo la premisa de *mejor gobierno y más barato*, y 10) impuestos especiales justos (Rolland, 1939: 59-113).

En la segunda parte del libro *El desastre municipal en la República Mexicana*, Rolland organizó los modelos relacionados del párrafo anterior en tres propuestas básicas: a) un proyecto de primera reforma al artículo 115 constitucional, b) la priorización de servicios que deben desarrollarse en las ciudades,

y c) el planteamiento de ley de servicio civil para las ciudades mexicanas que se había realizado en 1916. La iniciativa de reforma constitucional de Rolland recogió, en primer término, los rasgos de los gobiernos por gerente y por comisión para reproducirlos en el contexto mexicano a través de elecciones sin partidismo. Un segundo postulado fue considerar que el impuesto a la propiedad gravara únicamente el valor de la tierra, excluyendo el precio de la construcción por considerar injusto gravar el esfuerzo patrimonial del ciudadano. El texto más amplio de la iniciativa se consagró al control de la autoridad municipal mediante las figuras de la democracia participativa: revocación, referéndum e iniciativa (Rolland, 1939: 130-158).

Por su parte, a juicio de Rolland, los servicios que debían desarrollarse prioritariamente en las ciudades mexicanas eran la planificación urbana a través de planos de desarrollo, así como los programas de vivienda que de la primera derivaran. Mención especial recibió en este apartado la necesidad de definir las funciones del gobierno de la Ciudad de México. Finalmente, la ley de servicio civil para las ciudades mexicanas anticipó muchos aspectos que los ordenamientos de este tipo, y los laborales contemplan: conceptos, categorías laborales, comisión dictaminadora, requisitos, dedicación, licencias, seguros, jubilación, pensiones, ahorro, ascensos, remociones, permutas, reducción o supresión de empleados, cambio de empleo, cursos de capacitación administrativa, reservas de personal, premios, recompensas y vivienda para los trabajadores. Cabe destacar de la iniciativa dos aspectos innovadores para la época: 1) Restricciones en pro de la separación de las actividades políticas y administrativas, y 2) El funcionamiento de un departamento para medir la eficiencia administrativa (Rolland, 1939: 167-190).

El libro *El desastre municipal en la República Mexicana* inició con *Palabras del Lic. Manuel Gómez Morín*. Al convertirse posteriormente Gómez Morín en uno de los fundadores del Partido Acción Nacional (PAN, 1939), tal partido fundó en esas palabras su visión municipalista y federalista. Gómez Morín

Municipalistas y municipalismo en México

destacó dos aspectos fundamentales: a) El municipio como práctica democrática continua: *gobierno obligado a seguir el propósito de los vecinos y a mantener con la voluntad electoral un constante y eficiente contacto*, y b) El municipio como escuela de ciudadanía: *ensayándonos en la resolución de los problemas que de más cerca nos tocan* (Lujambio, 1998: 80-81).

Conclusiones

El libro *El desastre municipal en la República Mexicana* fue único en su género durante más de tres décadas. No se distinguen debates en torno a sus tres ediciones: 1921, 1939 y 1952. La propuesta municipalista de Modesto C. Rolland se anticipó extraordinariamente al estudio y a la evolución institucional del municipio mexicano. En 1928 la primera reforma al artículo 115 constitucional abordó aspectos exclusivos del régimen político estatal, en 1933 la segunda reforma introdujo el principio de no reelección en el régimen político municipal, en 1976 la sexta reforma introdujo la participación municipal en la planeación de los asentamientos humanos y la vivienda; fue hasta 1983 cuando la octava reforma contó con un alcance integral similar al que esbozó Rolland en 1921. Por su parte, la Ciudad de México inició funciones de relativa autonomía hasta 1997. Otros aspectos, como el control ciudadano de la autoridad municipal, la medición de la eficiencia operativa, la separación de las actividades políticas y administrativas, así como el servicio civil; todavía no han llegado a ser una constante en la vida municipal contemporánea. Como única deficiencia de la obra municipalista de Rolland, se acusa el inicio de un *aristotelismo radical* que percibe sólo a la ciudad como comunidad perfecta, denostando las potencialidades del municipio rural por carecer de autarquía: *en la vida rural la cooperación es rudimentaria* (Rolland, 1939: 19).

Referencias consultadas

Castro, J. (2011), "Vida de Modesto C. Rolland. Resumen", en *A blog about the life and works of Mexican engineer*

Modest C. Rolland (1881-1965), consultado en: <http://modestoroland.blogspot.mx/2011/07/vida-demodesto-c-rolland-resumen.html> [28-05-2016].

Lujambio, A. (2006), *¿Democratización vía federalismo?*, 1ª ed., Fundación Rafael Preciado Hernández A. C., México, pp. 112.

Rolland, J. (2015), “Ingeniero Modesto C. Rolland. Pionero del uso de prefabricado de cemento armado en México”, en *Construcción y Tecnología en Concreto*, febrero de 2015, pp. 36-41, consultado en: <http://www.revistacyt.com.mx/pdf/febrero2015/historico.pdf> [28-05-2016].

Rolland, M. (1939), *El desastre municipal en la República Mexicana*, 1ª ed., editor no identificado, México, pp. 196.

Gustavo Garza Villarreal: de la gestión municipal a la economía política urbana

Joel Mendoza Ruiz*

Introducción

El legado de Gustavo Garza Villarreal ha sido incluido en esta obra al considerarse precursor de un tipo de estudios municipales cuya importancia va en aumento: los del género urbano. En tal sentido, cuatro apartados relatan los dos ciclos intelectuales de la ejemplar vida de Garza como investigador. El primer ciclo, descrito bajo el subtítulo *El inicio de los estudios municipales y su cristalización como economía política urbana*, ocupó las décadas de los setenta y ochenta para desarrollar, a partir de la especialización económica y la gestión financiera de los principales municipios urbanos mexicanos, categorías teóricas sobre las determinantes fundamentales de la distribución industrial centro-periferia. El segundo ciclo fue detallado en los siguientes tres apartados: A) *El regreso a la investigación funcionalista*, B) *La dimensión espacial de la revolución terciaria*, y C) *Retorno y formalización teórica de la economía política urbana*. En síntesis, ese segundo ciclo ha abarcado de los noventa a la actualidad y se centra en diseñar, desde la profundización del estudio macroeconómico y político de las ciudades, propuestas teórico-metodológicas de lo que podría constituir una nueva escuela en la especialidad: *la economía política urbana*. Se incluyó también una quinta sección, intitulada *Gestión, docencia y reconocimientos*; para enumerar los logros profesionales de Garza.

El inicio de los estudios municipales y su cristalización como economía política urbana.

Gustavo Garza Villarreal nació el 12 de enero de 1945 en Monterrey, Nuevo León. En 1967 se graduó como licenciado en

* Se agradece muy cumplidamente a Gustavo Garza por los comentarios y correcciones que realizó a una primera versión de este capítulo.

economía en la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL). Durante su último año como estudiante de licenciatura se desempeñó como jefe del Departamento de Reserva Legal del Banco General de Monterrey S.A. Al final de esa experiencia, señaló el mismo Garza: *emigré de Monterrey a la Ciudad de México por razones de escolaridad, vine a cursar la Maestría en Economía en el Centro de Estudios Económicos y Demográficos (CEED) de El Colegio de México* (Garza, 2016: 1). En sus recuerdos conserva la experiencia estudiantil, tanto personal como colectiva, de la época: *A la presión psico-académica durante mis estudios, idiosincrática de El Colegio de México, se agregaron los agitados meses del movimiento estudiantil de 1968. Estando en el mitin de Tlatelolco la tarde del 2 de octubre, circunstancialmente sobreviví a la mortandad inmisericorde de estudiantes inermes* (Garza, 2016: 1).

En 1970, luego de haber concluido la fase escolarizada del programa de maestría a los 24 años de edad, Garza principió su carrera de investigador bajo la coordinación de Luis Unikel. A este suceso heurístico le atribuye haberse iniciado en los estudios urbanos con el rigor más elevado de la ciencia urbana y regional de la época, lo cual marcó profesionalmente su línea de investigación, así como sus primeros logros: “el producto más acabado del proyecto fue el libro *El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras*, por el que se nos otorgó, a los tres autores, el primer lugar del Premio Nacional de Economía de 1974” (Garza, 2016: 2). Las contribuciones de Garza en dicha publicación, determinantes para su obra municipalista, fueron concretamente el capítulo V, Análisis de la especialización económica de las 37 principales ciudades de México, así como el capítulo VIII, Estudio de las finanzas públicas de las ciudades. En paralelo, Garza ha demostrado especial afecto por lo anecdótico: *Estando Luis Unikel de sabático en Inglaterra durante el año que se terminó el libro, se deja constancia del interés del presidente de El Colegio de México, Víctor L. Urquidí, que nos supervisaba a Crescencio Ruiz y a mí, incluyendo sábados y domingos, durante los últimos meses del trabajo* (Garza, 2016: 2-3).

Además del Premio Nacional de Economía en 1974, el libro *El*

Municipalistas y municipalismo en México

desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras estimuló otros logros tanto personales como institucionales. En 1973 Garza fue diplomado en planeación y políticas económicas por la Universidad de Cambridge, mientras que en 1975 fue nombrado profesor de tiempo completo de El Colegio de México. En 1976 se creó el Área de Estudios Urbanos dentro del Centro de Estudios Económicos y Demográficos (CEED), propiciada por el impulso que la publicación imprimió al estudio del desarrollo urbano en México, además de evidenciar que se trataba de uno de los temas prioritarios por el acelerado proceso de urbanización prevaleciente.

El nuevo espacio académico motivó la producción de dos nuevos libros: *La acción habitacional del Estado en México* (1978), en coautoría con M. Schteingart, e *Industrialización de las principales ciudades de México* (1980), que constituye la primera investigación individual de Gustavo Garza. Al constatar que la propuesta de política urbana que presentó éste último, realizada con el apoyo financiero de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Pública (SAHOP), fue absolutamente ignorada, decidió dejar la investigación de corte aplicado y orientarse hacia la conceptual: *A partir de entonces me dediqué principalmente a la investigación teórica y me olvidé de intentar imprimir un rigor científico al empirismo gubernamental* (Garza, 2016: 4). Para 1983 obtuvo el Doctorado en Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), cuya tesis fue publicada dos años después, con el título de: *El proceso de Industrialización de la Ciudad de México, 1821-1970* (1985) (Garza, 2016: 5).

Esta última obra es considerada por el autor como uno de sus trabajos de mayor envergadura teórica, conceptual y estadística. Su conclusión fundamental es haber logrado identificar al principal determinante de la concentración industrial en el espacio mediante la categoría histórica denominada Condiciones Generales de la Producción (CGP) –infraestructura y equipamiento–, cuyo valor dividido entre el capital fijo privado de las firmas establecidas en la urbe,

constituye lo que denominó *coeficiente de la composición interna del capital constante fijo*. Su mayor valor en la Ciudad de México permite que sus empresas tengan tasas de ganancia más elevadas. El planteamiento teórico fue validado con un andamiaje estadístico desarrollado mediante una compleja metodología que hizo posible cuantificar, de 1930 a 1970, las tasas de ganancia y el coeficiente señalado para cada una de los 20 grupos manufactureros de la urbe. Ello permitió evidenciar que las ciencias sociales, al igual que las naturales, pueden ser de carácter nomotético, esto es, capaces de formular leyes del comportamiento de los fenómenos del mundo real.

En 1989 apareció un libro más bien modesto en comparación con el anterior, *México: industrialización periférica en el sistema de ciudades de Sinaloa, 1960-1992*, en coautoría con Jaime Sobrino. Constituye una extensión del conocimiento de la estructura y dinámica industrial de la Ciudad de México, ejercicio estadístico aplicado ahora a las ciudades de Sinaloa. El caso de los municipios urbanos sinaloenses surgió de la necesidad de establecer un contraste en regiones periféricas a la elevada concentración industrial de la Ciudad de México, con el fin de procurar un conocimiento más riguroso de la organización de las manufacturas en todo el territorio nacional.

El regreso a la investigación funcionalista

En los años noventa Garza retomó la investigación empírica que lo inició como académico en los setenta. Los temas abordados entre 1990 y 2005 fueron desde el análisis macroeconómico de las ciudades, la evaluación rigurosa de las políticas urbanas y regionales, el proceso de urbanización, así como la gestión municipal de las ciudades (Garza, 2016: 8).

El libro *Dinámica macroeconómica de las ciudades en México* (1994) analizó la estructura y especialización económica de las ciudades mexicanas con el fin de planear si era posible su exitosa incorporación y competitividad en el marco de la integración de

Municipalistas y municipalismo en México

un mercado a escala de Norteamérica. Garza señaló que el vínculo entre desarrollo económico y urbanización era incuestionable, aunque distaba mucho de ser territorialmente uniforme. En la desigualdad territorial el mayor contraste se registraba en la distribución urbana del producto interno bruto (PIB). Por ello, se consideró que la visión regional era una pieza indispensable de la política económica de las naciones. El estudio permitió la clasificación de 127 ciudades: 68 estaban especializadas en actividades del sector terciario, 40 del secundario y sólo 19 del primario. En 28 ciudades la actividad predominante era la industrial, las principales se ubicaban en el centro del país y en la frontera norte: Puebla, Querétaro, Cuernavaca, Cuautla, Ciudad Juárez, Matamoros, Nogales, Ciudad Acuña, Monterrey, Saltillo, Monclova y Torreón. Veintitrés (23) ciudades estaban orientadas al comercio, como eran los casos de: Guadalajara, Hermosillo, Culiacán, Los Mochis, Guasave, La Piedad, Sahuayo, Delicias y Ciudad Cuauhtémoc. Diecisiete (17) ciudades eran prestadoras de servicios, básicamente turísticos: Acapulco, Cancún, Ensenada, Cozumel, Puerto Vallarta e Ixtapa-Zihuatanejo. El resto de las ciudades tenían las siguientes especialidades: 12 extractivas, 11 petroleras, 7 agrícolas y una correspondía a otra especialidad (Garza y Rivera, 1994: 95-100).

El *Atlas de Monterrey* (1995), calificado por el cronista de la ciudad, Israel Cavazos, como *el libro más importante en la historia bibliográfica de Monterrey*, abonó al conocimiento particular de su municipio de origen, al que llamó su *patria chica*. Los dos siguientes libros contribuyeron también a *saldar una deuda moral* (Garza, 2016: 7).

La obra *La gestión municipal en el Área Metropolitana de Monterrey 1989-1994* (1988) presentó en comparativa el desempeño de los gobiernos locales de Monterrey, San Pedro Garza García y Apodaca durante dos trienios continuos. La exposición temática de las acciones individuales y comparadas incluyó la revisión de diversos instrumentos jurídicos, hasta llegar a las mismas actas de cabildo de los tres ayuntamientos durante los periodos de estudio. Sobre ese registro de

decisiones Garza encontró que los asuntos abordados eran meramente administrativos y de gestión, dejando de lado lo sustantivo de los trabajos de las comisiones. Precisó también la participación ciudadana como función legitimadora de las decisiones de la asamblea municipal, aunque destacó que uno de los municipios había avanzado hacia una atención eficiente de las demandas ciudadanas (Arzaluz, 2001: 4). Resulta significativo que este libro haya sido reseñado en dos ocasiones distintas. En la primera de ellas, Enrique Cabrero Mendoza, además de enfatizar la *escrupulosidad* aplicada en el manejo de indicadores y de categorías comparativas, comentó también la relevancia del abordaje de la modernización administrativa y de la planeación metropolitana. De esta última evidenció el hallazgo de la banalización de los planes metropolitanos: *elaboración sin aprobación, o bien, aprobación sin referencia* (Cabrero, 1999: 778). En la segunda reseña Socorro Arzaluz Solano dio especial realce a la descentralización y al pluripartidismo, aspectos que contrastaron el desempeño de los tres gobiernos municipales estudiados. En tal sentido, el municipio de San Pedro Garza García denotó cambios significativos en la modernización de su gestión atribuidos a la alternancia partidista (Arzaluz, 2001: 1).

El libro *Políticas urbanas en grandes metrópolis: Detroit, Monterrey y Toronto* (2003) estableció una comparativa de funciones municipales en la exclusividad y coordinación con otros niveles de gobierno y particulares, así como de los fenómenos procedentes de la planeación y administración urbana.

En el caso de Detroit, los gobiernos municipales involucrados en la zona metropolitana asumen directamente la autorización de obras privadas, el control del uso del suelo y el servicio de agua potable y drenaje. La operación de esos conceptos, así como la definición de obras futuras, se especifican en la zonificación y normatividad de planes integrales locales, que regularmente elaboran profesionales de la iniciativa privada. La planeación regional la realiza el Consejo de Gobiernos del Sureste de Michigan (SEMCOG, por sus siglas en inglés), al cual

Municipalistas y municipalismo en México

concurrer los condados para asumir funciones consultivas. El SEMCOG dedica especial atención al transporte. El gobierno estatal normaliza aspectos ambientales y financia el desarrollo económico. El gobierno federal reglamenta recursos naturales como el aire y el agua, asimismo, invierte en infraestructura de comunicaciones, transporte regional y redes de agua y drenaje. Los particulares deciden sus inversiones basándose en los planes locales y regionales, además de operar las redes de gas, electricidad y teléfono. La zona metropolitana de Detroit, pese a la estabilidad de su población, crece extensivamente en su periferia para detrimento de los municipios centrales. Al respecto, la estrategia ha sido atraer inversión aplicable en la renovación física y económica, mediante la reducción de impuestos y la provisión de infraestructura (Garza *et al.*, 2003: 74-77).

En el caso de Monterrey los gobiernos municipales implicados han visto seriamente disminuidos sus ámbitos urbano-competenciales, favoreciendo así la actuación de las autoridades estatales y federales. La planeación metropolitana, iniciada en 1962 con carácter meramente indicativo, siempre ha estado encabezada por el gobierno estatal. En 1988 el plan director de la zona metropolitana de Monterrey constituyó la base jurídica para que los municipios elaboraran planes parciales de sus respectivas jurisdicciones, aunque éstos últimos presentaron inconsistencias técnicas (Garza *et al.*, 2003: 166). En conjunto, la zona metropolitana de Monterrey necesita la acumulación de capital endógeno, el estímulo del desarrollo tecnológico, la capacitación de la fuerza de trabajo, así como la modernización administrativa y de infraestructura urbana. En tales circunstancias, la comisión de desarrollo urbano se ha dedicado a otorgar permisos y cambios de uso del suelo de los grandes proyectos urbanos. Por su parte, el Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano y el Instituto de Estudios Urbanos no lograron integrar la participación ciudadana a la toma de decisiones. El primero fue reducido a su mínima estructura hacia 1996 y el segundo se eliminó. En materia de inversión, han funcionado esquemas de gestión pública federal y estatal

para construir proyectos urbanos indivisibles, mientras que el financiamiento privado se prevé como instrumento para fortalecer el aparato productivo y distribuir bienes y servicios colectivos (Garza *et al.*, 2003: 200-201).

En Toronto los gobiernos municipales han competido por atraer inversiones inmobiliarias hacia proyectos de redensificación y transporte denominados nodos de uso múltiple (NUM), o bien hacia zonas alternativas de comercio y oficinas. Los NUM fueron proyectados e implementados por el municipio central de Toronto, ante la iniciativa original de la autoridad metropolitana. Fueron respuesta a un crecimiento metropolitano caracterizado por intercalar concentraciones y dispersiones (Garza *et al.*, 2003: 310-331).

La obra *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio* (2000) fue referida por el periódico *Excélsior* (1° de junio de 2013) como *la más importante investigación hecha sobre el desarrollo urbano de nuestra ciudad* (Garza, 2016: 8). Esta publicación enciclopédica reseñó la dinámica industrial, comercial, de servicios, urbana, demográfica, así como la planeación tendencial de los municipios conurbados, principalmente los mexiquenses. En 1960 los municipios de Ecatepec, Naucalpan y Tlalnepantla, junto con tres delegaciones del Distrito Federal, habían integrado la región industrial más importante del país. Ese año, tres cuartas partes de la riqueza industrial se concentraba en el área referida. Para 1980 bajó al 59.8%, sin embargo, los municipios mexiquenses duplicaron su participación e integraron a Tultitlán y Cuautitlán Izcalli. La crisis de principios de los ochenta afectó la producción industrial de Ecatepec, Naucalpan, Tlalnepantla y Tultitlán. No obstante, para 1988 diez municipios mexiquenses habían superado la producción registrada en 1980. Destacó el crecimiento productivo de Cuautitlán Izcalli y La Paz, aunque para 1993 mostraron decrecimiento al desaparecer las oportunidades que les ofreció la recesión económica en las demarcaciones centrales (Garza, 2000: 186-187).

La transferencia de las actividades comerciales hacia el

Municipalistas y municipalismo en México

Estado de México comenzó en 1970 con la concentración de establecimientos en las principales avenidas de Naucalpan y Tlalnepantla. En el transcurso de la década de los setenta se sumó Ecatepec y en 1988 Nezahualcóyotl. Hacia 1993 Naucalpan perdió importancia (Garza, 2000: 189-191). Sobre el sector servicios, en 1960 se registraba un incipiente desborde regional del 0.9% de la actividad hacia Naucalpan y Tlalnepantla. En 1980 el patrón se mantenía concentrado en la Ciudad de México, con crecimiento significativo para los municipios mexiquenses referidos y para Nezahualcóyotl. Hacia 1988 el crecimiento en territorio mexiquense se mantuvo a costa de la reducción de la actividad en la Ciudad de México. Para 1993 los municipios mexiquenses habían disminuido su participación en la producción de servicios, no obstante, la tendencia ya no se atribuyó a la redistribución regional, sino a la crisis económica (Garza, 2000: 191-193).

En el aspecto físico, los municipios conurbados mexiquenses pasaron de 11 en 1970 a 40 en 2000. En éste último año el sistema urbano era continuo en la parte occidente de la Ciudad de México, sólo con la interrupción de la Sierra de Guadalupe. Hacia el norte y oriente habían más discontinuidades: el Lago de Texcoco, otras sierras y lomeríos, tierras ejidales del Distrito 88 de riego al sur de Tecámac, así como zonas despobladas por deficiencias de planeación. En suma, se contaba con una zona urbanísticamente discontinua, o bien, con muchas ciudades que se consideran parte de una sola. En cuanto a la división política, a diferencia de la Ciudad de México que tiene perfecta definición, se denominaba al resto *municipios conurbados mexiquenses* o, para efectos de planeación del Gobierno del Estado de México, *Valle de Cuautitlán-Texcoco*, este último inexistente pues geográficamente hablando se trata de la Cuenca de México (Garza, 2000: 239-241).

La densidad demográfica en los municipios conurbados mexiquenses fue baja al inicio de la incorporación metropolitana por las inconsistencias del uso del suelo, la infraestructura, el equipamiento y la misma ubicación física. En 1995 la diferencia

de densidades se había reducido, siendo en promedio 119 habitantes por kilómetro cuadrado en la Ciudad de México y 112 en el Estado de México. Las densidades de población más altas en los municipios conurbados mexiquenses eran: 188 en Nezahualcóyotl, 147 en Chimalhuacán, 133 en Ecatepec, 123 en Coacalco, 120 en Valle de Chalco, 118 en Naucalpan y 110 en Tlalnepantla (Garza, 2000: 242).

A finales del siglo XX la Zona Metropolitana del Valle de México estaba constituida por 16 delegaciones del Distrito Federal, 58 municipios del Estado de México y uno del Estado de Hidalgo, según delimitación del INEGI-CONAPO. El escenario programático 2020 estimó que la megalópolis emergente, porción significativa de la región central del país, abarcará las zonas metropolitanas de la Ciudad de México, Puebla-Tlaxcala, Toluca, Cuernavaca y Pachuca, así como siete núcleos urbanos. Se incluirán 190 unidades político-administrativas, algunos estudios incluso suman 11 municipios del Estado de Querétaro. La población del Área Metropolitana de la Ciudad de México para 2020 se estimó en 22.2 millones de habitantes y 25.5 millones para toda su megalópolis (Garza, 2000: 757). El control de crecimiento de los municipios mexiquenses será la meta más sensible de la estrategia de ordenamiento territorial (Garza, 2000: 747-749). En ese sentido, Garza destacó plazos y poblaciones a atender en relación directa con la expansión urbana, primero en los municipios mexiquenses y más tarde en regiones de Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos y Querétaro (Garza, 2000: 760).

La dimensión espacial de la revolución terciaria

A partir de 2005 Gustavo Garza ha intentado promover el desarrollo de una escuela de pensamiento: *la economía política urbana*. Éste paradigma ha sido reivindicado recientemente en el libro de Thomas Piketty, *El Capital en el siglo XXI* (2014), que ha causado cierta inquietud entre los economistas neoclásicos anglosajones, entre otras cosas por concluir que: *Veo a la economía como una subdisciplina de las ciencias sociales... no me gusta la expresión ciencia económica, prefiero mucho más la*

Municipalistas y municipalismo en México

de economía política (Conclusiones, versión digital).

El impulso de la investigación sobre la organización espacial del sector terciario se logró ampliamente al publicarse, entre 2006 y 2011, una pentalogía sobre la estructura, participación, dinámica y organización espacial del sector comercio y servicios en México, el cual contribuye con alrededor de 70% del PIB nacional. Los cinco libros cubren las 32 entidades federativas y 100 de sus principales ciudades analizadas para el periodo de 1980 a 2003. En todos los casos se realizó el mismo ejercicio estadístico de comparabilidad de los censos económicos, así como el ajuste del PIB terciario censal para hacerlo equiparable con el de Cuentas Nacionales. En el último de los cinco libros, se propone una *Teoría unificada espacio-sectorial del desarrollo económico*, base cognoscitiva a partir de la cual se debe erigir todo el andamiaje de *la economía política urbana*.

El primer libro, *La organización espacial del sector servicios en México* (2006) explicó los fundamentos de la distribución espacial de los servicios en el marco de la servicialización de la economía mundial y nacional. En tal sentido, abundó sobre la multiplicidad de comercio pequeño y mediano establecido a lo largo de todo el país y, como contraparte, modernos servicios de negocios concentrados en unas cuantas ciudades. Garza continuó con una clasificación detallada de los comercios y los servicios (Garza, 2006: 337). Bajo esas premisas, en el capítulo del estado de Sinaloa se concluyó que la alta concentración de servicios en Culiacán experimentó relativa descentralización hacia los municipios de Guasave, Guamúchil, Los Mochis y Mazatlán en el contexto estatal del periodo 1980-2003. La perspectiva de desarrollo económico del Estado de Sinaloa apuntaba hacia lo agroterciario: una expansión moderada del perfil agrícola hacia la pesca, el turismo y el comercio (Garza, 2006: 375).

La segunda publicación es la central de la pentalogía, pues es donde se desarrolla la metodología para hacer comparables los censos comerciales y de servicios, y para hacerlos compatibles

con el Sistema de Cuentas Nacionales, además de ser el único de la completa autoría de Garza: *Macroeconomía del sector servicios en la Ciudad de México, 1960-2003* (2008). Este libro teoriza sobre la Revolución Terciaria mundial que emerge en la segunda mitad del siglo XX, destacando sus implicaciones urbanas. A partir del marco conceptual desarrollado, se realiza un meticuloso análisis macroestadístico de la evolución de las actividades comerciales y de servicios de la Ciudad de México de 1960 a 2003.

El tercer libro *Evolución del sector servicios en ciudades y regiones de México* (2009), aplicando la metodología de la obra anterior, presenta 17 capítulos originales con hallazgos significativos sobre, en primer lugar, los determinantes histórico-estructurales de la actual concentración terciaria en la Ciudad de México; en segundo, los casos de 11 estados de la república con sus 19 principales ciudades; en tercero, el patrón intrametropolitano del comercio y los servicios en la Ciudad de México y en la de Toluca. Sobre el estado de Jalisco, por ejemplo, se concluye que durante el periodo 1980-2003 desarrolló principalmente el comercio y los servicios al productor, así como los bienes de consumo duradero. Los municipios que integran la zona metropolitana de Guadalajara representaban la mayor concentración terciaria, aunque la actividad mostraba cierta tendencia descentralizadora, puesto que un segundo grupo de municipalidades mostraba mayor dinamismo: Puerto Vallarta, Tepatlán y Ocotlán. Adicionalmente, existía un tercer patrón de desconcentración hacia municipios más pequeños y dispersos, como Ciudad Guzmán y Lagos de Moreno (Garza et al., 2009: 444-446).

En cuarto lugar, se ubica la publicación *Geografía del sector servicios en el norte de México* (2010), que presenta los nueve estados que forman parte de tres grandes regiones septentrionales de México: -) Noroeste, dinámica turística y de servicios al productor (Sonora, Baja California Sur y Nayarit); -) Noreste, servicialización e industria maquiladora (Tamaulipas y Coahuila), y .) Norte, sector servicios y diversificación

Municipalistas y municipalismo en México

económica (Chihuahua, Zacatecas, Durango y San Luis Potosí). Para estas entidades y sus principales ciudades se analizó pormenorizadamente la estructura, dinámica y organización geográfica del comercio y los servicios. En general, este conjunto de entidades se engloba en el patrón denominado desconcentración terciaria descentralizada, dentro de las especialidades industrial-terciaria, turística-comercial y de servicios, y agroterciaria.

El último y quinto libro, *Visión comprensiva de la distribución territorial del sector servicios en México* (2011), incorpora los 11 estados restantes para cubrir la totalidad de las 32 entidades federativas que conforman al país: Aguascalientes, Guanajuato, Michoacán, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Chiapas, Oaxaca, Tabasco y Veracruz. Con ello se completa el calidoscopio general de la organización espacial de las actividades de comercio y servicios en México. Su último capítulo, titulado *Teoría unificada del desarrollo económico y la organización espacial del proceso productivo*, presentó una visión integral del proceso de servicialización según 8 regiones, 32 entidades federativas y 100 municipios urbanos. Garza concluyó: *las condiciones generales de la producción (CGP), es decir, todo el andamiaje de infraestructura y equipamiento, constituyen un capital socializado indispensable para la acumulación ampliada del capital de las empresas privadas y, por ende, el vínculo categórico entre el desarrollo económico y su organización territorial* (Garza, 2016: 11). Ocurre, por ende, un nexo orgánico e indisoluble entre la distribución del PIB terciario y la población urbana en las regiones, estados y ciudades de México que puede ser explicado mediante la teoría propuesta en el libro. De esta suerte, ha sido posible trascender al análisis empírico e impulsar propuestas teórico-metodológicas de corte nomotético. En entrevista (22 de noviembre de 2016), Garza aseguró que a partir del sustento epistemológico generado durante el proceso de elaboración del conjunto de los cinco libros ha compartido su metodología con sus alumnos para la realización de sus tesis, con lo que se adelantó a las políticas respectivas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

(CONACYT).

Retorno y formalización teórica de la economía política urbana

A partir de 2011, y hasta 2017, Gustavo Garza ha estado realizando el proyecto titulado *Estructuración intrametropolitana del sector servicios en la Ciudad de México, 1960-2013*. En buena medida, se trata de continuar la investigación plasmada en la pentalogía de libros sobre el sector terciario, pero ahora analizando el interior de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) para tratar de validar empíricamente, con el mayor rigor estadístico posible, la *Teoría unificada espacio-sectorial del desarrollo económico*, tanto en el ámbito interurbano como intraurbano. Para ello fue nuevamente necesario efectuar una labor de coordinación de algunos colegas y estudiantes. Gracias a esa participación fue posible culminar una trilogía de libros, cuya monumental tarea fue la de valorar el costo de la inversión en todas las obras de infraestructura y equipamiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, desde 1980 a 2010.

En el primer libro, *Teoría de las condiciones y los servicios generales de la producción* (2013), se planteó la existencia del *binomio condiciones y servicios generales de la producción*. Tal fórmula se conceptualiza en el marco de la teoría del capital, a la que se le imprime un carácter tridimensional. Se agrega el desarrollo histórico de las CGP en el mundo, se incorpora también un capítulo que presenta la definición, tipología y características de dicho binomio.

En la segunda obra, *Valor de los medios de producción socializados en la Ciudad de México* (2014), se valida parcialmente la anterior teoría, cuantificando el valor del capital constante de los siguientes medios de producción socializados de la urbe: sistema hidráulico, servicio eléctrico, dotación de hidrocarburos, red vial, metro-metrobús y telecomunicaciones. La magnitud de ese capital social para 2010 es de 1.2 millones

Municipalistas y municipalismo en México

de millones de pesos, mientras el capital fijo privado representa 1.3, ambos a precios de 2003=100. El coeficiente de la composición interna del capital constante fijo resulta de 0.9, lo que significa que por cada peso invertido en los activos fijos de las empresas se requieren 90 centavos de capital socializado. Ello resulta considerando únicamente la parte de los medios de producción socializados de las CGP, pero habría que sumarle el correspondiente a la infraestructura y equipamiento orientado a la población.

El libro tercero, *Valor de los medios de consumo colectivo en la Ciudad de México* (2015), evaluó la ubicación y los costos de los equipamientos de vivienda, educación, cultura, gobierno y áreas verdes en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. El texto incluyó el balance de algunos rubros señalados según su ubicación en el Distrito Federal o en los municipios del Estado de México. Para el caso de la distribución poblacional y habitacional, la tendencia estadística presentada fue la superación de los municipios mexiquenses respecto a las delegaciones capitalinas, colocando el punto de inflexión demográfico en 2000 (52.1%) y el habitacional en 2010 (52.9%). En ese último año la urbanización popular involucró al 63.7% de la población de la urbe y al 61.3% de la superficie metropolitana. El sesgo hacia los municipios del Estado de México incluía el 73.3% de las viviendas autoconstruidas y el 43.2% de la población en situación de pobreza. El ingreso per cápita de los municipios mexiquenses era de dos mil 750 pesos, contra cuatro mil 699 pesos de la población capitalina (Garza, 2015: 35-36). La distribución territorial de escuelas de educación básica era proporcional a la tendencia demográfica, pues el 54.2% de planteles se ubicaba en los municipios mexiquenses. No obstante, en la localización de los centros universitarios la tendencia se revertía, sólo 31.4% estaba en el Estado de México (Garza, 2015: 38-40). El equipamiento de cultura conservaba esta última propensión con un 26.4% en lo general, 28.8% de auditorios y 15.4% de museos (Garza, 2015: 53-55).

El valor alcanzado por los medios de consumo colectivos en 2010, exceptuando las viviendas y sumado al de los medios de

producción socializados del libro segundo, es de 2.5 millones de millones de pesos a precios de 2003, mientras el capital fijo privado se mantiene en 1.3, resultando un coeficiente de 1.9. Ello implica que por cada peso de capital privado se requieren 1.90 pesos de capital socializado de infraestructura y equipamiento, esto es, condiciones generales de la producción.

La validación estadística de la *Teoría unificada espacio-sectorial del desarrollo económico* mediante el andamiaje estadístico de la trilogía anterior, constituye un avance en la investigación de la naturaleza de la ciudad como monumental fuerza productiva, el cual contribuirá indudablemente a impulsar el progreso conceptual de la *economía política urbana*.

Actualmente Garza se encuentra escribiendo lo que constituiría el cuarto libro de la serie, que planea culminar en 2017. En éste se extiende la conceptualización para incluir la organización de las actividades terciarias en el espacio intrametropolitano de la Ciudad de México de 1960 a 2013. De ser estadísticamente validado el vínculo espacial del PIB terciario con la infraestructura y el equipamiento dentro de las demarcaciones políticas de la urbe y sus miles de áreas geoestadísticas básicas (AGEB), se justificaría plenamente reformular la conceptualización anterior a una *Teoría general unificada espacio-sectorial del desarrollo económico*.

Gestión, docencia y reconocimientos

Gustavo Garza desempeñó cinco cargos administrativos para El Colegio de México. Coordinó la Maestría en Desarrollo Urbano del CEED en dos periodos distintos: 1974-1975 y 1977-1978. Dirigió el Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de 1986 a 1988, así como la Revista *Estudios Demográficos y Urbanos* durante el mismo periodo. Entre 2004 y 2006 fue el coordinador fundador del Doctorado en Estudios Urbanos y Ambientales del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales (Garza, 2014^b: 3). De manera externa ha

Municipalistas y municipalismo en México

desarrollado cuatro asesorías: 1) a la gerencia del Fideicomiso de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales de Nacional Financiera (NAFINSA) entre 1974 y 1975; 2) a la Fundación Javier Barros Sierra durante el periodo 1978-1980; 3) al Instituto de Estudios Urbanos de Nuevo León (INSEURNL) de 1993 a 1996; y 4) al Instituto Federal Electoral para la redistribución 1996. Fue quien constituyó al INSEURNL y fue su director general durante el periodo 1993-1995 (Garza, 2014^b: 3-4).

En su currículum vitae, Garza enumera 60 cursos y seminarios impartidos, 47 tesis dirigidas, 159 contribuciones en congresos y seminarios, 109 conferencias dictadas, así como 26 premios y distinciones. Entre estos últimos destaca el Premio Nacional de Economía en 1974, la Medalla Gabino Barreda a la Excelencia Universitaria en 1985, la Cátedra Patrimonial de Excelencia nivel III del CONACYT para el periodo 1998-1999 (Garza, 2014^b: 30-95), así como el Doctorado *Honoris Causa* otorgado por el H. Consejo Universitario de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) 2013 (Garza, 2016: 4). Ha sido investigador visitante en la Universidad de California, San Diego; en el Centro Brasileño de Análisis y Planeación, en Sao Paulo, Brasil; en la Universidad de Texas, Austin; en la Universidad de Cambridge, Inglaterra; en la London School of Economics and Political Sciences, Inglaterra; y en la Universidad de Alcalá, España. Fue miembro del panel sobre dinámica urbana de la Academia de Ciencias de los Estados Unidos de América de 1999 a 2003. Actualmente Gustavo Garza es *profesor emérito* de El Colegio de México e *investigador emérito* del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT.

Conclusiones

Gustavo Garza Villarreal, como *municipalista heterodoxo*, ha aportado a la materia en función de sus múltiples obras sobre ciudades conformadas por uno a más municipios. Todas ellas han sido realizadas durante cuatro etapas y dos ciclos de su ejemplar vida como investigador en *urbanografía*, una

denominación propia que sintetiza la materia constitutiva de lo que fue denominado *Ciencia Urbana y Regional*.

En la primera etapa, 1970-1980, Garza realizó una serie de investigaciones empíricas sobre la especialización económica y la gestión financiera de los principales municipios urbanos mexicanos.

La segunda etapa, que conformó un primer ciclo empírico-teórico entre los años 1990 y 2000, fue destinada al desarrollo de las categorías teóricas que explican la distribución industrial centro-periferia.

En la tercera etapa, 1990-2005, Garza regresó al análisis empírico para estudiar ahora la macroeconomía de las ciudades, las políticas urbano-regionales y la gestión municipal respectiva.

La cuarta etapa, el cierre del segundo ciclo empírico-teórico, se centró en una trilogía de libros para reflexionar la socialización territorial de infraestructuras y equipamientos como fuerzas productivas indispensables para el desarrollo económico. Se proyectaron así propuestas teórico-metodológicas en el marco del nacimiento de una nueva escuela del pensamiento urbanográfico: *la Economía Política Urbana*.

Referencias consultadas

- Arzaluz, S. (2001), "Reseña de la gestión municipal en el área metropolitana de Monterrey, 1989-1994, de Gustavo Garza Villareal", en *Frontera Norte*, Volumen 13, Número Especial, pp. 1-4.
- Cabrero, E. (1999), "Gustavo Garza Villarreal, La gestión municipal en el Área Metropolitana de Monterrey 1989-1994", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, Volumen 14, Número 3, pp. 773-779.
- Garza, G.; Schteingart, M. (1978); *La acción habitacional del Estado en México*, 1ª ed., El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos y Demográficos, México.

Municipalistas y municipalismo en México

- Garza, G. (1980), *Industrialización de las principales ciudades de México*, 1ª ed., El Colegio de México, México.
- Garza, G. (1985), *El proceso de Industrialización de la Ciudad de México, 1821-1970*, 1ª ed., El Colegio de México, México.
- Garza, G.; Sobrino, J. (1989), *México: industrialización periférica en el sistema de ciudades de Sinaloa, 1960-1992*, 1ª ed., El Colegio de México, México.
- Garza, G.; Rivera, S. (1994); *Dinámica macroeconómica de las ciudades en México*, 1ª ed.; Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM); Aguascalientes.
- Garza, G. (1995), *Atlas de Monterrey*, INSEUR-NL, 1ª ed., El Colegio de México, México.
- Garza, G. (1998), *La gestión municipal en el Área Metropolitana de Monterrey, 1989-1994*, 1ª ed., Miguel Ángel Porrúa, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, El Colegio de México, México.
- Garza, G. (2000), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, 1ª ed., Gobierno del Distrito Federal, El Colegio de México, México.
- Garza, G.; Fillion, P.; Sands, G. (2003), *Políticas urbanas en grandes metrópolis: Detroit, Monterrey y Toronto*, 1ª ed., El Colegio de México, México.
- Garza, G. (2006), *La organización espacial del sector servicios en México*, 1ª ed., El Colegio de México, México.
- Garza, G. (2008), *Macroeconomía del sector servicios en la Ciudad de México, 1960-2003*, 1ª ed., El Colegio de México, México.
- Garza, G.; Sobrino, J. (2009), *Evolución del sector servicios en ciudades y regiones de México*, 1ª ed., El Colegio de México, México.
- Garza, G. (2010), *Geografía del sector servicios en el norte de México*, 1ª ed., El Colegio de México, Universidad Autónoma de Coahuila, México.
- Garza, G. (2011), *Visión comprensiva de la distribución territorial del sector servicios en México*, 1ª ed., El Colegio de México, México.

- Garza, G. (2013), *Teoría de las condiciones y los servicios generales de la producción*, 1ª ed., El Colegio de México, México.
- Garza, G. (2014^a), *Valor de los medios de producción socializados en la Ciudad de México*, 1ª ed., El Colegio de México, México.
- Garza, G. (2014^b), *Curriculum vitae*, documento personal, México.
- Garza, G. (2015), *Valor de los medios de consumo colectivo en la Ciudad de México*, 1ª ed., El Colegio de México, México.
- Garza, G. (2016), *Heurística de un investigador en urbanografía, presentación en la entrega del reconocimiento de profesor-investigador emérito de El Colegio de México*, El Colegio de México, México.
- Unikel, L.; Ruiz, C.; Garza, C. (1976); *El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras*, El Colegio de México, México.

El Maestro Gustavo Martínez Cabañas. Visionario del fortalecimiento de los gobiernos municipales mexicanos

Ady Patricia Carrera Hernández¹³

Introducción

Este capítulo es quizá el más personal que he escrito a lo largo de mi trayectoria como investigadora porque hablo de la vida de una persona a quien quise mucho y mantengo siempre viva en mi memoria: mi Maestro Gustavo Martínez Cabañas. El objetivo es relatar en la medida que el espacio lo permita, las contribuciones más importantes del Maestro al estudio de los gobiernos municipales. Como se verá, este propósito resulta harto difícil dado el extenso trabajo que realizó a lo largo de su fructífera vida profesional. La primera parte presenta los inicios de la trayectoria del Maestro; la segunda sección trata brevemente su desempeño en organismos internacionales. El tercer apartado pretende sintetizar su actividad como pionero y reformador de la administración pública en el país; el cuarto relata cómo transitó su interés de los temas nacionales hacia los municipales. La quinta sección aborda su vida profesional ya inmersa en el ámbito de los gobiernos municipales; la sexta se ocupa de reseñar su incansable labor como educador de muchas generaciones.

Quiero agradecer particularmente a la Mtra. Amalfi Martínez Mekler, hija del Maestro Gustavo Martínez Cabañas, por sus comentarios y, sobre todo, por los recuerdos compartidos sobre sus padres. Su generosidad permitió que sus entrañables memorias familiares enriquecieran enormemente este trabajo. Sirva este breve texto para rendir homenaje a un hombre, administrador público y maestro extraordinario que merece sin duda alguna, el título de Padre del Fortalecimiento Municipal en México.

¹³ Profesora Investigadora del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS) del Instituto Politécnico Nacional. Email: adymex@yahoo.com

I. Los inicios de un joven y talentoso economista

Gustavo Martínez Cabañas nació el 6 de julio de 1911 en Chilpancingo, Guerrero, ciudad que vio nacer los Sentimientos de la Nación, de lo cual él siempre se mostró orgulloso. El Maestro, como le llamábamos siempre todos los que tuvimos el privilegio de ser sus alumnos, dentro y fuera del aula, era un hombre afable, conciliador, emprendedor, de gran inteligencia, cultura y con un extraordinario sentido del humor. Estudió la Licenciatura en Derecho en la Facultad de Leyes de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), entre 1931 y 1935. Al mismo tiempo que estudiaba para abogado, ingresó a la entonces Escuela Nacional de Economía de la UNAM, obteniendo esta licenciatura, con Mención Honorífica, en 1938. Fue en la Escuela Nacional de Economía donde conoció a dos estudiantes que serían sus grandes amigos: Raúl Salinas Lozano y Margarita de Gortari Carvajal; cuyo hijo, Carlos Salinas de Gortari, se convertiría en Presidente de México en 1988. El Maestro contaba la anécdota de que cuando Doña Margarita y Don Raúl se iban a casar por lo civil, este último tuvo que salir de viaje por motivos de trabajo. Pero todo estaba listo para el enlace, así que pidió al Maestro Martínez Cabañas que lo representara en la ceremonia, en la que se casarían por poderes. De esta forma, cuando Carlos Salinas asumió la Presidencia del país, el Maestro bromeaba diciendo que él era como padre del Presidente.

Pero sin duda alguna, la persona más importante que conoció en la UNAM, fue Ana Mekler, Anita, como le llamaba cariñosamente el Maestro; quien se convertiría en su esposa, madre de sus dos hijos, Gustavo y Amalfi, y compañera de vida. Como era de esperarse, su esposa no podía ser sino una mujer sobresaliente. Anita fue una mujer atípica de su época ya que decidió realizar estudios universitarios, cosa que en aquellos años era muy poco común. Fue durante su paso como estudiante de la Escuela Nacional Preparatoria No. 1, que conoció a Gustavo Martínez Cabañas. Cuando terminaron la preparatoria, ambos se fueron a estudiar a la Facultad de Derecho de la UNAM;

Municipalistas y municipalismo en México

poco después, Anita escuchó sobre una nueva profesión que le resultó atractiva. Se trataba de la licenciatura en Economía que se impartía en la, entonces recién fundada, Escuela Nacional de Economía. Anita decidió ingresar a este programa y ese fue el motivo por el que el Mtro. Martínez Cabañas también se registró en él. Después de graduarse, Anita trabajó en el sector público y por la tarde daba clases en la Universidad Obrera. Como se verá a lo largo de este texto, el perfil singular de esta mujer fue un elemento esencial en la exitosa carrera del Maestro; a quien acompañó y apoyó incondicionalmente en México y alrededor del mundo, cuando por su trayectoria profesional residieron en distintos países como EE. UU., Chile y Venezuela.

El trabajo de Martínez Cabañas inició en el sector público, cuando fue contratado como economista en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en 1934, puesto que desempeñó hasta 1938. Es en este periodo cuando encontramos sus primeros pasos como impulsor de publicaciones especializadas, ya que de 1937 a 1941, fue Director de la Revista de Economía. En 1938, fue nombrado Jefe de Economistas del Comité de Aforos de la SHCP (García, 2005); cargo que desempeñó durante la mayor parte de la II Guerra Mundial y en el que tuvo la oportunidad de participar en un acontecimiento histórico. En 1936, el recién creado Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana formuló un contrato colectivo de trabajo en el cual solicitaban que se les pagaran salarios justos, homologados y con prestaciones adecuadas. Las empresas se negaron a firmar el contrato argumentando que su actividad no generaba los recursos suficientes para pagar esos gastos. El conflicto escaló y en 1937, con la intervención del Presidente Lázaro Cárdenas, el entonces Departamento del Trabajo nombró una comisión de expertos para determinar si la situación financiera de las empresas permitía atender las demandas de sus trabajadores (Hamilton, 1983).

Dicha comisión estaba presidida por el Mtro. Jesús Silva Herzog, Efraín Buenrostro y Mariano Moctezuma, quienes integraron un equipo de 100 personas (Id.). Para llevar a cabo su trabajo,

designaron a 14 coordinadores, Gustavo Martínez Cabañas fue uno de ellos. Aunque la comisión de expertos determinó que las compañías sí disponían de los recursos para pagar las demandas de los trabajadores, los empresarios se negaron a ello y en esa actitud se mantuvieron hasta que el Presidente Cárdenas decidió declarar la expropiación petrolera el 18 de marzo de 1938. Gustavo Martínez renunció a este cargo en 1943 para irse a estudiar un postgrado en Administración Pública, en la American University of Washington D. C., que terminó en 1945. Recién egresado de estos estudios, regresó a la SHCP a trabajar como Subdirector de Estudios Financieros de 1945 a 1946. Este último año inició su actividad en organismos internacionales.

La trayectoria del Maestro en el ámbito internacional no hubiera sido posible sin la participación de su esposa; pero no sólo por su apoyo moral, sino porque fue ella quien lo estimuló a salir al extranjero. Al terminar la II Guerra Mundial, Anita Mekler fue invitada a trabajar en la Unión Panamericana, antecedente de la Organización de los Estados Americanos (OEA), con sede en Washington, a donde partió en 1942. Gustavo Martínez Cabañas deseaba seguirla y para ello le ayudó el Mtro. Jesús Silva Herzog, quien había sido profesor de ambos en la Escuela Nacional de Economía y con quien el Maestro trabajaba en la SHCP. El Mtro. Silva Herzog consiguió una beca para que el joven Gustavo pudiera realizar su posgrado en administración pública, disciplina que no existía entonces en las universidades del país. Esta mixtura de saberes entre el derecho, la economía y la administración pública, dotó al Mtro. Martínez Cabañas del enfoque que lo caracterizaría a lo largo de su trayectoria profesional.

II. Su destacada labor en organismos internacionales

Gustavo Martínez Cabañas fue nombrado Miembro de la Delegación Mexicana ante la Asamblea de la ONU en 1946, en donde ocupó el cargo de Miembro del Comité Consultivo en Materia de Presupuestos y Administración. Fue integrante de la

Municipalistas y municipalismo en México

Delegación Mexicana a la Primera, Segunda y Tercera Asamblea General (Londres, París y Nueva York), entre 1946 y 1949 (García, 2005). Este último año, siendo aún muy joven, fue nombrado primer Secretario Ejecutivo de la naciente Comisión Económica para América Latina (CEPAL); cargo que ocupó durante un año, fue reemplazado por el prestigiado economista argentino Raúl Prébisch. Continuó su carrera en la ONU, convirtiéndose en Director General Adjunto de Administración de Asistencia Técnica para América Latina, puesto que desempeñó durante 10 años en Nueva York, de 1950 a 1959. Estos 10 años implicaron un gran sacrificio para su familia por varias razones. En primer lugar, porque el Mtro. Martínez Cabañas estaba de viaje por lo menos ocho meses de cada año; además, las esposas de los altos funcionarios de la ONU no podían trabajar, por lo que Anita tuvo que renunciar a su actividad profesional para dedicarse de lleno a su familia.

Después de vivir en Nueva York, el Maestro fue contratado por el gobierno de Venezuela. El entonces Presidente Rómulo Betancourt lo había conocido en la ONU y le pidió que lo apoyara en la difícil transición que vivía su país al pasar de la dictadura de Marcos E. Pérez Jiménez a un régimen democrático. Ahí se desempeñó como consultor de la Comisión Nacional de Administración Pública de Venezuela y Director del Consorcio para Promociones Industriales. También fue Director del Programa de Entrenamiento para Instituciones de Desarrollo Económico en América Latina, del Banco Interamericano de Desarrollo, entre 1961 y 1963 (García, 2005). Además, fue consultor de la Organización de Estados Americanos (OEA) entre 1962 y 1963 (CEPAL, 2016). En 1968 fue Presidente del Seminario Interregional sobre Desarrollo de Funcionarios de Alto Nivel en Ginebra; y de 1968 a 1969, Miembro del Grupo de Expertos en Administración Pública y Finanzas de la OEA, en Washington. Asimismo, fungió como Consultor de la División de Administración Pública para las Naciones Unidas en Nueva York, entre 1968 y 1970. Finalmente, fue Miembro de la Comisión Consultiva de Administración Pública Internacional, con sede en Ginebra, de 1970 a 1974 (García, 2005). Tuvo otros encargos

en organismos internacionales, pero ya relacionados con la labor que desempeñó en México como impulsor de la disciplina de administración pública. De 1962 a 1968 fue Vicepresidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y Presidente de esta organización de 1974 a 1977, convirtiéndose en el primer latinoamericano en obtener esta distinción.

III. Pionero y reformador de la administración pública en México

Aunque su prestigio como economista lo llevó a desarrollar una exitosa trayectoria en instituciones internacionales, Gustavo Martínez Cabañas nunca dejó de aportar al sector público de nuestro país. En diciembre de 1946, se creó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, en donde fue invitado, en 1947, a ser el Director Técnico de Organización Administrativa. Bajo su dirección se elaboró el Primer Directorio de Gobierno Federal y de Organismos de Participación Estatal, que se publicó en 1947 (García Díaz, 2005). Alejandro Carrillo Castro afirma que, durante este encargo, Gustavo Martínez Cabañas fue quien realizó las primeras acciones del después denominado proceso de Reforma Administrativa del gobierno federal mexicano (2005).

Todo el trabajo que el Maestro realizó en Venezuela no logró fructificar debido a las condiciones políticas que afrontaba el país. Después de esta experiencia regresó a México en 1960, y aunque siguió viajando frecuentemente, nunca más volvió a residir fuera de su patria. Al volver a México abrió su Bufete de Estudios Económicos Gustavo Martínez Cabañas, ubicado en el piso 36 de la Torre Latinoamericana, en el corazón del centro histórico. Su siguiente encomienda llegó al siguiente año, en 1961 fue electo Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública de México (INAP). Este nombramiento no fue casualidad, cuando se desempeñó como funcionario de la ONU, una de sus tareas era promover la creación de institutos de administración pública en la región latinoamericana. Así que su elección como el segundo Presidente del INAP México fue un paso casi natural en su trayectoria.

Municipalistas y municipalismo en México

Por aquel entonces, el INAP no tenía un edificio de oficinas propio, así que el Mtro. Martínez Cabañas rentó otro espacio en el mismo piso donde tenía su despacho para desarrollar ahí las actividades del Instituto. En 1964, publicó en la Revista de Administración Pública, un artículo titulado “Planes, programas y bases financieras de desarrollo”. En él hizo varias sugerencias que serían retomadas poco más tarde en la administración del Presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970). Carrillo Castro afirma que en este artículo se empezó a utilizar el término de sectores económicos, que sería clave en el proceso de reforma administrativa algunos años después. En 1965, se creó la Comisión de Administración Pública (CAP) en la entonces Secretaría de la Presidencia. Esta última fue fundada en 1958 atendiendo a la recomendación de la OEA, de organizar dependencias especializadas en la planeación del desarrollo. Además del Presidente de la República y el titular de dicha Secretaría, la CAP tenía cuatro integrantes, y Gustavo Martínez Cabañas era uno de ellos (Carrillo, 2005). En 1965 se realizó un diagnóstico de la estructura y funcionamiento del gobierno federal, en el que el Maestro participó como asesor junto con el Lic. Alejandro Carrillo Castro (García Díaz, 2005), artífice de la reforma administrativa del gobierno federal en la década de los 70.

En 1966, el Maestro dictó una conferencia magistral sobre la Administración Pública de México, la cual se tituló: *Bases para una Reforma Administrativa*. Se afirma que el contenido de dicha conferencia influyó sustancialmente en el Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana, que preparó la CAP de 1965 a 1967. Todos los trabajos derivados de esta importante etapa de reestructuración del sector público federal mexicano quedaron detenidos con los dramáticos acontecimientos de 1968. Fue hasta 1971, en la administración de Luis Echeverría, que la CAP se transformó en la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, la cual emitió el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976, que retomó las recomendaciones de la conferencia de 1966 del Maestro (Carrillo, 2005).

Nuevamente, las propuestas de reforma fueron archivadas, y fue hasta el periodo de José López Portillo (1976-1982) que se puso en marcha la reforma administrativa que transformó a fondo al sector público federal. Alejandro Carrillo Castro, a quien se reconoce como líder de este importantísimo proceso, afirma que el Mtro. Martínez Cabañas fue siempre una fuente privilegiada de asesoría y acompañamiento en todos esos años (Carrillo, 2005). De hecho, el Maestro fue miembro del Comité de la Reforma de la Administración Pública en México, entre 1965 y 1970 (CEPAL, 2016).

IV. De lo nacional a lo local

A pesar del intenso trabajo que realizaba en la administración pública federal, Gustavo Martínez Cabañas también dedicaba tiempo al ámbito subnacional.¹⁴ El Maestro participó en la creación de comisiones regionales, como la del Río Balsas, creada en 1960 (García Díaz, 2005). De 1969 a 1974, fue asesor en Planeación del gobierno de Alfredo Valdez Montoya, gobernador del Estado de Sinaloa. En ese encargo realizó uno de los primeros estudios de desarrollo económico industrial para una entidad federativa. Una anécdota curiosa es que fue de los primeros en aportar información sobre la llamada economía negra de Sinaloa, que incluía al narcotráfico. En 1974 se publicó un estudio en la revista del Colegio Mexicano de Economistas, que citaba un trabajo del Maestro que concluía que la economía negra representaba más dinero que el presupuesto anual del propio gobierno del estado (García, 2017).

Sin duda alguna, una de las contribuciones más significativas en la larga carrera del Maestro fue el diseño de los Comités Promotores del Desarrollo Económico (COPRODE), uno de los mecanismos pioneros de coordinación intergubernamental para la planeación del desarrollo. El primer COPRODE se creó por Decreto Presidencial en junio de 1971 en el estado de Yucatán, “como un organismo de coordinación de las

¹⁴ Acorde con la literatura internacional, en este texto se entiende como gobiernos subnacionales a los estados y municipios; y sólo a estos últimos se les denomina gobiernos locales.

Municipalistas y municipalismo en México

dependencias federales responsables de la resolución de los principales problemas económicos de dicho estado; su objetivo era promover la participación de la administración pública federal y de la población en las tareas de desarrollo” (Martínez, 1985: 270). La idea esencial era apoyar el desarrollo de las entidades con más rezagos del país. Al de Yucatán le siguieron los de Oaxaca (1972) y Chiapas (1973); entre 1974 y 1975 se crearon 16 Comités más.

Este mecanismo fue evolucionando al adquirir competencias más amplias, hasta convertirse en 1981 en los actuales Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES). A partir de ellos, diseñó la figura del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), como un mecanismo indispensable para que los gobiernos estatales y municipales coordinaran sus esfuerzos para el desarrollo. La lógica de COPLADES y COPLADEMUNES, era convertirlos en espacios que trabajaran en una dinámica de lo que muchos años más tarde se denominaría gobernanza, con la participación de los tres sectores.

El Ing. Rubén Figueroa Figueroa fue electo gobernador del estado de Guerrero, estado natal de Gustavo Martínez Cabañas, en 1975. El Ing. Figueroa, entre otros muchos cargos, se había desempeñado como Vocal Ejecutivo de la Comisión del Río Balsas, y conocía de cerca el trabajo del Maestro; por lo que lo nombró Asesor Económico del estado. En esta posición, Martínez Cabañas puso en marcha un gran número de proyectos, como la Forestal Vicente Guerrero o el Complejo Industrial Maderero Papanoa. La gestión de Figueroa coincidió con el inicio de un importante proyecto turístico en Guerrero: el desarrollo Ixtapa-Zihuatanejo, impulsado por la Secretaría de Turismo federal cuyo objetivo era transformar la economía de la región y las condiciones de vida de la población. En este marco, el gobierno del Ing. Figueroa decidió acompañar el ambicioso proyecto turístico con el Programa de Fortalecimiento Municipal. Su propósito fue modernizar la administración local, y el Mtro. Martínez Cabañas, quien entonces se desempeñaba como Presidente del Instituto

Internacional de Ciencias Administrativas, fue designado para llevarlo a cabo (Gómez *et al.*, 2005).

La base de dicho proceso era la capacitación de autoridades y funcionarios de los ayuntamientos del estado. Lo que se complementaría con atención a sus facultades reglamentarias, gestión de servicios públicos y finanzas; así como un elemento novedoso, que nunca más ha sido retomado: la atención a las autoridades auxiliares (Id.). Es importante señalar que el Maestro ya había diseñado el Programa de Asistencia y Capacitación Municipal en el entonces territorio de Quintana Roo (Pérez, 2005). El programa de Guerrero fue quizá la primera política en el país que buscó dar un enfoque integral a la, entonces, casi inexistente administración municipal; en este sentido, el Mtro. Martínez Cabañas se convirtió en el precursor de lo que más tarde se denominaría fortalecimiento de capacidades institucionales de los gobiernos municipales. Desde entonces, él tenía claro que el desarrollo económico que traería el megaproyecto federal no tendría el impacto esperado si no se contaba con gobiernos locales fuertes y capaces de asumir las nuevas responsabilidades que generaría una dinámica completamente nueva en la región.

El municipio donde se piloteó el programa fue José Azueta, mejor conocido como Zihuatanejo, extendiéndose después a todos los municipios de la Costa Grande de Guerrero. El programa se mantuvo hasta 1981, cuando concluyó la gestión del gobernador Figueroa. En 1980, la Dirección del Programa de Fortalecimiento Municipal de Guerrero, se transformó por decreto del gobernador en la Dirección General de Fortalecimiento Municipal, dependiendo directamente del Ejecutivo estatal. Esta fue la primera área en su tipo en crearse en una entidad federativa, después muchos estados la incluyeron en sus estructuras administrativas. El éxito que tuvo el programa se debió en buena medida a que, como ya se mencionó, Gustavo Martínez Cabañas también fungía como Asesor Económico del gobierno estatal y Coordinador General del COPRODE, lo que facilitó el diseño de una estrategia transversal. Una anécdota interesante es que cuando estaba por terminar su gestión, el Ing. Rubén Figueroa le expresó al Maestro su deseo de que

Municipalistas y municipalismo en México

fuera él quien lo sucediera en la gubernatura de Guerrero. Sin embargo, el Maestro rechazó la oferta porque no le interesaba tener una carrera política; sus intereses se enfocaban en el diseño e implementación de políticas que aportaran al desarrollo del país.

Fue tal el impacto del Programa de Fortalecimiento Municipal de Guerrero que en el marco de la XI Reunión de Tesoreros Estatales y Funcionarios de Hacienda se creó la Comisión de Fomento Hacendario Municipal con el fin de elaborar un programa similar a nivel nacional. El 4 de agosto de 1978, se realizó la Primera Reunión de la Comisión del Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal en el municipio de Zihuatanejo, Guerrero. El objetivo era incorporar al municipio al proceso de desarrollo económico y social del país a través del reforzamiento de sus estructuras, organización y finanzas. En la Segunda Reunión, celebrada en 1979, Gustavo Martínez Cabañas propuso que debido a la complejidad que implicaba un programa de este tipo, el gobierno federal era el más indicado para coordinarlo (Pérez, 2005). Esto ratifica la admirable condición del Maestro como visionario del fortalecimiento municipal, previendo lo que muchos años después ratificaría la evidencia internacional: el fortalecimiento municipal no puede llevarse a cabo sin el concurso y apoyo de los demás ámbitos de gobierno. La última actividad del Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal se llevó a cabo en 1981 durante la Cuarta Reunión de la República, en la que se incorporaron los COPLADES como principal mecanismo de coordinación intergubernamental para el desarrollo (Id.).

Esta experiencia del Maestro determinó el trabajo que realizaría hasta el final de su vida: el impulso al fortalecimiento municipal. Como se verá a continuación, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), fue una pieza clave para ello.

V. El municipalista

Por su destacada labor, brevemente reseñada en las páginas anteriores, Gustavo Martínez Cabañas se convirtió en el se-

gundo Presidente del INAP México de 1961 a 1968. En ese periodo, su prestigio en el extranjero lo llevó a ocupar el cargo de Vicepresidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, con sede en Bruselas, de 1962 a 1968. Ello le sirvió de plataforma para convertirse en Presidente de dicha organización de 1974 a 1977. En su calidad de Presidente del INAP, el Maestro impulsó iniciativas para apoyar la gestión de diversos gobiernos estatales y municipales. Al terminar su labor en el estado de Guerrero, se propuso crear un espacio de investigación en la que entonces era la institución más importante de estudios sobre administración pública del país, el INAP.

Con el apoyo del Lic. Luis García Cárdenas, entonces Presidente del INAP, el 16 de junio de 1983 se creó el Centro de Estudios de Administración Municipal (CEDAM), como un órgano académico y de asesoría del INAP, cuyo objetivo era realizar investigación aplicada, difundir la que se realizaba en el extranjero, proporcionar asesoría y asistencia técnica especializada para los ayuntamientos del país. Entre sus propósitos también se encontraba proporcionar capacitación a los servidores públicos municipales, servir de foro para el intercambio de académicos y practicantes y apoyar la operación de la reforma al Artículo 115 constitucional, aprobada en marzo de ese mismo año. Dicha reforma representó un giro de 180 grados para el municipio mexicano, al demandarle responsabilidades que no estaban en condiciones de cumplir. El Mtro. Martínez Cabañas vio claramente que los ayuntamientos necesitarían un largo proceso de apoyo para adquirir conocimientos, habilidades y capacidades, y ello requería de un organismo especializado.

En 1989, el CEDAM se convirtió en el Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal (CEDAEM), ampliando sus objetivos para apoyar también a las entidades federativas (Gómez *et al.*, 2005). En este sentido, Gustavo Martínez Cabañas también fue visionario ya que entendió que los gobiernos estatales también requerían de acompañamiento para construir las capacidades que necesitaban para ser auténticos gestores del desarrollo. El CEDAEM se convirtió en una eficaz

Municipalistas y municipalismo en México

cadena de transmisión de modelos de gestión del INAP hacia los gobiernos subnacionales. En aquella época, prácticamente todos los estados del país tenían su Instituto de Administración Pública (IAP), que funcionaban como una muy eficaz red para el intercambio de ideas y experiencias. Esta red se fue debilitando con el arribo de los gobiernos de alternancia política electoral, ya que la mayoría dependía de los recursos que canalizaban los Ejecutivos estatales, que cuando cambiaron de partido político, consideraron a los IAPs como herencias de las administraciones priistas.

Con el paso de los años, algunos IAPs fueron capaces de sobrevivir y adaptarse a las nuevas condiciones que impuso el proceso de democratización; pero otros se quedaron sin mucha actividad ni incidencia en la administración pública de sus entidades. Lamentablemente, la sinergia que logró el Mtro. Martínez Cabañas entre el INAP y los IAPs de las entidades federativas no ha podido ser replicada. De existir, sería muy valiosa para apoyar el fortalecimiento tanto de estados como de municipios en el marco de la Agenda 2030. El Maestro se mantuvo como Director del CEDAEM del INAP desde 1983 hasta 1994. En ese periodo, realizó múltiples aportaciones para los estudios municipales y para el fortalecimiento institucional de los ayuntamientos del país.

Una contribución invaluable fue la publicación de su libro *La administración estatal y municipal de México*, que apareció en 1985 en coedición del INAP con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Este libro derivó de la primera reunión de escuelas y facultades de administración pública realizada en La Paz, Baja California, en 1980. En ella se recomendó vincular la investigación con la docencia, por lo que el CONACYT acordó financiar la publicación de una serie de libros de texto sobre administración pública, que fueran de utilidad para los estudiantes de esta disciplina (Martínez, 1985). De acuerdo con quienes le ayudaron en este texto, su preparación requirió un año y se elaboró con la visión que caracterizó a Gustavo Martínez Cabañas: una combinación de teoría con el análisis de la práctica gubernamental estatal y municipal (Gómez *et*

al., 2005). El propio Maestro expresó en la Introducción de la obra, que quiso darle un carácter de manual de operación, más que de libro académico porque los problemas más graves de los servidores públicos se encontraban en la etapa de la instrumentación (Martínez, 1985). El libro fue un clásico para todos los que estudiamos administración pública en las décadas de los 80 y 90, convirtiéndose en el punto de partida del análisis de los gobiernos municipales para muchos de los investigadores que más tarde se convirtieron en los estudiosos más importantes del tema, como el Dr. Enrique Cabrero.

Otra publicación que se convirtió en referencia obligada para la gestión municipal en México fueron las Guías Técnicas para la Administración Pública Municipal que aparecieron bajo el sello del INAP en 1985. Eran los primeros años después de la reforma del Artículo 115 constitucional, que transformó el panorama y los problemas de los ayuntamientos mexicanos. En este contexto, el Mtro. Martínez Cabañas y sus colaboradores elaboraron 20 guías que trataban de cubrir las áreas más estratégicas de la gestión municipal. El contenido se diseñó considerando que los servidores locales no siempre tenían un alto nivel académico, así que su lenguaje era sencillo y los temas se trataban de manera breve. Precisamente por ello, su diseño en términos de contenido didáctico tenía que ser muy cuidado. Esta preocupación llevó al equipo a trabajar con el Instituto Nacional de Educación para los Adultos, que apoyó los esfuerzos con un grupo de especialistas en pedagogía y métodos de enseñanza especiales para adultos (Gómez *et al.*, 2005).

Entre 1987 y 1988, se celebró el XV Aniversario de la constitución del Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal (FOMUN). El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) y el INAP decidieron coeditar una serie de ocho manuales de administración municipal con el fin de apoyar la labor de los servidores públicos de esta esfera de gobierno. De acuerdo con sus colaboradores de la época, el Maestro consideraba que el corto tiempo de los gobiernos municipales representaba un obstáculo para consolidar políticas de desarrollo eficaces, por lo que vio

Municipalistas y municipalismo en México

en este acuerdo una oportunidad de aportar herramientas para el trabajo de los municipales. De manera natural, el CEDAEM recibió la responsabilidad de su elaboración, considerando la experiencia que tenía con las Guías Técnicas. Los textos se orientaron con base en dos líneas básicas: la reforma al Artículo 115 de 1983 y las necesidades financieras y de gestión de los ayuntamientos, en el marco del vertiginoso proceso de desarrollo urbano que experimentaba el país (Id.).

La labor de capacitación y asistencia técnica también era parte integral de las actividades del CEDAEM. A lo largo de los años que estuvo al frente de este centro, el Maestro, y los miembros de las distintas generaciones que tuvimos la fortuna de acompañarlo en esta tarea, diseñamos una gran variedad de cursos para autoridades y funcionarios estatales y municipales. Uno de los programas más importantes que el Maestro llevó a cabo en sus últimos años como Director del CEDAEM, fue el de Asistencia Técnica para la Operación de los Fondos Municipales de Solidaridad. En 1990, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari dedicó los recursos del Ramo 26, para el Desarrollo Regional, del Presupuesto de Egresos de la Federación, para la creación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). La entonces Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) encargó al INAP, a través del Mtro. Martínez Cabañas, diseñara un programa para apoyar a los gobiernos municipales en el uso de los recursos de los Fondos Municipales de Solidaridad.

En esos años, el padre del Presidente Salinas, Raúl Salinas Lozano, fungía como Presidente del INAP (1988-1993), por lo que el instituto recibió muchas críticas de los medios de comunicación. Lo cierto es que no había ninguna otra institución con la experiencia que tenía el CEDAEM para llevar a cabo ese programa, que se diseñó y piloteó para operarlo en los tres estados más pobres del país: Oaxaca, Guerrero y Chiapas. Quien esto escribe tuvo la fortuna de acompañar esa experiencia desde el principio a fin, y aprender de la mano del Maestro, quien parecía incansable al viajar de un estado a otro para dar seguimiento a la labor de los equipos técnicos que

se organizaron en todas las regiones de las tres entidades. Al terminar este programa, una de las conclusiones más claras de Gustavo Martínez era la necesidad de que los municipios tuvieran acceso permanente a asesoría y asistencia técnica; y que la instancia más adecuada para ello no era el gobierno federal, quien sin duda podría apoyar la labor, sino los gobiernos estatales.

La reseña de un personaje como Gustavo Martínez Cabañas no estaría completa sino se incluyera su labor como docente, la cual desarrolló durante casi toda su vida profesional.

VI. Un Maestro inolvidable

A pesar de su activa vida, el Mtro. Martínez Cabañas siempre hizo esfuerzos para dedicarle tiempo a la docencia, vocación que cultivó en su *Alma Mater*, la UNAM. Ahí impartió cátedra en la Facultad de Economía de 1937 a 1941 (García, 2005). Conforme su interés se fue enfocando en la administración pública, dejó las clases de economía y concentró su trabajo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM (FCPyS), donde desarrolló su labor docente más importante. Ahí fue profesor de la Licenciatura en Administración Pública. Impartía la asignatura obligatoria de Administración Estatal y Municipal y la asignatura optativa de Administración Municipal. Muchas generaciones tuvimos el privilegio de acercarnos al conocimiento de los gobiernos subnacionales de la mano del Mtro. Martínez Cabañas. De la misma manera, muchos de sus alumnos iniciamos nuestras actividades en la docencia como sus adjuntos, fue el caso, por ejemplo, de Alejandro Carrillo Castro (Carrillo, 2005). Asimismo, fue profesor de varias generaciones en los programas del INAP.

En sus primeros años como profesor, había poco interés por el estudio de los gobiernos subnacionales; pero en los años 70, el Maestro ya había conseguido impulsar que en la FCPyS se adoptaran ensayos de desarrollo regional y municipal. A lo largo de todos los años que impartió clases, muchos políticos

Municipalistas y municipalismo en México

y académicos destacados fueron sus estudiantes. Entre ellos, algunos muy relacionados con el área de administración pública, como la Dra. María del Carmen Pardo, reconocida investigadora de El Colegio de México, fundadora de la Licenciatura en Administración Pública de esa prestigiada institución o Arturo Pontifes, quien apoyó al Maestro en proyectos clave como las Guías Técnicas y los Manuales. Yo tuve el honor de ser su adjunta de 1990 hasta que dejó de impartir cátedra en la FCPyS, en la materia optativa de Administración municipal. Es muy grato recordar cómo el Maestro me pedía que lo acompañara a la caja de la Facultad al final de cada semestre para darme los exiguos cheques que le correspondían de su pago como docente; él nos contagió sin duda el amor por la docencia y el compromiso por la formación de nuevas generaciones que aportaran al país.

En 1995, el INAP organizó un homenaje para el Maestro, dándole el título de Maestro de Generaciones, título que, sin duda alguna, nadie merece más que él. Gustavo Martínez Cabañas nos formaba no sólo profesionalmente, sino también nos enseñaba a confiar en nosotros mismos y nuestras capacidades; de hecho, considero que muchas veces, él tenía más confianza en nuestro trabajo que nosotros mismos. Y otra cosa muy importante también, era una persona que no tenía ningún tipo de prejuicio por el género de sus colaboradores; apoyó siempre en igualdad de condiciones a sus alumnos y alumnas. Gustavo Martínez Cabañas recibió múltiples homenajes por su extraordinaria labor profesional, entre ellos uno de la UNAM. El INAP creó la Medalla al Mérito Administrativo Internacional “Gustavo Martínez Cabañas” que hasta hoy sólo se ha otorgado a tres mexicanos destacados: Fernando Solana, José Ángel Gurría y Alicia Bárcena. Esta última, como el Mtro. Martínez Cabañas, Directora de la CEPAL. Además, en el INAP hay un aula que lleva el nombre del Maestro.

Gustavo Martínez Cabañas dejó el CEDAEM en 1994 y se fue a residir a Cuernavaca. Desde ahí siguió fungiendo como Asesor y Miembro del Consejo de Honor del INAP hasta su fallecimiento, ocurrido en esa ciudad el 9 de julio de 2003.

Dos semanas antes de su deceso todavía estuvo revisando los trabajos que ese año habían sido enviados para el Premio Nacional de Administración Pública del INAP. La última vez que lo vi en su casa de Cuernavaca, se mantenía jovial y alegre, con el carácter de siempre. Después, cuando me encontraba estudiando en el extranjero, tuve la oportunidad de que mi supervisor del doctorado fuera Andrew Nickson, autor del único libro que existió durante décadas sobre los gobiernos locales latinoamericanos que, por cierto, nunca se publicó en español (Nickson, 1995). Ese libro tan significativo, está dedicado a los cuatro municipalistas más importantes de la región, y me parece oportuno transcribir dicha dedicatoria tal como aparece en la obra:

“To the forgotten revolutionaries of Latin America,
The unsung heroes of the municipalista movement,
Who held high the banner of local government
Contra viento y marea at a time
When it was neither fashionable nor advisable to do so
Allen Brewer-Carias (Venezuela)
Diogo Lordello de Mello (Brazil)
Gustavo Martínez Cabañas (México)
Manuel Montoya Ugarte (Perú)
and many others long forgotten in their own countries”.

Sirva este breve texto para rendir homenaje a Gustavo Martínez Cabañas, un hombre, administrador público y maestro extraordinario que merece sin duda alguna, el título de Padre del Fortalecimiento Municipal en México.

Referencias consultadas

Carrillo Castro, Alejandro (2005). Gustavo Martínez Cabañas. Su aportación a la reforma administrativa de México. *Gustavo Martínez Cabañas. Su compromiso con México*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, pp. 181-218.

Municipalistas y municipalismo en México

- CEPAL (2016). *Gustavo Martínez Cabañas*, disponible en: <http://www.cepal.org/es/equipo/gustavo-martinez-cabanias> (15/12/2016).
- García, Abraham (2017), “El apasionante y sombrío mundo del narco”, en *Proyecto 3. Voces que rompen el silencio*, 24 de mayo, disponible en: <http://proyecto3.mx/2017/05/el-apasionante-y-sombrio-mundo-del-narco/> (02/06/2017).
- García, Luis (2005). Trayectoria profesional. *Gustavo Martínez Cabañas. Su compromiso con México*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, pp. 15-17.
- García Díaz, María (2005). Notas sobre mi trabajo con el Licenciado Gustavo Martínez Cabañas. *Gustavo Martínez Cabañas. Su compromiso con México*, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, pp. 21-24.
- Gómez, Armando, Guillermo Díaz y Ricardo Reyna (2005), “El municipio en la década de los setentas”, en *Gustavo Martínez Cabañas. Su compromiso con México*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, pp. 35-66.
- Hamilton, Nora (1983). *México: los límites de la autonomía del Estado*. México: Ediciones Era.
- Martínez Cabañas, Gustavo (1985). *La administración estatal y municipal de México*. México: INAP-CONACyT.
- Nickson, Andrew (1995). *Local Government in Latin America*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Pérez, Fernando (2005). Génesis del fortalecimiento municipal en el estado de Guerrero, 1975-1981. *Gustavo Martínez Cabañas. Su compromiso con México*, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, pp. 69-106.

La aportación de Raúl Olmedo desde que asumió *El desafío municipal*

Joel Mendoza Ruiz

Introducción

El desafío municipal, una investigación dirigida por Raúl Olmedo en 1981, fue el primer diagnóstico municipal basado en información cualitativa y cuantitativa. Invirtió la exposición temática municipal al considerar aspectos geográficos, sociales y políticos antes que la legislación respectiva. Propone que la autogestión y la organización social sean fórmula para un desarrollo construido *de abajo hacia arriba*. En el contexto de esa investigación la descentralización se percibe como reconsideración de la clase política gobernante para impulsar el cambio cultural de las mayorías.

El desafío municipal incidió en la plataforma política nacional de 1982 del Partido Revolucionario Institucional. En forma acotada, influyó también en la reforma municipal de 1983. Raúl Olmedo fue designado para dar seguimiento institucional a la referida reforma en aspectos específicos como la obra pública, la gestión del conocimiento y esquemas descentralizados de fortalecimiento municipal.

En la reproducción operativa de los antecedentes, Raúl Olmedo continuó difundiendo sus tesis de desarrollo local mediante la publicación de planteamientos político-ideológicos y la promoción del cambio cultural consecuente. Así lo hizo con la proyección del desarrollo comunitario y, recientemente, con el tema del decrecimiento. La integridad de su obra ha sido reconocida en el contexto nacional mexicano.

El inicio de Olmedo en el sector académico, así como su incursión política y gubernamental, son pormenorizados en los tres apartados del presente capítulo: 1) *Soy administrador público*,

filósofo y profesor; 2) El desafío municipal: proyecto, alcances y seguimiento; y 3) Otros ciclos operativos del desarrollo local.

Soy administrador público, filósofo y profesor

Raúl Orlando Olmedo y Carranza nació el 11 de marzo de 1942 en una casa de la Colonia Buenos Aires de la Ciudad de México. En forma irónica, él mismo comenta que nació sobre una mesa de la cocina: una cubierta de granito verde. Entre 1961 y 1967, Olmedo estudió la licenciatura en ciencias políticas y administración pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Durante su etapa de estudiante de licenciatura, se inició en la docencia como ayudante de la clase de *Teoría del Estado*. Se tituló con mención honorífica mediante la defensa de la tesis Génesis y estructura del poder. En 1967 cursó el diplomado de investigación de operaciones y planeación económica en el Centro de Cálculo Electrónico de la misma universidad. En 1972 concluyó el Doctorado en Filosofía de la Universidad de Paris-Sorbonne.

Como doctorante en la Francia de los sesentas, Raúl Olmedo fungió también como profesor de *Economía Agrícola de América Latina* en el Departamento de Economía Política de la Universidad París-Vincennes, becado por el gobierno francés y por la UNAM. Vivió también experiencias extraacadémicas trascendentes en su formación, como fueron los sucesos de mayo de 1968: estudiantes y obreros movilizados en la mayor huelga general de la historia francesa. Olmedo se valió del surrealismo literario para describir las reacciones progresivas de los estudiantes en contra de la *ideología del orden* hacia la génesis del conflicto. Ante la prohibición de las visitas de estudiantes varones a la residencia universitaria femenina, se pugnó con desobediencia por el ¡libre acceso a los cuartos de las mujeres! Ante la prohibición de discusión política al interior de la universidad, incluso inhibida por patrullaje policiaco, las manifestaciones callejeras fueron en aumento hasta la construcción de las simbólicas barricadas el 10 de mayo de 1968. De esa forma,

Municipalistas y municipalismo en México

Olmedo reportó originalmente el acontecer parisino de 1968 en cartas al rector Pablo González Casanova, que quedaron plasmadas más tarde en su libro *La universidad en la era de la globalización neoliberal*. En la etapa posterior al conflicto estudiantil, las premisas de la reforma universitaria –descentralización, departamentalización y autogestión– impactaron en la misión personal de Raúl Olmedo (Olmedo, 2001: 20-24).

La tesis doctoral de Olmedo, *El estatuto teórico de la filosofía marxista*, sancionada con mención honorífica, fue dirigida por Louis Althusser. Se trató de aquel filósofo marxista nacido en la Argelia Francesa, uno de los referentes académicos del Partido Comunista Francés, cuyo pensamiento puede ser considerado como una respuesta a múltiples interpretaciones del marxismo, entre ellas, el empirismo y el humanismo. La referida tesis fue publicada en 1980 bajo el título *El antimétodo: introducción a la filosofía marxista*. Desde el mismo nombre, el libro expone que el término filosofía manifiesta un conflicto de intereses en las ciencias sociales que origina la lucha de métodos. En el combate al método científico general, el propósito inicial fue formalizar el procedimiento utilizado por Marx para construir el Capítulo I del libro *El capital* mediante la extracción de su lógica dialéctica. Sin embargo, al resultar que el procedimiento fue formalista o matemático, el objetivo fue replanteado: *revelar el estatuto y función de la dialéctica marxista mediante la relectura de los resultados alcanzados por varios textos del marxismo clásico* (Olmedo, 1980: 7-8).

Luego de concluir su doctorado, Raúl Olmedo regresó a México en 1972 para ocupar una plaza de profesor titular de tiempo completo en la FCPyS de la UNAM. Olmedo comentó que su integración inmediata a la UNAM obedeció a que el rector Pablo González Casanova le había reservado un espacio para participar en los proyectos institucionales. Por ello, ese mismo año ocupó la jefatura del Departamento de Ciencias Políticas en la misma facultad. Sobre su desempeño docente de la época, Andrés Manuel López Obrador, en su libro *La mafia nos robó la presidencia*, señaló: *el maestro de la materia ciencia política nos*

puso un análisis del proceso chileno. Se trataba de Raúl Olmedo, un buen maestro, althusseriano. En esta clase revisamos el texto El Estado y la revolución, de Lenin, y en ese marco teórico vislumbramos la terrible posibilidad de un golpe de Estado, que se consumó el 11 de septiembre de 1973 (López, 2007: 18).

A partir de 1975, el *Seminario El capital* constituyó la modalidad de tiempo completo en el plan de estudios de licenciatura de la FCPyS. Se trataba de leer intensivamente, línea a línea como expresa Olmedo, la obra de Marx para cubrir así créditos obligatorios en lugar de hacerlo mediante materias inconexas. De ese modo, profesores de acreditada capacidad ofrecían cátedras libres en paralelo a las oficiales. El *Seminario El capital* redefinió los roles del profesor y del texto durante las clases, el primero pasó a catalizar y no inhibir las inquietudes del estudiante a favor de la lectura: *incitaba a volcarse sobre el texto*. Se rechazó así la recreación del discurso sabio del académico frente al silencio del estudiante en calidad de ignorante. A la vez, se les concedió confianza a los alumnos para auto-organizarse. Los equipos de ocho a diez elementos debían leer *El capital* entre cuatro y cinco horas diarias, según sus avances y consensos, para pasar a debatir en reuniones semanales con libertad de horario. Olmedo visitaba regularmente los grupos, pero no examinaba periódicamente. En cada equipo un estudiante fungía como coordinador, él llevaba la memoria del equipo y asistía quincenalmente al Consejo de Coordinadores. Estaba prohibido llevar cursos tradicionales y presentar exámenes extraordinarios. En franco combate al individualismo, el trabajo en equipo fue proyectado para aprender una teoría y no para realizar una investigación, no se dividía el estudio ni se trabajaba a destajo: el experimento pedagógico y organizativo fue riguroso. Los equipos tendieron a la estabilidad a través de los semestres, fusionaron intelectualmente a las generaciones de estudiantes de los setenta a la vez que estimularon mejores relaciones personales, lo cual tensionó las normas del sistema escolar (Delgado, 1980: 48-74).

Entre 1975 y 1977, Olmedo fungió como jefe de la Dirección de Posgrado en la FCPyS de la UNAM. En ese cargo, su principal

Municipalistas y municipalismo en México

aportación fue la implementación de lo que llamó *Seminarios permanentes de investigación*: otra antítesis de los cursos metodológicos aislados. El objetivo de tales seminarios era el desarrollo de las capacidades de los estudiantes como productores de conocimiento, ya no como consumidores, concentrando su atención y esfuerzos en un objeto de investigación determinado durante un lapso de tiempo suficiente, de tal manera que se aprendiera en la responsabilidad y en la práctica. Considerando que una función es una forma organizativa destinada a satisfacer una necesidad de producción, el seminario incluía un conjunto de funciones clasificadas en, primero, la autoorganización racional del trabajo colectivo y, segundo, la coordinación y dirección directa del proceso de producción del conocimiento. De ese modo, las funciones ponderadas que los estudiantes debían realizar para aprobar la asignatura eran las siguientes: 1) estudio de la teoría específica, 2) comunicación y transmisión de la información a través de profesores internos y externos, 3) recopilación de información documental, 4) reseña y/o traducción de revistas especializadas, 5) publicaciones, 6) diario del seminario, 7) mecanismos de continuidad a través de la integración de un archivo de productos, y 8) coordinación entre profesores y alumnos del seminario (Olmedo, 2001: 105-122).

El desafío municipal: proyecto, alcances y seguimiento

Hacia finales de los setenta, Raúl Olmedo asumió la coordinación del Centro de Estudios Políticos de la FCPyS. Más adelante, entre 1982 y 1983, fungió como coordinador del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la misma facultad. En paralelo, al igual que en esa época lo hicieran otros destacados intelectuales de izquierda, inició militancia en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) mediante su adhesión al Instituto Político Nacional de Administradores Públicos (IPONAP) de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP).

El 1º de junio de 1981, durante un desayuno celebrado en el *salón candiles* del Hotel Presidente Chapultepec, el IPONAP y el

Instituto de Estudios Económicos, Políticos y Sociales (IEPES) del mismo PRI suscribieron un convenio para diagnosticar el problema del municipio en México. El licenciado José R. Castelazo, presidente del IPONAP, en la exposición del convenio ante una amplia congregación de funcionarios federales y líderes del PRI hizo especial alusión al decremento histórico de las participaciones municipales y a la heterogeneidad de los municipios mexicanos, concluyendo que el municipio: *no produce porque no tiene recursos y no tiene recursos porque no produce*. Se propuso entonces, en plena aceptación de una *crisis del centralismo*, que el municipio debía ser *motor de la descentralización* (Castelazo, 1981). El convenio precisó que el IPONAP, partiendo de un planteamiento político-ideológico, realizaría la valoración de una muestra de 100 municipios, tres de cada estado, con el apoyo de investigadores seleccionados y capacitados. Las conclusiones y recomendaciones de la investigación debían publicarse e incidir en la oferta política de la siguiente campaña electoral nacional. El proyecto de investigación fue denominado *El desafío municipal* (IPONAP-IEPES, 1981).

Raúl Olmedo dirigió la investigación *El desafío municipal*. En el texto final subyace, como planteamiento político-ideológico, aquella comuna histórica de París idealizada por Lenin para impulsar una nueva organización democrática del proletariado destinado a convertirse en clase dominante. Como proyección sistémica, la unión de comunas autónomas a través de diferentes niveles de confederaciones comarcales, regionales o nacionales provocaría necesariamente que el poder político fluyera de abajo hacia arriba (Lenin, 1978: 49-56). En *El desafío municipal* la paráfrasis fue la siguiente: *redistribuir el poder es liberar a las fuerzas productivas de la sociedad para que nuevamente se desarrollen y ejerzan su efecto benéfico sobre toda la nación... Poder es capacidad de hacer, capacidad de gobernar, capacidad de conducir y utilizar los recursos de la nación para el bien de la comunidad municipal...* (CNEM, 1982: 149).

El desafío municipal fue dividido en cuatro capítulos temáticos que presentaban, al inicio, un diagnóstico soportado por in-

Municipalistas y municipalismo en México

formación de la muestra de municipios clasificada en tres grupos. Al final de cada capítulo se incluyeron las alternativas correspondientes. En resumen, los cuatro *capítulos-diagnóstico* señalaron: 1) el desarrollo desigual de las regiones que debía corregirse con trabajo tradicional dirigido al desarrollo municipal (CNEM, 1982: 40-45); 2) la desigualdad social cuya atención consideró el aprovechamiento organizado de las riquezas naturales, materiales y humanas (CNEM, 1982: 75-82); 3) la enajenación política que debía subsanarse con la democratización de la vida municipal así como la creación de conciencia e independencia política (CNEM, 1982: 101-106); y 4) la legislación insuficiente cuya rectificación propiciaría la reforma municipal en temas financieros, organizacionales y de planeación (CNEM, 1982: 120-129). En el apartado final, denominado *Actitudes generales*, los problemas de gasto municipal fueron metafóricos como círculo vicioso que empantana. Como ventaja, se manifestó la convicción de que un peso invertido directamente por los ayuntamientos rendía mucho más que un peso invertido por el gobierno federal (CNEM, 1982: 151). No obstante, se advirtió que casi toda la acción del gobierno municipal estaba condicionada a la existencia previa de dinero (CNEM, 1982: 152), se había perdido la organización comunitaria como plataforma de las iniciativas municipales.

El desafío municipal, en su sección culminante, expuso la viabilidad de una estrategia de desarrollo organizada localmente. El énfasis fue generar un cambio cultural: *El desafío municipal implica cambios de actitudes... expresa la fuerza productiva de la democracia y de la participación de la sociedad en los destinos del municipio y de la nación* (CNEM, 1982: 149 y 155). La propuesta general partió de la urgente necesidad de anteponer las ventajas de la organización social sobre las graves inercias del gasto público. El nuevo rol protagónico del municipio libre implicaba entonces el despliegue de nuevas capacidades y funciones organizativas (CNEM, 1982: 151). La reivindicación de la función política municipal consistió en anticiparse al conflicto y a la desconfianza, ello implicaba *ampliar la comunicación y la identificación entre la comunidad y su gobierno, a través de*

un proceso de participación en esta movilización de las fuerzas productivas (CNEM, 1982: 154).

Tal y como estuvo previsto, *El desafío municipal* incidió en la plataforma política nacional priísta de 1982. Raúl Olmedo siempre comenta, a manera de anécdota, sus jornadas abordo del autobús de la campaña presidencial de 1982 para exponer su diagnóstico municipal al candidato: el licenciado Miguel de la Madrid Hurtado. El diagnóstico fue incluso complementado con una consulta popular que se realizó durante la campaña proselitista. Al triunfo en las elecciones, la dirigencia del PRI integró comisiones para instrumentar los compromisos formulados. Olmedo tomó parte en la *Comisión de Descentralización de la Vida Nacional* que encabezó el licenciado Ignacio Pichardo Pagaza. La comisión dividió su temario en siete subtemas e integró el mismo número de grupos de trabajo: 1) distribución constitucional de competencias generales entre federación, estados y municipios; 2) descentralización de la administración pública; 3) descentralización política; 4) descentralización de la actividad económica; 5) descentralización de la cultura; 6) fortalecimiento municipal; y 7) descentralización y planeación del desarrollo regional. Al inicio del trabajo en grupos se distribuyeron los resultados de la consulta popular, clasificados y analizados a detalle. Los grupos de trabajo se reunieron cuando menos en dos ocasiones y sus miembros presentaron trabajos individuales (Olmedo, 1982).

Como ejemplo de las sesiones plenarias de la *Comisión de Descentralización de la Vida Nacional*, el 26 de octubre de 1982 el debate giró en torno a las condiciones para desconcentrar instituciones, empresas y personal del sector público, así como los mecanismos para vincular esta desconcentración con la delegación de facultades y la asignación de recursos y servicios para la realización de las funciones. El resultado del trabajo conjunto fue una amplia lista de programas para operar la descentralización. En lo particular, las acciones de fortalecimiento municipal que la comisión determinó fueron: A) la creación del órgano federal administrativo del programa (Sistema nacional de fortalecimiento municipal), B) la iniciativa

Municipalistas y municipalismo en México

de reforma al artículo 115 constitucional, C) el decreto presidencial sobre las acciones de fortalecimiento municipal que el gobierno federal transmitiría a los estados, y D) la formulación de convenios federación–estados–municipios estableciendo las bases de operación del programa (Olmedo, 1982).

La iniciativa de la octava reforma al artículo 115 constitucional no cumplió con las expectativas de Raúl Olmedo. Él ha sostenido siempre que al interior de la *Comisión de descentralización de la vida nacional* ganó en el debate pero perdió en el sentido de la reforma. El caso fue que existían dos propuestas: descentralizar a la instancia municipal la prestación de los servicios públicos, o bien, tal como concluyó *El desafío municipal*, proyectar al municipio como institución de organización comunitaria y de desarrollo económico. A finales de 1982 la iniciativa que llegó al congreso de la república fue la primera.

No obstante, Olmedo participó en el cabal cumplimiento del resto de la agenda de fortalecimiento municipal prevista por el PRI. El 3 de mayo de 1984 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto que creó el Centro Nacional de Estudios Municipales (CENEM), cuyo objeto fue *difundir y promover la reforma municipal* (DOF, 1989: 1). Raúl Olmedo, director del CENEM entre 1984 y 1988, lo concibió como un *aparato ideológico, de estudio y de aprendizaje*. Él explicó en entrevista (13 de enero de 2014) que la agenda del CENEM incluyó dos giras nacionales con propósitos específicos: A) *municipalizar la ingeniería*, esto es, se pretendió impulsar las pequeñas obras municipales como base del desarrollo y la reorganización social; y B) promover estudios y difusión del conocimiento en reuniones con presidentes municipales.

Bajo la leyenda *los ingenieros civiles y la reforma municipal*, el CENEM buscó la vinculación entre los profesionales de la técnica y el desarrollo de los municipios, especialmente los rurales. Olmedo denotó la centralización de los profesionales de la ingeniería, desviándose así la finalidad para la que el Estado les había formado. Se convocó entonces a 31 foros estatales de

ingenieros civiles, a celebrarse del 10 al 15 de julio de 1984. Los resultados se dieron a conocer en reunión nacional del 14 de agosto de 1984, las temáticas abordadas fueron: desarrollo urbano, agua, obra pública, servicios públicos, autosuficiencia municipal y reglamentación (AGN, 121284/1). La gira aludida en el párrafo anterior se dio en el marco de estos eventos y contó con la participación del presidente de la Federación de Colegios de Ingenieros Civiles, ingeniero Leopoldo Espinosa Benavides. Para Olmedo fue aplicable en esa gira la filosofía de Ernst Friedrich Schumacher, *lo pequeño es hermoso*, al asegurar que debían ser las pequeñas obras municipales la base del desarrollo nacional.

Por su parte, fueron vastas las reuniones con presidentes municipales para la difusión del conocimiento. Sólo en 1985 se realizaron 299 foros de consulta popular, 285 municipales y 17 estatales, captándose más de 5 mil trabajos. El Archivo General de la Nación cuenta entre su acervo con la documentación de tres reuniones nacionales. El 27 de febrero de 1986 se celebró en Ixtapa Zihuatanejo el foro *Municipio y Desarrollo Rural*, justificado en la diversidad municipal. Ese evento introdujo temas que más adelante Olmedo desarrolló para la escala comunitaria: organización para el consumo local, nutrición, consumo alimentario y derechos del consumidor. El 26 de abril de 1986 se celebró el *Primer Encuentro de Presidentes Municipales de la Frontera Norte*, destinado a analizar la problemática específica de los municipios de esa región. Al cierre del encuentro se firmó un convenio entre los alcaldes y la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC) para difusión de los programas municipales. El 12 de mayo de 1986 se publicaron los resultados de una *Consulta popular sobre la reglamentación municipal* y se dio inicio a la difusión de reglamentos tipo (AGN, 121284/1).

El CENEM convino con los gobernadores la aplicación de estrategias y programas específicos para el fortalecimiento de los municipios de cada entidad federativa, impulsó también la fundación de centros estatales de estudios municipales. Los

Municipalistas y municipalismo en México

convenios de coordinación destacaron seis líneas estratégicas: participación ciudadana, fomento económico, financiamiento y coordinación institucional, desarrollo social, así como administración y capacitación (AGN, 121285/1). La reforma municipal fue también promovida mediante la producción del programa de televisión *¿Por qué la reforma municipal?*, que protagonizó el mismo Raúl Olmedo. Para finales del sexenio 1982-1988, Olmedo coordinó y editó la *Enciclopedia de los Municipios de México*, como parte del acervo del CENEM.

Otros ciclos operativos del desarrollo local

En 1988 Olmedo regresó brevemente al PRI como subdirector de descentralización y fortalecimiento municipal del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES). A fines de los años ochenta inició como coordinador del área política y sociedad del Programa de Alta Dirección de Entidades Públicas (PADEP) del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Esa posición académica la había conservado hasta la fecha de redacción del presente texto, incluso se ha desempeñado como consejero del INAP. A partir de 1989 asumió la titularidad de la Dirección General de Educación Extraescolar de la Secretaría de Educación Pública, cargo que ocupó hasta el año 1994. Desde esa posición Olmedo siguió pugnando por la descentralización mediante el impulso de un trabajo de orientación en el marco del Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica (AMEB). El nuevo esquema fue dirigido a insertar una educación que se base en las necesidades y características regionales y que se ajuste a las diferencias culturales-educativas de nuestro país. Para ello se propuso crear dos nuevos órganos: los Consejos Municipales de Educación y los Consejos Escolares. Entre 1995 y 1996 Olmedo presidió la Comisión de Asuntos Municipales del Consejo Político Nacional del PRI. En 1997 fue fundador de la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM), organización que agrupó a las asociaciones regionales de presidentes municipales del PRI, que entre 1995 y 1996 él mismo había impulsado. De 1996 a 1998 se desempeñó también como Director del Centro de Estudios sobre las Relaciones entre el Estado y las Iglesias de la Secretaría de Gobernación.

En 1999 Raúl Olmedo y un exalumno y colaborador, Nicolás Mejía Pedroza, llevaron a un grupo de estudiantes de la UNAM al municipio de Marquelia Guerrero. La brigada visitó las comunidades que integraban el municipio y levantó un inventario de necesidades, conociendo así peticiones como la nivelación de calles, pizarrones para las escuelas y campañas de vacunación. En entrevista (4 de octubre de 2018), Mejía Pedroza comentó que Olmedo revisó el inventario de necesidades y le consultó: *¿Cómo vamos a hacer ahora el desarrollo? La respuesta fue: esto es la base del desarrollo, la respuesta a los anhelos de la gente, concretando esos anhelos la gente entra en una dinámica diferente.* Mejía Pedroza distinguió entonces el último cambio de percepción intelectual de Raúl Olmedo: *él vivía en el deber ser, lo cual no le había permitido analizar cuál era la necesidad real, yo la conocía por ser provinciano.* El binomio funcional entre Olmedo y Mejía Pedroza inició en 1989 y se prolongó por 16 años y diversos proyectos. Entre 1995 y 2005 dieron seguimiento al fenómeno municipalista en Tlaxcala. De 1999 al año 2000 hicieron el estudio de 26 peticiones de comunidades que solicitaban convertirse en municipios, recomendaron a la autoridad estatal atender siete y, finalmente, el Congreso Local creó seis nuevos municipios.

Nicolás Mejía Pedroza nació el 6 de diciembre 1964 en Taxco de Alarcón Guerrero. Es licenciado en Ciencias Política y Administración Pública, egresado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, fue alumno de Olmedo en 1985. En el servicio público, laboró en la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Gobernación y la Procuraduría Agraria, entre otras dependencias. Fue también servidor público a nivel estatal y municipal. Desde 1986 desempeña labores de docencia e investigación en la UNAM. Ha participado en organizaciones de la sociedad civil, desde 1995 ha pugnado por la promoción y el fortalecimiento de las asociaciones regionales, temáticas y técnicas de autoridades municipales. Desde 2003 es Asociado INAP. Ha escrito ensayos y artículos para abordar el tema de la organización política del Estado mexicano, de los cuales, destacan sus propuestas sobre seguridad pública,

Municipalistas y municipalismo en México

governabilidad y desarrollo equitativo e integral. Se desempeña como consultor externo, ha coordinado diversos proyectos de investigación, capacitación, asesoría y asistencia técnica para el desarrollo local. Es autor de Balance y perspectivas del desarrollo municipal, tomo VIII de la colección *200 años de Administración Pública en México*, editada por el INAP. Actualmente es Director Ejecutivo de la Asociación Mexicana de Transporte y Movilidad, y en la Asociación Mexicana de Municipios y Ciudades Inteligentes funge como Secretario Técnico.

En esta nueva etapa, la obra intelectual de Raúl Olmedo pugnó por la multiplicación de organizaciones intermedias para fines sociales determinados, procurando así el desarrollo comunitario que se omitió en la reforma municipal de 1983. El libro *El cuarto orden de Estado* subrayó las experiencias de organización social espontánea frente a la inacción estatal: (En) *la década de los ochenta* (especialmente a raíz de los sismos de septiembre de 1985)... *Ante la ineficiencia de las estructuras oficiales surgieron y se multiplicaron las organizaciones y movimientos autónomos que buscan influir, mediante presiones, en las decisiones de la vida de la ciudad y específicamente, de sus barrios.* (Olmedo, 1997^a: 167). La idea fue crear un orden social de autogestión con intervenciones municipales subsidiarias: *es necesario crear un cuarto nivel de gobierno... el gobierno autónomo del barrio, es decir, organizarse y resolver sus problemas, naturalmente con la participación del gobierno municipal* (Olmedo, 1997^a: 169). Las obras públicas debían obedecer al interés de la comunidad en su conjunto. Cada obra se articularía con las demás para producir un efecto de sinergia y un eslabonamiento lógico y funcional, de tal modo que los trabajos apoyaran y retroalimentaran otros. La capacitación tendría una filosofía del desarrollo, creando así cultura política. A su vez, la planeación con democracia tendría tres vertientes: participativa, integral y sustentable. Los gobiernos municipales a través de representantes participarían en todas aquellas instancias federales y estatales donde se decidiera el desarrollo del municipio, desplegando así la capacidad de negociación (Olmedo, 1997^a: 172-183).

Para difundir su visión del desarrollo municipal, Olmedo publicó el libro *Experiencias municipales repetibles* con modelos en los siguientes rubros: 1) atención ciudadana y servicios municipales en delegaciones territoriales; 2) figuras jurídicas y civiles de democracia participativa; 3) capacitación y gestión laboral, con énfasis en autoempleo; 4) simplificación administrativa para la apertura de nuevos negocios; 5) gestión de bancos asistenciales de alimentos; 6) representación comunitaria directa en el ayuntamiento; 7) cooperativas de consumo y cajas de crédito; 8) empresas intermunicipales de servicios públicos; y 9) Policía comunitaria (Olmedo, 1999: 15-28). Otra obra de la época fue el *Diccionario Práctico de la Administración Pública Municipal*, cuyo contenido se integró por cerca de 500 conceptos utilizados en la literatura surgida a raíz de la reforma municipal de 1983 (Olmedo, 1997^b: 1).

Hacia la segunda década del siglo XXI los libros de Raúl Olmedo ratificaron el sentido formativo de sus planteamientos político-ideológicos. En Marquelia, Guerrero, el libro *El cuarto orden de Estado* ha sido texto base para la capacitación de la policía comunitaria local, el ex presidente René González Justo habilitó a Olmedo como capacitador presencial. En el foro del Frente Popular para el Desarrollo Integral de Guerrero, celebrado en septiembre de 2014 en Chilpancingo, Olmedo expuso bajo una carpa instalada en la explanada del poder legislativo local la posición *anticampesina* de los gobiernos durante los últimos 30 años (Chávez, 2014). Raúl Olmedo ha combinado su reciente activismo social con la actividad académica de la UNAM, en donde fungió como jefe de la División de Educación Continua de la FCPyS entre 2007 y 2008, su último cargo académico.

A partir de los años noventa Olmedo inició la etapa de sus reconocimientos. En 1996 la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística le confirió la Medalla al Mérito Benito Juárez en el área académica de desarrollo municipal. En 2009 recibió Medalla y Diploma por 40 años de servicios académicos en la UNAM. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) le ha reconocido como miembro del Sistema Nacional de

Municipalistas y municipalismo en México

Investigadores en el nivel I. En septiembre de 2013 recibió en Guadalajara, Jalisco, el Reconocimiento de la Red de Investigadores sobre Gobiernos Locales de México (IGLOM), por su impulso a los estudios municipales y por su obra académica y escrita. Ese mismo año, en el marco del 10° Foro Internacional *Desde lo Local* celebrado en Boca del Río Veracruz, recibió el reconocimiento y medalla otorgada por el gobierno federal a través del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), a 30 años de la octava reforma del artículo 115 constitucional, por ser el Director fundador del CENEM, hoy INAFED, y por su impulso a la reforma municipal. En abril de 2014 el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico (ICGDE) de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla decidió denominar *Raúl Olmedo Carranza* a su auditorio principal.

En la actualidad, Raúl Olmedo ha retomado para su producción académica el tema de la crisis mundial en relación a la estrategia económica nacional. Ese tema lo ha analizado como periodista desde hace más de 20 años, en cuya vertiente llegó a ser Director de la Sección Financiera del periódico *Excélsior*. Olmedo sostiene que la ideología hegemónica ha enajenado a la gran mayoría, convenciéndolos que debemos avanzar al ritmo de la globalización para no rezagar el desarrollo nacional. Sin embargo, el efecto real ha sido que la acumulación de la riqueza mundial ha avasallado los esfuerzos nacionales destinados al desarrollo local, en lugar de crecer se descrece. La propuesta es revertir ese modelo, por ello, los que conocemos a Raúl Olmedo sabemos que tiene esa revolución cultural pendiente.

Conclusiones

Raúl Olmedo ha impactado en la agenda municipalista a través de un método ampliamente reconocido en el contexto nacional mexicano. Se trata de formular un documento a manera de planteamiento político-ideológico y entregarse después a la revolución cultural consecuente. Los planteamientos invariablemente han provenido de su formación teórico-vivencial de

izquierda: autogestión y organización social como fórmula de un desarrollo construido *de abajo hacia arriba*, relacionado con el término descentralización sin ser exactamente lo mismo. Esa descentralización es sólo parcial anuencia de la clase política gobernante, lo realmente importante es el cambio cultural de las mayorías. Con el método señalado Olmedo ha experimentado dos ciclos y medio.

El primer planteamiento político-ideológico, *El desafío municipal*, fue una crítica al centralismo desde el interior de la misma clase política que le dio origen, se consideró el primer estudio basado en información cualitativa y cuantitativa, e invirtió la jerarquía temática al considerar aspectos geográficos y sociales antes que la legislación respectiva. La revolución cultural correspondiente fue institucionalizada con anuencia del gobierno federal de los ochenta a través de la obra pública, la gestión del conocimiento y esquemas de fortalecimiento municipal.

El segundo planteamiento político-ideológico, *El cuarto orden de Estado*, adecuó el antecedente a la escala comunitaria, mientras que su revolución cultural fue sólo la gestión del conocimiento en asociación con activistas regionales. El tercer planteamiento político-ideológico, *el decrecimiento*, adecuó los antecedentes a la escala global y su revolución cultural está pendiente. El esfuerzo individual de Raúl Olmedo es íntegro, sin duda es un líder del conocimiento, aunque ya requiere del apoyo de nuevos actores que repliquen sus planteamientos político-ideológicos para conservar y multiplicar sus impactos.

Referencias consultadas

- Archivo General de la Nación (AGN), *Los ingenieros civiles y la reforma municipal*, expediente 121284/1.
- Archivo General de la Nación (AGN), *Convenio de coordinación por el que se establecen los lineamientos del sistema nacional de fomento a la reforma municipal*, expediente 121285/1.
- Castelazo, J. R. (1981), *Palabras de José R. Castelazo, presidente del Instituto Político Nacional de Administradores Públicos*,

Municipalistas y municipalismo en México

- durante la firma del convenio para diagnosticar el problema del municipio en México, con el Instituto de Estudios Económicos, Políticos y Sociales del PRI, Instituto Político Nacional de Administradores Públicos, Ciudad de México, pp. 11.*
- Centro Nacional de Estudios Municipales (CNEM, 1982), *El desafío municipal*, 1ª ed., Secretaría de Gobernación, Ciudad de México, pp. 320.
- Chávez, L. (2014), “Con desdén de funcionarios y legisladores se realizó el foro sobre el campo”, en *El Sur*, disponible en línea, [http://suracapulco.mx/archivoelsur/archivos/209086\(31-08-2016\)](http://suracapulco.mx/archivoelsur/archivos/209086(31-08-2016)).
- Delgado, C. H. (1980), *Del seminario de el capital a la opción historia social (ensayo sobre una alternativa académica)*, tesis profesional, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, pp. 280.
- Diario Oficial de la Federación (DOF, 1989), *Decreto que abroga el diverso por el que se creó el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales que tiene como finalidad el cambio de denominación por el de Centro Nacional de Desarrollo Municipal y la reorientación de sus objetivos*, Ciudad de México, 2 de noviembre de 1989.
- Instituto Político Nacional de Administradores Públicos; Instituto de Estudios Económicos, Políticos y Sociales (IPONAP-IEPES, 1981), *Propuesta del Instituto Político Nacional de Administradores Públicos, A. C. de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares al Instituto de Estudios Económicos, Políticos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional, que en lo subsecuente se denominarán IEPES e IPONAP respectivamente, para la realización de un diagnóstico municipal, a fin de arribar a una serie de recomendaciones sobre las posibilidades de desarrollo municipal en México*, Instituto Político Nacional de Administradores Públicos; Instituto de Estudios Económicos, Políticos y Sociales; Ciudad de México, pp. 6.
- Lenin (1978), *El estado y la revolución*, 1ª ed., Editorial Progreso, Ciudad de México, pp. 120.

- López, A. M. (2007), *La Mafia nos robó la presidencia*, 1ª ed., Grijalbo, Ciudad de México, pp. 304.
- Olmedo, R. (1980), *El antimétodo: introducción a la filosofía marxista*, 1ª ed., Cuadernos de Joaquín Mortiz, Ciudad de México, pp. 120.
- Olmedo, R. (1982), *Manuscritos y apuntes personales de Raúl Olmedo Carranza*, Ciudad de México.
- Olmedo, R. (1997^a), *El cuarto orden de estado*, 1ª ed., Instituto de Administración Pública de Jalisco y sus Municipios, Editorial Comuna, Ciudad de México, pp. 188.
- Olmedo, R. (1997^b), *Diccionario práctico de la administración pública municipal*, 2ª ed., Editorial Comuna, Ciudad de México, pp. 176.
- Olmedo, R. (1999), *Experiencias municipales repetibles*, 1ª ed., Instituto de Administración Pública Municipal, Editorial Comuna, Ciudad de México, pp. 320.
- Olmedo, R. (2001), *La universidad en la era de la globalización neoliberal*, 1ª ed., Editorial Comuna, Ciudad de México, pp. 210.

La capacitación formal y propuesta social de Arturo Pontifes Martínez

Joel Mendoza Ruiz

Introducción

Este capítulo refiere el trabajo *municipalista* de Arturo Pontifes Martínez como instructor, consultor editorial, investigador, así como autor de textos orientados al desarrollo de reglamentos, programas sociales y administración socio-incluyente. El capítulo fue estructurado en dos apartados: A) *Actividades municipalistas en el Instituto Nacional de Administración Pública*; y B) *La propuesta jurídica y política*.

Actividades *municipalistas* en el Instituto Nacional de Administración Pública

Arturo Pontifes Martínez nació el 23 de marzo de 1960 en la Ciudad de México. Se formó como Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Se desempeñó como profesor adjunto en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. En el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) fungió, durante la década de los ochenta, como instructor de servidores públicos estatales y municipales, consultor editorial de las *Guías Técnicas para la Administración Municipal* e investigador del Centro de Estudios de Administración Municipal. Como antecedente del último cargo señalado, en 1986 cursó el *Diplomado Formación de Investigadores*, que auspició, además del INAP y la UNAM, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (Pontifes, 1988).

La propuesta jurídica y política

Entre la producción literaria de Arturo Pontifes Martínez se encontraron tres textos *municipalistas*. El libro *La facultad*

reglamentaria de los ayuntamientos en el gobierno y administración municipal (1988), Premio *Estudios Municipales 1988*, convocado por el Centro Nacional de Estudios Municipales, se presentó como un trabajo metódico y sistemático basado en la experiencia directa del autor en aspectos reglamentarios (Pontifes, 1988: 9). Como problemática de la reglamentación municipal en México, Pontifes parte de la nula dedicación del ayuntamiento por carencias de conocimiento, perfil, o bien por la centralización de las decisiones en el presidente municipal. En muchos casos la facultad reglamentaria municipal se reduce a la promulgación del *Bando de policía y buen gobierno*. En otras ocasiones se recurre a la adaptación de modelos debido a la falta de guías metodológicas (Pontifes, 1988: 147-148). Para prevenir lo anterior, el texto que nos ocupa desarrolló la función de los reglamentos municipales desde las perspectivas general y particular. En lo general, se esquematizó la *pirámide jurídica* para delimitar el ámbito de aplicación de los reglamentos municipales. En lo particular, se posicionó a los reglamentos municipales respecto a legislaciones especializadas (Pontifes, 1988: 61-68). La mayor parte del contenido del libro abundó sobre los atributos de la reglamentación municipal: beneficios, materias, funciones (política, administrativa y social), contenido, estructura, proceso, ejercicio e impacto. Al final se aportó una *Guía metodológica para la elaboración de Reglamentos Municipales*.

El capítulo de libro *El municipio en los programas federales de desarrollo económico y social* (1996) evidenció, mediante el recuento detallado de mecanismos dispuestos entre 1914 y 1997, la intervención jerárquica del gobierno federal en el desarrollo económico y social. En contraste, Pontifes expresó el rol de los gobiernos locales de la siguiente forma: *una instancia descentralizada territorialmente vista como una agencia receptora de los beneficios de la acción del Estado, incapaz de asumir su propio desarrollo* (Pontifes, 1996: 466). Al respecto, se afirmó que la diversidad de capacidades y necesidades municipales sería la base óptima para el diseño de servicios y atención particularizada, con la posibilidad de establecer estructuras

Municipalistas y municipalismo en México

regionales de coordinación intermunicipal, relevando así la estandarización de modelos enmarcada en un sistema federal jerarquizado. En materia de relaciones intergubernamentales propuso eliminar la instrumentación burocrática, el trato estandarizado y los mecanismos de control; para pasar a fortalecer la capacidad de negociación de los ayuntamientos en un ambiente de confianza. Se propuso también corregir la desarticulación de las instancias municipales por la gestión alterna de nuevas formaciones sociales, que privatizan las decisiones en lugar de fortalecer el funcionamiento del cabildo (Pontifes, 1996: 470-471).

El artículo *Marco institucional y jurídico del municipio* (2002) fue un recuento de la naturaleza institucional del municipio como instancia de gobierno potenciada por la representación social, las formas de organización administrativa, así como las facultades del ayuntamiento (Pontifes, 2002: 105).

Conclusiones

La labor *municipalista* de Arturo Pontifes Martínez inició en la década de los ochenta como instructor, consultor editorial e investigador del Instituto Nacional de Administración Pública. En esa misma etapa inició su producción literaria que abordó tres temas: 1) el marco contextual y la metodología reglamentaria municipal; 2) la negociación político-estratégica en la operación local de programas sociales y de participación ciudadana, en sustitución del instrumentalismo estandarizado; y 3) el fomento de las potencialidades sociales, administrativas y jurídicas de la institución municipal.

Referencias consultadas

Pontifes, A. (1988), *La facultad reglamentaria de los ayuntamientos en el gobierno y administración municipal*, 1ª ed., Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, pp. 194.

- Pontifes, A. (1996), “El municipio en los programas federales de desarrollo económico y social”, en Acosta, D., *El municipio en México*, 1ª ed., Archivo General de la Nación, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, pp. 639.
- Pontifes, A. (2002), “Marco institucional y jurídico del municipio”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. El Gobierno y la Gestión Municipal en México. Primera Parte*, Número 64, pp. 105-125, consultado en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=gac&n=64> [28-01-2017].

La labor de Vicente Anaya Cadena en la profesionalización y la planeación municipal

*Joel Mendoza Ruiz
Diana Vicher García*

Introducción

Este capítulo describe la *misión municipalista* de Vicente Anaya Cadena en tres etapas de maduración. El apartado *La implementación ideológica en el Centro Nacional de Estudios Municipales*, aborda la operación de la reforma municipal durante la etapa 1984-1988. El subtítulo *La producción literaria sobre profesionalización y planeación* analiza los textos especializados en profesionalización y planeación municipal que escribió Anaya, bajo su particular estilo pragmático, en la época 1995-2002. La sección *El desarrollo como capacitador y consultor* se ocupa de su incursión en esas labores durante el periodo 2007-2014, según temas diversos influidos por su experiencia en el gobierno federal.

La implementación ideológica en el Centro Nacional de Estudios Municipales

Vicente Anaya Cadena nació el 17 de julio de 1944 en Veracruz. Se formó en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), que le otorgó los títulos de licenciado y maestro en administración pública. En 1983, Anaya obtuvo por concurso de oposición el nombramiento de profesor de la entonces Escuela Nacional de Estudios Superiores Acatlán, hoy facultad de la UNAM. Entre 1983 y 1984 fungió como contralor interno y luego como Subdirector General de Administración del Instituto Nacional de Cancerología. En 1984 publicó el libro *El impacto de la televisión en cinco comunidades vírgenes de México*, en coautoría con Antonio Delhumeau Arrecillas y Guillermo Knochenhauer Muller y en coedición UNAM-UNICEF. Tal publicación evidenció

principalmente la decadencia de la cultura alimentaria en comunidades marginadas.

En 1984 Anaya fue nombrado Director de Coordinación Interinstitucional y Estatal del Centro Nacional de Estudios Municipales (CENEM), cuyo objetivo era organizar foros y encuentros con presidentes municipales y editar las memorias correspondientes. En entrevista (2 de marzo de 2017), Anaya recordó que, para esa importante época del *municipalismo* mexicano, *Raúl Olmedo tenía excelentes ideas que le correspondía a él implementar*, por lo que integraron un binomio creativo. En ese sentido, fue Anaya quien coordinó los 31 volúmenes del proyecto editorial *Enciclopedia de los Municipios de México*: uno por cada estado de la federación mexicana.

Después de la experiencia del CENEM, Anaya desarrolló entre 1990 y 1991 actividades privadas al frente de una empresa familiar de calzado. En la etapa antecedente de su producción *municipalista*, Anaya desarrolló actividades en seis dependencias distintas. Para el entonces Departamento del Distrito Federal (DDF, hoy Gobierno de la Ciudad de México) fungió, primero, como Coordinador General del Secretariado Técnico de la Oficialía Mayor, después como Secretario Técnico del Patrimonio Inmobiliario y, al final, como Coordinador General del Secretariado Técnico de la Secretaría General de Gobierno; los tres cargos fueron desempeñados entre 1991 y 1994. Como integrante del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C. (CNCPyAP), entre 1992 y 1997 fue asistente técnico del Programa de Cooperación Científica y Tecnológica entre los Gobiernos de México y Centroamérica, asesor en materia de reforma municipal, y finalmente asumió la Vicepresidencia del mismo colegio. En la Universidad Autónoma de Tlaxcala, en 1997 inició como profesor de la Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal. De 1995 a 1997 fue asesor del Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN, dependencia que sustituyó al CENEM). En la Delegación Álvaro Obregón, se desempeñó como Subdelegado de Preservación y Conservación del Medio Ambiente entre 1997 y 2000. En 1995

Municipalistas y municipalismo en México

coordinó los Diplomados de Ciencias Políticas y Administración Pública que impartía la Universidad Autónoma de Chiapas, en colaboración con la Academia Chiapaneca de Derecho y el CNCPyAP (Anaya, 2017: 2-4).

La producción literaria sobre profesionalización y planeación

Entre 1995 y 2002 Vicente Anaya Cadena contribuyó con literatura muy especializada sobre aspectos municipales. Al inicio dirigió *la Encuesta Nacional de los Municipios de México CEDEMUN-INEGI*. Más tarde coordinó el *Perfil de los Municipios de México CNCPyAP-CIDE*, una base de datos de presidentes municipales y recursos humanos de las estructuras municipales de todo el país. El perfil referido fue publicado en disco compacto para diciembre de 1997, en este trabajo participaron también Enrique Cabrero Mendoza y Alfredo Ramírez Fuentes en su carácter de investigadores, así como Roy Campos por parte del INEGI (Anaya, 2017: 3).

El *Diccionario de política, gobierno y administración pública municipal* (1997) tuvo como propósito ampliar el conocimiento y entendimiento del acervo conceptual que contribuiría a la profesionalización del servidor público local. Para ello se consideraron pertinentes 14 temas: política, gobierno, relaciones intergubernamentales, planeación, organización administrativa, hacienda y finanzas municipales, normatividad, participación social, gestión de recursos humanos, recursos materiales, servicios públicos municipales, medio ambiente, desarrollo social y desarrollo económico. El procedimiento metodológico, destacado en el prólogo como la *originalidad del diccionario*, consistió en rescatar de la bibliografía existente los términos fundamentales y desarrollarlos previendo su adecuado manejo (Anaya, 1997: XII-XVII). En entrevista reciente (2 de marzo de 2017), Anaya manifestó su proyecto de actualizar y transformar el *Diccionario de política, gobierno y administración pública municipal* como recurso en línea.

El *Marco teórico del gobierno y la gestión municipal* (2002) fue un texto que desarrolló en forma integral el concepto, las teorías,

la historia del municipio mexicano, la esencia democrática del gobierno municipal, el federalismo y la municipalización del Distrito Federal. Como principal conclusión, Anaya Cadena señaló cinco aspectos municipales que deben atenderse en forma inmediata: 1) las facultades municipales y estatales exclusivas y excluyentes deben revisarse, mientras que las concurrentes deben descentralizarse con todos sus recursos; 2) la distribución de las finanzas estatales y municipales debe equilibrarse en proporción 40% para el gobierno federal, 20% para el gobierno estatal y 40% para los ayuntamientos; 3) los instrumentos administrativos deben evolucionar hacia la eficiencia y la eficacia; a través de un control efectivo y evaluación de la política pública, rendición de cuentas con transparencia y acceso a la información; 4) la prestación de los servicios públicos debe profesionalizarse, estableciendo la coordinación en las zonas conurbadas; y 5) es necesario definir un nuevo modelo de gestión democrática (Anaya, 2002^a: 77).

En *Profesionalización en el servicio público municipal* (2002), Anaya Cadena aportó la definición, los objetivos y las premisas de la profesionalización y del servicio profesional de carrera, así como las características de estrategias alternativas. En ese marco, se propuso que los gobiernos municipales iniciaran con programas piloto supervisados por instituciones con experiencia, para su desarrollo subsecuente con el apoyo de instituciones académicas. Las metas incrementales serían entonces: a) el desarrollo de una cultura administrativa orientada al compromiso y a la vocación del deber; b) la regulación de la estabilidad, el estímulo a la capacidad y la sanción de desviaciones; y c) la operación de estructuras técnicas que determinen el grado de cumplimiento y las necesidades de capacitación (Anaya, 2002^b: 199).

En *La planeación, control y evaluación del desarrollo municipal* (2002), Anaya Cadena señaló que la planeación estatal y municipal, en sentidos ascendente y descendente, articula el desarrollo de esos niveles político-geográficos con los objetivos nacionales y sociales, respectivamente; a la vez que influye en los

Municipalistas y municipalismo en México

criterios de asignación de gasto en el territorio nacional (Anaya, 2002^c: 153). Lo anterior resultó de inducir minuciosamente la variedad de planeaciones y sus condicionantes, sean históricas o contextuales, en objetivos simultáneos: 1) atender problemas económicos y sociales de los medios rural y urbano; 2) conservar la estabilidad económica al mantener la ocupación de capitales y mano de obra; 3) demoler obstáculos estructurales que limitan el crecimiento; 4) coordinar las estrategias en las distintas escalas geográficas; 5) relacionar la planeación con el presupuesto; 6) abatir los obstáculos administrativos; y 7) depurar la metodología de elaboración, implementación y evaluación de los instrumentos de planeación (Anaya, 2002^c: 139-152). El documento concluye con el desglose de los órganos e instrumentos formales.

En su artículo *El ordenamiento del medio ambiente y el desarrollo sustentable municipal* (2002), Anaya Cadena pormenorizó el proceso de elaboración de los planes destinados a ese propósito en observancia de la normatividad de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca: 1) una análisis integrado de los subsectores natural, social y productivo; 2) los objetivos predeterminados, uno general y diez particulares; 3) la secuencia metodológica basada en la celebración de talleres, la elaboración de mapas y la caracterización de los subsistemas referidos; y 4) el requisito de aprobación formal y publicación de los instrumentos ya elaborados (Anaya, 2002^d: 214-221).

En forma previa a lo anterior, el texto desglosa excepcionalmente la complejidad que condiciona el diseño político sectorial-local. Se señala que inciden en la planeación municipal-temática diversas ventajas contextuales, como lo son el mejor nivel de prospectiva ambiental, así como el proceso evolutivo de los fundamentos jurídicos y conceptuales, que incluyen aquellos acuerdos de integración latinoamericana. Se destaca la importancia de los procesos descentralizadores y desconcentradores acontecidos en el marco del sistema federal mexicano, cuyos ideales de autogobierno y transferencia competencial, como perspectivas política y administrativa, orientan un desempeño estratégico-

ambiental perfeccionado por la especificidad, la efectividad y la interdependencia sin subordinación. En contraste, el texto también supera las tradiciones ideológicas y abunda sobre los grandes retos de la planeación ambiental municipal. Los desafíos pueden resumirse en dos líneas, la primera sostiene que el ordenamiento ambiental se constituye de muchos aspectos administrativos apremiantes, mismos que deben asimilarse en la adversidad de una gestión municipal heterogénea y parcelada. La segunda establece como condicionante estratégica la comprensión del vínculo globalización-descentralización y el ejercicio de planeación democrática, en contra de las reticencias inherentes (Anaya, 2002^d: 187-207).

El desarrollo como capacitador y consultor

Más allá de los temas municipales, Anaya desarrolló en 1997 el capítulo pensamiento político del *Diccionario de política, gobierno y administración pública* (CNCPyAP). Entre 2001 y 2007 fue Director General del Patrimonio Inmobiliario Federal del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales. En 2011 impartió el diplomado sobre competencias gerenciales del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), campus Ciudad de México. Desde 2014 ha desempeñado el cargo de Director de Auditoría de la Unidad de Auditoría Gubernamental, en la Secretaría de la Función Pública.

No obstante, bajo la tesis *no hay desarrollo nacional sin desarrollo municipal*, Anaya ha continuado desarrollando múltiples proyectos de carácter *municipalista*. De 2001 a 2002 coordinó el Diplomado en Administración del Patrimonio del Estado en el Instituto Nacional de Administración Pública A. C. (INAP), en donde también imparte eventualmente otras asignaturas como Régimen Federal y Administración Municipal. Ha participado también con el Instituto de Administración Pública del Estado de México A. C. (IAPEM) impartiendo cursos de capacitación de autoridades municipales. Para el Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM), colaboró en el diseño y elaboración de la norma de certificación de

Municipalistas y municipalismo en México

secretarios del ayuntamiento. Entre 2007 y 2014 dirigió el Centro de Estudios de Desarrollo Regional y Municipal A.C. (CEDREM), cuya función primaria fue la impartición de cursos de formación y capacitación de autoridades municipales en alta dirección y liderazgo, patrimonio, competencias gerenciales, reglamentación, transparencia y rendición de cuentas, así como elaboración de informes de gobierno. Otra función fue prestar servicios de consultoría para la elaboración de planes de desarrollo municipal, reglamentos y presupuestos basados en resultados (Anaya, 2017: 1-2).

Conclusiones

Vicente Anaya Cadena, en paralelo a un largo desempeño en el servicio público federal, desarrolló una *misión municipalista* en tres etapas de maduración. Su experiencia en el gobierno federal ha influido de manera incremental en el desarrollo propio de temáticas municipales. De inicio (1984-1988), como directivo del CENEM, participó en la implementación de las ideas de Raúl Olmedo sobre difusión del conocimiento para y sobre presidentes y funcionarios municipales. En una segunda etapa (1995-2002), ya bajo un enfoque administrativo propio (menos filosófico, mucho más práctico), Anaya escribió textos especializados en la profesionalización y la planeación municipal, utilizando la confrontación de los aspectos formales con las complejidades sectoriales inherentes. En la tercera etapa (2007-2014), Anaya se desarrolló como capacitador y consultor municipal, sumando a su cartera temas como competencias, patrimonio, reglamentación, transparencia y rendición de cuentas, así como presupuestos basados en resultados.

Referencias consultadas

- Anaya, V. (1997), *Diccionario política, gobierno y administración pública municipal*, 1ª ed., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C., México, pp. 382.
- Anaya, V. (2002^a), “Marco teórico del gobierno y la gestión municipal”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública*

Estatad y Municipal. El Gobierno y la Gestión Municipal en México. Primera Parte, Número 64, pp. 13-103, consultado en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=gac&n=64> [28-01-2017].

Anaya, V. (2002^b), “Profesionalización en el servicio público municipal”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. El Gobierno y la Gestión Municipal en México. Primera Parte*, Número 64, pp. 191-199, consultado en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/gaceta-mexicana/article/view/25088/22494> [28-01-2017].

Anaya, V. (2002^c), “La planeación, control y evaluación del desarrollo municipal”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. El Gobierno y la Gestión Municipal en México. Segunda Parte*, Número 65, pp. 139-175, consultado en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/65/pr/pr8.pdf> [28-01-2017].

Anaya, V. (2002^d), “El ordenamiento del medio ambiente y el desarrollo sustentable municipal”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. El Gobierno y la Gestión Municipal en México. Segunda Parte*, Número 65, pp. 187-222, consultado en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/65/pr/pr10.pdf> [28-01-2017].

Anaya, V. (2017), *Síntesis curricular*, documento personal, México, pp. 4.

La obra de Alfonso X. Iracheta Cenecorta a través de los planes y proyectos urbanos

Joel Mendoza Ruiz

Introducción

El presente capítulo pormenoriza la aportación *municipalista* de Alfonso X. Iracheta Cenecorta, desplegada a lo largo de cinco etapas de evolución. El apartado *Los primeros proyectos urbanos* se ocupa de la escala y el amplio sentido social de sus primeras aportaciones. El subtítulo *La academia* relata la transición desde sus primeros diseños locales hasta planes urbanos con mayor diagnóstico socio-territorial y sustento teórico, así como su posterior incidencia en programas de estudios integrales. La sección *La consultoría privada* refiere cómo esa labor constituyó un espacio libre para realizar múltiples contribuciones a la investigación y a los estudios especializados. El fragmento *El gobierno* enumera sus experiencias en ese ámbito, tales como la inducción de la planeación municipal del desarrollo y los proyectos regionales, el conocimiento de las limitaciones político-administrativas frente a la disparidad socioeconómica, así como la síntesis de una estrategia de dotación social de suelo. La parte final, denominada *La sociedad del conocimiento*, detalla el impulso que ha dado Iracheta a redes que modelan la coordinación municipal horizontal en el ámbito metropolitano y que generan ideas hacia la reforma metropolitana.

Los primeros proyectos urbanos

Alfonso Xavier Iracheta Cenecorta nació el 9 de noviembre de 1948 en Toluca, Estado de México. En 1969, aún como estudiante de arquitectura, se desempeñó como asesor del Presidente Municipal de Toluca. Su participación en el proyecto de recuperación de la Alameda lo llevó a diseñar *in situ* las bancas, el estanque de los patos, así como las circulaciones peatonales según la *teoría de las sendas*, esto es, la ubicación

obedeció al camino cotidiano de la gente. En entrevista (25 de abril de 2017), Iracheta comentó que incluso acudió a Xochimilco con el alcalde Felipe Chávez Becerril para comprar las plantas que se sembraron en la Alameda. En 1970 fungió como agente de la Dirección de Promoción Industrial del Estado de México.

En 1971 Iracheta concluyó y defendió su tesis de licenciatura: *Ciudad Texcoco*. El documento discrepó de los trabajos de titulación de arquitectura puesto que, lejos de dar solución a necesidades de espacio mediante un género específico de edificio, atendió problemas sociales, urbanos y ambientales. En 1972 Iracheta realizó el curso de Planeación Regional, certificado de aprobación de créditos para la maestría en planeación regional de la Universidad del Sur de California (Iracheta, 2017: 2).

El concepto y, sobre todo, la expresión artística de la tesis de licenciatura de Iracheta fueron determinantes para que en 1972 se le nombrara coordinador de proyectos regionales del Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS), un organismo descentralizado estatal fundado en 1970 para: *proyectar y construir viviendas económicas y edificios multifamiliares, procurando la regeneración de tugurios y viviendas insalubres e inadecuadas, tanto en las zonas urbanas como en las rurales* (GEM, 2013: 3).

AURIS constituyó la plataforma sobre la que Iracheta proyectó su trayectoria posterior. El instituto asumió los enfoques urbano-local y urbano-metropolitano para elaborar estudios que tuvieran una consecuencia social real, con especial interés en la vivienda de alta calidad. Los proyectos de la época fueron: Toluca-Lerma-La Marquesa, Cuautitlán Izcalli, Tultitlán-Tultepec, Naucalpan-Zaragoza-Tlalnepantla, el tren a Ecatepec, así como el nuevo aeropuerto de la Ciudad de México. En lo particular, Iracheta fue coordinador y coautor del *Programa mecanismo aduanal del Estado de México* y del *Proyecto estructura regional de centros de población región Tenancingo* (Iracheta, 2017: 71). En AURIS concurren asesores de renombre nacional, como Luis Unikel, así como extranjeros refugiados en México

Municipalistas y municipalismo en México

por la inestabilidad política latinoamericana, como Esteban Soms García del derrocado gobierno chileno, entre otros. Estos últimos influyeron en el apetito intelectual del joven arquitecto Iracheta, quien en 1974 renunció a su nombramiento del AURIS, se casó, y se fue a Argentina para realizar el *V Curso Certificado de Planeación Regional del Desarrollo*, un esquema del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social de la Comisión Económica para América Latina de la Organización de las Naciones Unidas (ILPES-CEPAL-ONU). Su trabajo colectivo de titulación se denominó *Diagnóstico regional y plan de inversiones para la Provincia de San Juan, Argentina* (Iracheta, 2017: 2).

A su regreso de Argentina, Iracheta se desempeñó como asesor en programas y proyectos de desarrollo regional y urbano de Navarro-Toral y Asociados. Esa primera experiencia en la consultoría privada le permitió aplicar lo aprendido en Buenos Aires en estudios de desarrollo urbano local.

La academia

En 1975 Iracheta fue nombrado profesor de tiempo completo del Centro de Estudios del Medio Ambiente (CEMA) de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), plantel Azcapotzalco. En el ejercicio de ese cargo fue coordinador y coautor, entre otros documentos de investigación y administración interna, del *Plan de centro de población de Oaxaca*, considerado el primer plan elaborado en México a partir de la legislación sobre asentamientos humanos (Iracheta, 2017: 71-72). El mismo año cursó el *Diplomado en Medio Ambiente y Desarrollo* del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), becado por la UAM. A partir de 1978 realizó una estancia en la Universidad de Edimburgo, Escocia, para cursar, primero, el *Diplomado en estudios de planeación urbana para países en desarrollo* y, más tarde, la *Maestría en Planeación Regional y Desarrollo Urbano*. Durante ese periodo coordinó el *Torrelavega local study* (plan de desarrollo urbano) para las universidades de Edimburgo y Madrid, así como para el Politécnico de Santander (Iracheta, 2017: 2-3 y 72).

En 1980 Iracheta fungió como asesor de la Delegación Estado de México de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), para la que elaboró ese mismo año la *Estrategia de Planeación para el Área Metropolitana de Toluca*, y en 1982 *Una aproximación a los problemas de vivienda rural en el mundo* (Iracheta, 2017: 2-3 y 72). En 1981 coordinó para la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) el *Estudio sobre la situación del transporte público urbano en las áreas metropolitanas del Estado de México*, y en 1982 *El suelo, recurso estratégico para el desarrollo urbano* (Iracheta, 2017: 2-3 y 72). En el periodo 1981-1986 se reintegró como profesor de tiempo completo de la UAM y desempeñó tres cargos distintos para esa institución: fue coordinador del Área de Planeación Regional y Urbana y profesor de la maestría del mismo nombre entre 1981 y 1984; jefe del Área de Evaluación y Metodología del Espacio Urbano de 1982 a 1986, y coordinador fundador de la Maestría en Planeación Metropolitana entre 1984 y 1986. Esta última, denominada actualmente Maestría en Políticas Públicas Metropolitanas, fue diseñada en cuatro años bajo su liderazgo y aprobada por el Consejo Universitario en junio de 1986 (Iracheta, 2017: 2-3). En 1984 Iracheta cursó el *Diplomado en administración metropolitana* de la Fundación Getulio Vargas, en Río de Janeiro, Brasil. Entre 1986 y 1989 fue asesor y *gestor honorario* de una colonia popular del municipio de Atizapán de Zaragoza, por cuyos logros en la planeación y ejecución de obras de equipamiento e infraestructura la comunidad fue denominada *Universidad Autónoma Metropolitana*. En 1987 fue asesor del Departamento del Distrito Federal (DDF) para el proyecto de factibilidad del *Tren Imán* de la Ciudad de México (Iracheta, 2017: 2-3).

En junio de 1986, un día después de la aprobación de la Maestría en Planeación Metropolitana de la UAM, Iracheta se fue a coordinar la Escuela de Planeación Urbana y Regional de la UAEM, de la que fue fundador y su director entre 1988 y 1989. En entrevista (25 de abril de 2017), Iracheta expuso las dificultades institucionales enfrentadas para asegurar el carácter interdisciplinario de esa escuela, que sorteó mediante largos

Municipalistas y municipalismo en México

periodos de consenso destinados a asegurar la participación equilibrada y coordinada de profesores de las ciencias sociales, la arquitectura y la geografía. En 1989 fue nombrado Director General de Planeación y Desarrollo Institucional de la UAEM, cuyo logro tangible fue la elaboración y publicación del primer *Plan General de Desarrollo* de la universidad con visión de largo plazo, hoy Plan de Desarrollo Institucional. A partir de 1991 cursó el *Doctorado en Geografía y Estudios Regionales* de la Universidad de Varsovia, Polonia. Para 1993 ocupó por breves periodos dos cargos en la misma UAEM: Coordinador general de investigación y estudios avanzados y Decretario Académico. En 1994 participó en actividades convocadas por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), sobre el análisis de planes de estudios de licenciatura y posgrado en urbanismo y planeación urbana (Iracheta, 2017: 3 y 73).

Para esa época, además de las publicaciones de investigación que iniciaron en el CEMA-UAM desde 1976, Iracheta inició la edición de textos de divulgación. El capítulo *Metropolización y política urbana en la Ciudad de México* (1988) proyectó las intervenciones teórica, política y social derivadas del análisis de los problemas metropolitanos: 1) la reconceptualización del fenómeno metropolitano, 2) el redimensionamiento de la intervención del Estado, y 3) la participación y autogestión comunitaria en las decisiones referentes a la vivienda popular (Iracheta, 1988^a: 57-58). El capítulo *Algunas reflexiones en relación al problema del suelo para vivienda en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México* (1988) evaluó datos del proceso de regularización de la tenencia de la tierra en 17 municipios mexiquenses conurbados. Este texto puede considerarse la primicia de un tema que ha caracterizado su misión personal: la dotación social de suelo. Concluyó que la falta de comunicación y autonomía en el manejo de la información correspondiente evidenciaba la manipulación política (Iracheta, 1988^b: 83).

El libro *Planeación y desarrollo, una visión de futuro* (1997) detalló las funciones, conocimientos necesarios y acciones previstas

para la participación social en el desarrollo urbano (Iracheta, 1997: 217-224). En contraste, el texto también pormenorizó las carencias normativas para: a) crear estructuras de información objetiva, b) diseñar estructuras de planeación urbana y comunitaria, c) evitar la exposición superficial y el escaso debate mediante la profundización de los procesos de planeación popular, y d) ampliar incrementalmente los mecanismos de participación democrática (Iracheta, 1997: 232-233). A manera de énfasis en la implementación, el texto desglosa en su última parte las cuatro líneas anteriores y sus fases de comunicación: estructura, medios, entre otros (Iracheta, 1997: 233-249).

La consultoría privada

En paralelo a su desempeño académico, en 1982 Iracheta fundó una sociedad civil para la investigación y la consultoría denominada *Grupo de Estudios Urbanos y Regionales EURE*. En una primera etapa productiva, 1983-1989, EURE realizó para el Gobierno del Estado de México dos estudios del Valle de Cuautitlán-Texcoco, tres etapas de la estrategia turística del municipio de Malinalco y una del corredor Ixtapan de la Sal-Tonatico, un programa de equipamiento de abasto, el programa Chalco, así como ocho planes de desarrollo urbano: Atlacomulco, Valle de Bravo, Jilotepec, Tejupilco, Ixtlahuaca, Malinalco, Xonacatlán y Almoloya de Juárez. Para otras entidades públicas, EURE realizó durante el mismo periodo programas de mejoramiento urbano en dos comunidades de la Delegación Azcapotzalco, manuales SAHOP para la instrumentación de planes, programas trianuales de desarrollo urbano para los municipios de Aguascalientes y Rincón de Romos, un estudio de transporte complementario para el D. F., así como seis planes de desarrollo urbano para municipios de Sonora y Tamaulipas: Empalme, Puerto Peñasco, Etchojoa, Bacobampo, Villa Juárez y Nuevo Laredo (Iracheta, 2017: 72-73).

A partir de 1999 las intervenciones de Iracheta como consultor independiente han trascendido a través de diferentes niveles.

Municipalistas y municipalismo en México

Para distintas dependencias federales ha elaborado diez estudios especializados: uno para la Comisión Nacional de Vivienda (CNV); tres para la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT); dos para el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT); uno para la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU); uno para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); uno para la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y uno para la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF). Para la Cámara de Diputados, en 2007 coordinó el *Congreso Nacional por la Reforma Metropolitana*, y en 2010 coordinó la *Mesa Interparlamentaria*. Para el Senado de la República, en 2012 asesoró la elaboración de la nueva *Ley de desarrollo urbano, asentamientos humanos y ordenamiento territorial* (Iracheta, 2017: 74-82).

Alfonso Iracheta ha desempeñado diferentes modalidades de consultoría en 33 trabajos de 12 gobiernos estatales: uno para Coahuila, uno para Colima, ocho para Guanajuato, uno para Guerrero, siete para Hidalgo, uno para Jalisco, dos para Nuevo León, dos para Querétaro, cinco para Sinaloa, uno para Tamaulipas, dos para Veracruz y dos para Yucatán. Ha hecho lo propio en 24 instrumentos de diez gobiernos municipales: uno para Córdoba, Veracruz; uno para Culiacán Sinaloa; tres para Chihuahua, Chihuahua; uno para Chimalhuacán, Estado de México; uno para Los Cabos, Baja California Sur; uno para Mazatlán, Sinaloa; uno para Metepec, Estado de México; cuatro para Morelia, Michoacán; uno para Tepetzotlán, Estado de México; y diez para Tulancingo, Hidalgo. Ha atendido también con sus servicios técnicos a dos organizaciones civiles: el Centro de Estudios para la Zona Metropolitana A. C. y la Fundación Hewlett. Finalmente, ha realizado dos investigaciones especializadas para dos entidades extranjeras. En 2013 asesoró el *Proyecto consolidando ciudades sustentables: movilidad, vivienda y sustentabilidad* para el Fondo Prosperidad del gobierno británico. En 2015 realizó el Cálculo, análisis e implementación del *Índice para la Prosperidad Urbana en 130 municipios*

mexicanos, por encomienda del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Iracheta, 2017: 74-82).

El gobierno

En 1993 Iracheta fue nombrado Director General de Planeación del Gobierno del Estado de México. En ese cargo impuso un orden estratégico-operativo según cuatro directrices. La primera fue establecer la planeación estatal del desarrollo como guía del quehacer gubernamental y, a la vez, vincularla con la de carácter territorial. Para ello, el ejercicio permanente de planeación fue apoyado con documentos temáticos: *Estudios de factibilidad para la creación de centros CADI* (1994), *Diagnóstico regional para el desarrollo agropecuario y agroindustrial del Estado de México* (1997), *Gasto educativo en el Estado de México* (1997), y *Criterios de política económica para el Estado de México* (1997). Por su parte, las nuevas disposiciones administrativas fueron inducidas en 1995 mediante la *Guía para la elaboración de programas sectoriales de mediano plazo* y la *Guía para la integración del Programa Operativo Anual* (Iracheta, 2017: 73-74).

Como segunda pauta, fue promovida la planeación municipal en forma análoga a la estatal, valiéndose para ello de la *Guía para la elaboración y presentación del Plan de Desarrollo Municipal* (1995), la *Guía para la evaluación del Plan de Desarrollo Municipal y sus programas* (1995), y las *Carpetas de información para la planeación municipal* (1997) (Iracheta, 2017: 73-74).

La tercera línea de acción fue normar las instituciones implementadoras del desarrollo estatal. Ellas fueron el Instituto de Geografía, Estadística y Catastro del Estado de México (IGECEM), el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM), las Comisiones para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), los presupuestos de egresos y las demandas ciudadanas. Los trabajos relativos iniciaron en 1995 mediante la aplicación de la *Guía para la reinstalación de subcomités del COPLADEM*. Dos años después se adecuó el marco jurídico mediante la elaboración de la *Ley*

Municipalistas y municipalismo en México

de Planeación del Estado de México, la Ley de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública del Estado de México; así como el Reglamento interior del COPLADEM (Iracheta, 2017: 73-74).

La cuarta directriz se basó en la elaboración e implementación del Programa para el Desarrollo Integral de la Región Oriente (PRORIENTE). Éste último constituyó el proyecto emblemático de su intervención en el Gobierno del Estado de México: *La atención de la pobreza*. según el mismo Iracheta (25 de abril de 2017), la elaboración de PRORIENTE significó *no dormir*, pues dentro de sus alcances se consideró hasta la definición de carpetas de obras. El programa contó con la participación del exgobernador mexiquense Mario Ramón Beteta Monsalve, fue además reconocido por el *Lincoln Institute of Land Policy* a través de su presidente Jim Brown. Se creó el grupo empresarial GMD-ICA-GUTSA para financiar los proyectos ambientales. En el interés de lograr la implementación objetiva del PRORIENTE, Iracheta llegó a negociar con el Secretario estatal de Desarrollo Económico, Juan José Guerra Abud, su intervención directa como coordinador general de los trabajos. En 1998 Iracheta fue nombrado Coordinador de Planeación Regional de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del gobierno mexiquense.

La experiencia de Iracheta en el gobierno de su entidad natal, asociado con el final del segundo milenio, motivó la edición de textos sobre el contexto regional mexiquense. El capítulo *Las transformaciones del territorio mexiquense* (1999) propuso las nuevas estrategias con las que se debe enfrentar el fenómeno de metropolización: 1) incorporar la viabilidad económica y ambiental de los nuevos emplazamientos, 2) racionalizar los procesos de regularización de la tenencia de la tierra, 3) vincular las políticas urbanas y fiscales del suelo, y 4) resolver los graves problemas del abasto de agua potable (Iracheta, 1999: 359-361). El libro *Gobierno y Administración Pública en el Estado de México: una mirada a 175 años de historia* (2000), en su capítulo de contextualización, destacó los problemas de la fragmentación administrativa en relación a tres tipos de problemas públicos. Los primeros referentes a la disparidad

económica existente entre los dos valles de la geografía estatal. Los segundos relativos a la desigualdad social atribuida al surgimiento de nuevos grupos en la escena política. Los terceros concernientes a la disparidad territorial percibida y reconocida de la periferia urbana (Iracheta, 2000^a: 20-21).

Adicionalmente, la misma experiencia gubernamental mexiquense perfeccionó la misión personal de Iracheta, concentrándola a partir del año 2000 en la atención a una demanda urbana compleja: la dotación social de suelo. El capítulo *Políticas e instrumentos de generación de suelo urbanizado para pobres por medio de la recuperación de plusvalías* (2000) hizo hincapié en las dos grandes condicionantes del problema en la periferia mexiquense de la Ciudad de México. La primera condicionante, basada en la percepción de las clases marginadas, se refirió a la institucionalización de la irregularidad y del precarismo urbano debida a limitantes culturales, lo que permite la ganancia extraordinaria del fraccionador clandestino. La segunda condicionante, centrada en la inacción gubernamental, aludió la falta de la voluntad política y de planeación de largo plazo que consideren demandas de la población más desprotegida (Iracheta, 2000^b: 15-20).

La propuesta general consistió en anticipar la oferta de terrenos mediante la privatización de ejidos, de manera que el 60% de la población demandante de suelo se ubicara en nuevos corredores urbanos y el 40% restante quedara al interior de la mancha urbana existente, redensificando así esas zonas. La estrategia debía garantizarse mediante un control férreo del crecimiento urbano y la construcción anticipada de infraestructura y equipamiento. Cuatro elementos adicionales fueron: 1) programas de financiamiento a la vivienda, 2) refuerzo a la capacidad municipal en la prestación de servicios públicos, 3) simplificación y abaratamiento de trámites de construcción, y 4) nuevos cauces de participación ciudadana. En lo específico, la propuesta previó recuperar plusvalías a través del impuesto predial y de acuerdo a tres grandes procesos espaciales: áreas totalmente consolidadas como resultado de fenómenos globales,

Municipalistas y municipalismo en México

zonas que se encontraran en proceso de consolidación por la realización de obras públicas, así como regiones de reciente integración urbana cuyos valores antes eran inexistentes (Iracheta, 2000^b: 27-37).

La sociedad del conocimiento

Alfonso Iracheta asumió la presidencia de El Colegio Mexiquense para el periodo 1998-2002 (Iracheta, 2017: 3-4). Esta institución, la que mayor estabilidad laboral le ha brindado, ha sido plataforma de grandes proyectos interinstitucionales. La relación entre El Colegio Mexiquense y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) inició con la elaboración conjunta de cinco documentos temáticos. El primero de ellos, el capítulo *Programa de ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México* (2000), describió el contenido del instrumento y concluyó: *...constituye un acuerdo sustantivo entre las dos entidades directamente responsables de su administración, independiente de filiaciones partidistas y conceptos de desarrollo* (Iracheta, 2000^c: 727). Como equipamientos regionales y metropolitanos, el programa enlistó el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, el desarrollo de los nodos metropolitanos Temascalapa-Nopaltepec e Ixtapaluca, así como la primera fase del PRORIENTE. Complementariamente, el capítulo *Plan regional metropolitano del Valle Cuautitlán-Texcoco 1997* (2000) criticó las insuficiencias de diagnóstico y debilidades instrumentales del documento. En la reseña dio especial realce a la estrategia de intensificación de uso del suelo e infraestructura metropolitana en cuatro ejes: Naucalpan-Huehuetoca, Ecatepec-Tecámac, Texcoco-Ixtapaluca y Libramiento Norte (Iracheta, 2000^d: 733-734).

Los otros tres documentos temáticos en los que han concurrido El Colegio Mexiquense y la SEDESOL fueron: *Proyecto México 2020: un enfoque territorial de desarrollo, vertiente regional* (1999); *Modelo de operación para los institutos estatales de vivienda* (2007); y *Fortalecer las capacidades institucionales* (2007). Se desarrollaron también con la SEDESOL 31 planes estratégicos

de ciudades seleccionadas del *sistema Urbano Nacional*, así como dos bases normativas: *Normas de sustentabilidad territorial para orientar el desarrollo urbano*, y *Lineamientos de desarrollo urbano* en dos etapas (Iracheta, 2017: 74-76).

En 1999 Iracheta fue convocado por la misma SEDESOL para elaborar una propuesta de reunión internacional de ciudades modelo. Ante la sugerencia inicial de exaltar el modelo de planeación de Curitiba, Brasil, Iracheta optó por invitar expositores de proyectos representativos de varias ciudades nacionales y extranjeras. El resultado fue la fundación de la *Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad (RMCS)*, que coordinó Iracheta entre 2000 y 2012, y que celebró 13 seminarios para debatir diferentes temas con autoridades locales. A partir de la cuarta edición (2003), los congresos de la RMCS desarrollaron temas centrales: el IV, *Hacia la sustentabilidad en barrios y centros históricos*; el V, *Campo-ciudad-metropoli: retos y perspectivas*; el VI, *Ciudades y regiones sustentables: ordenamiento-viabilidad económica-ciudadanía*; el VII, *El futuro de las ciudades y el turismo*; el VIII, *El futuro de las ciudades y el turismo*; el IX, *Ciudad, puerto y turismo: estrategias para una integración sustentable*; el X, *Replanteando la metrópoli: soluciones institucionales al fenómeno metropolitano*; el XI, *La dimensión humana en las ciudades y metrópolis*; el XII, *200 años de urbanización en México*; y el XIII, *Participación y responsabilidad social frente al fenómeno territorial*.

Alfonso Iracheta procuró la edición de un libro-memoria por cada congreso de la RMCS, en los que eventualmente participó con ponencias. A manera de ejemplo, en el capítulo *La metrópoli del Valle de México: crisis y oportunidad* (2005), de la memoria del V Congreso de la RMCS *Campo-ciudad-metropoli: retos y perspectivas*, abundó sobre la disparidad entre el crecimiento poblacional de la periferia mexicana en relación a la concentración de infraestructura y producción en la Ciudad de México. Como parte de la síntesis temática destacó el papel central de los gobiernos municipales en materia de planeación urbana y, sobre ese fundamento, propuso definir con exactitud

Municipalistas y municipalismo en México

las funciones, servicios y políticas metropolitanas. Para ello dispuso también de los siguientes énfasis sectoriales: el control de la especulación del suelo, la autorización factible de emplazamientos, la sistematización del transporte masivo y la solución del abasto de agua potable (Iracheta, 2005: 193-197).

En 2005 Iracheta propuso a la SEDESOL la celebración de un *Congreso Nacional de Suelo Urbano* (CNSU), al considerar que existían las condiciones para discutir sobre la problemática del tema que ha caracterizado su producción literaria. En forma similar a los congresos de la RMCS, a partir de la segunda edición los CNSU desarrollaron temas centrales y contaron con un libro-memoria: el II, *Irregularidad y suelo urbano, ¿cómo incidir en las prácticas sociales y hacia dónde dirigir las políticas públicas en México para enfrentar dicho fenómeno?*; el III, *Impacto de la vivienda en el desarrollo urbano, una mirada a la política habitacional en México*; el IV, *Suelo para infraestructura*; el V fue simultáneo al XIII Congreso de la RMCS, por lo que la temática fue la misma; y el VI, *Gestión, información en instrumentos del suelo para proyectos urbanos y regionales*.

Para el mismo Colegio Mexiquense, Iracheta coordina desde el año 2000 la *Red Internacional de Investigación sobre Áreas Metropolitanas de Europa y América Latina* (RIDEL), y desde 2002 el *Programa de Estudios Urbanos y Ambientales* (PROURBA). La relación directa de El Colegio Mexiquense con la Presidencia de la República permitió en 2003 la elaboración del diagnóstico de la región centro país, y en 2004 el desarrollo del programa respectivo. Durante su estancia en El Colegio Mexiquense, Iracheta ha logrado el financiamiento de nueve proyectos de investigación a través del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), reincidiendo por esa modalidad en la producción de planes, programas y proyectos urbanos. En concurrencia con el Gobierno del Estado de México se han producido dos documentos temáticos, una propuesta de creación del Instituto de Planeación del Estado de México (2008), así como varias acciones relacionadas con planes y programas urbanos: el *Plan Regional Metropolitano del Valle Cuautitlán-*

Texcoco (2000), 16 programas de desarrollo regional (2006), políticas y proyectos para el desarrollo de la zona metropolitana del Valle de Toluca (2011), y actualización del *Plan Regional de Desarrollo Metropolitano de Toluca* (2011) (Iracheta, 2017: 74-82). Durante el periodo 2003-2004 Iracheta fundó la oficina ONU-HABITAT en México, coordinando sus programas durante ese lapso. Entre 2007 y 2011 fue miembro del Consejo Mundial Asesor del Programa de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas y de la Red Global de Investigación en Asentamientos Humanos (Iracheta, 2017: 4).

En el año 2010 se reunieron en Brasil los responsables de la RMCS y del CNSU para formalizar FOROPOLIS que, según su sitio web, *es una asociación de profesionales, estudiosos y organizaciones relacionados con la planificación y la gestión de la ciudad y del territorio orientada a promover la participación ciudadana incorporada a los procesos de elaboración, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en la materia, los proyectos y las obras que los acompañan* (FOROPOLIS, 2017). Iracheta fue el primer presidente de FOROPOLIS, mientras que Roberto Eibenschutz Hartman asumió la titularidad del Consejo de Honor. No obstante, Iracheta optó por suspender la RMCS y dedicarse a FOROPOLIS y al CNSU. FOROPOLIS ha realizado tres seminarios.

La producción literaria reciente de Alfonso Iracheta refiere la problemática metropolitana en el marco de las políticas públicas y de la gobernanza. El libro *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas* (2009) propuso, entre otras alternativas, modelar las formas de asociación municipal horizontal con la concurrencia de los gobiernos estatales y federal. La alternativa se complementó con la elaboración de instrumentos de planeación metropolitana así como esquemas cofinancieros. La implementación se organizó en cuatro fases que iban desde la adecuación normativa hasta la definición operativa. Los mecanismos prácticos de coordinación metropolitana se presentaron gráficamente. Como contraparte se enumeraron cinco problemas: a) la prevalencia de las políticas federales

Municipalistas y municipalismo en México

sobre las locales; b) las inconsistencias locales en cuanto a continuidad, persistencia y normatividad; c) la fragmentación asociativa de los municipios basada en esquemas por servicio público determinado; d) la falta de reconocimiento a la instancia municipal; y d) la preferencia del contractualismo sobre la institucionalización. Se señaló también la necesidad de reformar el artículo 115 constitucional para enfrentar el fenómeno de la metropolización, de manera que se orientara el aprovechamiento de los recursos públicos, sociales y privados desde la institucionalidad municipal (Iracheta, 2009: 139-148). Al final del libro se presentó una síntesis de los problemas y políticas de cuatro metrópolis: Valle de México, Guadalajara, Puebla-Tlaxcala y Toluca. Asimismo, se presentó un resumen de la respectiva legislación estatal metropolitana (Iracheta, 2009: 187-275).

El capítulo *Metropolización y gobernanza: la marca del siglo XXI* (2016) indicó que la denominación *gobernanza territorial*, o bien *nuevo regionalismo*, se refiere a procesos de articulación de iniciativas y acciones conjuntas entre diferentes niveles de gobierno y actores sociales, pues más allá del ámbito municipal los problemas de urbanización acelerada y dispersa han alcanzado territorios regionales y metropolitanos (Iracheta, 2016: 18). En ese sentido, el texto relacionó cuatro aproximaciones institucionales existentes en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): A) mecanismos de cooperación intermunicipal con predominio de la fragmentación; B) autoridades sectoriales independientes a nivel metropolitano, designadas por los gobiernos locales que conforman la metrópoli; C) gobierno local metropolitano de segundo nivel, designado por un ámbito superior de gobierno, y D) gobierno metropolitano consolidado por anexión o integración de gobiernos locales (Iracheta, 2016: 21).

En contraste, el mismo texto enlista 11 ideas centrales para la reforma urbana-metropolitana en México:

- 1) definición legal, espacial y estadística entre municipios y metrópolis;

- 2) estrategia nacional rigurosa e inclusiva entre municipios y actores públicos;
- 3) delimitación de atribuciones de los tres ámbitos de gobierno;
- 4) fortalecimiento del derecho a la ciudad;
- 5) promoción de un patrón territorial consolidado y compacto;
- 6) políticas para entender y aprovechar los espacios públicos;
- 7) estrategias para recuperar la función social del suelo;
- 8) estructuras diversas que garanticen la participación social corresponsable;
- 9) alineación y garantía de las consecuencias jurídicas de los tres sistemas de planeación vigentes;
- 10) actualización del *Sistema Nacional de Información para el desarrollo urbano*; y
- 11) disposición de nuevos instrumentos técnicos para el desarrollo urbano y la planeación del suelo (Iracheta, 2016: 18).

No obstante, el mayor énfasis que ha puesto Iracheta como participante activo de la sociedad del conocimiento, alude a aquel problema que ha estudiado desde 1988: la dotación social de suelo. El capítulo *Ciudades mexicanas: ¿qué problemas, qué instrumentos?* (2014) amplió el estudio temático a 28 ciudades analizadas por la SEDESOL, ratificando la estrategia de suelo urbano en tres líneas: 1) definir en dónde sí y en dónde no se urbaniza en cada ciudad; 2) ofrecer suelo apto a las clases marginadas locales, acompañado de financiamiento, apoyo a la producción social y autoproducción, y 3) captar y distribuir las plusvalías del suelo urbano (Iracheta, 2014: 319-320).

Conclusiones

El acercamiento municipalista de Alfonso Iracheta se refiere a su *misión consciente* de atender los problemas públicos, en sus escalas local y regional, mediante la elaboración e implementación de proyectos urbanos que impacten socialmente. Lo anterior resultó de la evolución del *valor público* incorporado originalmente en diseños urbanos del ámbito municipal de

Municipalistas y municipalismo en México

Toluca, Texcoco y la cartera del instituto AURIS, un extinto órgano del gobierno estatal mexiquense.

En la narrativa de su impresionante trayectoria de vida (25 de abril de 2017), Iracheta asegura que la complejidad de los problemas públicos no es asequible desde un solo espacio laboral. La academia le permitió, como primer cambio en el acervo de vida, redimensionar sus proyectos locales hacia planes urbanos y programas de estudios integrales. Sus textos de la época denotan que concibió la necesidad de un equilibrio teórico, político y social como marco de la planeación urbana; lo que contrastó con las deficiencias normativas y el manejo político en la dotación social del suelo urbano. En paralelo, pugnó por programas de estudios especializados e interdisciplinarios.

Un segundo cambio, la consultoría, fuera del juego de la especulación urbana, ha constituido un espacio libre para contribuir a la investigación y los estudios mediante 102 aportaciones a instituciones que van desde lo local hasta el ámbito internacional.

El gobierno, como tercer cambio, le reveló sus limitaciones y presiones. Pese a ellas, Iracheta aportó desde el gobierno mexiquense información y guías metodológicas para la planeación municipal del desarrollo, análogas a sus propuestas para el ámbito estatal, así como un proyecto emblemático para la región marginada de su estado: el oriente mexiquense. Al término de su experiencia gubernamental su producción literaria señaló, como principal problema, la fragmentación política administrativa frente a la disparidad socio económica y, como alternativa, su estrategia de suelo urbano sintetizada en tres líneas: controlar el crecimiento urbano, crear una oferta social de suelo y redistribuir mediante una política fiscal. Como tragedia nacional asegura que los alcaldes mexicanos, a diferencia de los colombianos, no asimilan los problemas y las soluciones públicas: *la clase política no estudia, no lee...*

Como cuarto y más reciente cambio en el acervo de vida, su desempeño en la sociedad del conocimiento ha sido la alternativa

a lo que considera *el pasmo de las estructuras gubernamentales por la crisis urbano-metropolitana*. En ella ha combinado sus visiones territoriales –local, metropolitana, regional y de participación ciudadana– con los nuevos enfoques teóricos de la administración pública. En ese nuevo orden, se ha valido de las políticas públicas para modelar la coordinación municipal horizontal en el ámbito metropolitano, y de la gobernanza para generar 11 ideas hacia la reforma metropolitana. En forma colegiada, ha impulsado tres grandes redes para promover desde esos espacios la sustentabilidad, la participación ciudadana en políticas públicas, así como su estrategia de dotación social de suelo urbano.

Referencias consultadas

- FOROPOLIS (2017), ¿Quiénes somos?, disponible en línea, <http://foropolis.org/quienes-somos/> [28-04-2017].
- Gobierno del Estado de México (GEM, 2013), “Manual general de organización del Instituto Mexiquense de la Vivienda Social”, en *Gaceta del Gobierno*, Tomo CXCVI, Número 42, pp.44.
- Iracheta, A. X. (1988^a), “Metropolización y política urbana en la Ciudad de México”, en Iracheta, A. X.; Villar, A.; *Política y movimientos sociales en la Ciudad de México*, 1^a ed., Departamento del Distrito federal, Plaza y Valdés Editores, México, pp. 187.
- Iracheta, A. X. (1988^b), “Algunas reflexiones en relación al problema de suelo para vivienda en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México”, en Michel, M. A.; *Procesos habitacionales en la Ciudad de México*, 1^a ed., Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Universidad Autónoma Metropolitana, México, pp. 257.
- Iracheta, A. X. (1997), *Planeación y desarrollo. Una visión de futuro*, 1^a ed., Plaza y Valdés Editores, México, pp. 261.
- Iracheta, A. X. (1999), “Las transformaciones del territorio mexiquense”, en Bazant, M., *175 años de historia del Estado de México y prospectiva para el tercer milenio*, 1^a ed., El Colegio Mexiquense, Zinacantepec Estado de México, pp. 339-362.

Municipalistas y municipalismo en México

- Iracheta, A. X. (2000^a), *Gobierno y administración pública en el Estado de México: una mirada a 175 años de historia*, 1^a ed., El Colegio Mexiquense, Zinacantepec Estado de México, pp. 456.
- Iracheta, A. X. (2000^b), “Políticas e instrumentos de generación de suelo urbanizado para pobres por medio de la recuperación de plusvalías”, en Iracheta, A. X.; Smolka, M. O.; *Los pobres de la ciudad y la tierra*, 1^a ed., Lincoln Institute of Land Policy, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec Estado de México, pp. 248.
- Iracheta, A. X. (2000^c), *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, en Garza, G., *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, 1^a ed., Gobierno del Distrito Federal, El Colegio de México, México, pp 723-727.
- Iracheta, A. X. (2000^d), *Plan Regional Metropolitano del Valle Cuautitlán-Texcoco 1997*, en Garza, G., *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, 1^a ed., Gobierno del Distrito Federal, El Colegio de México, México, pp 729-734.
- Iracheta, A. X. (2005), “La metrópoli del Valle de México: crisis y oportunidad”, en Arvizu, C.; Iracheta, A. X.; *Campo-ciudad-metrópolis: retos y perspectivas*, 1^a ed., Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Gobierno del Estado de Querétaro, Red Mexicana de Ciudades Hacia la Sustentabilidad, México, pp. 530.
- Iracheta, A. X. (2009), *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*, 1^a ed., El Colegio Mexiquense, Miguel Ángel Porrúa Librero-Editor, México, pp. 300.
- Iracheta, A. X. (2014), “Ciudades mexicanas: ¿Qué problemas, qué instrumentos?”, en Iracheta, A. X.; Pedrotti, C. I.; Fernández, R.; *El suelo urbano en Iberoamérica, crisis y perspectivas*, 1^a ed., El Colegio Mexiquense, Zinacantepec Estado de México, pp. 556.
- Iracheta, A. X. (2016), “Metropolización y gobernanza: la marca del siglo XXI”, en Iracheta, A. X., *Metrópolis y gobernanza*, 1^a ed., Siglo XXI Editores, México, pp. 242.
- Iracheta, A. X. (2017), *Curriculum vitae*, documento personal, México, pp. 115.

José Mejía Lira: la coyuntura entre planeación democrática y políticas públicas

Joel Mendoza Ruiz

Introducción

El presente capítulo reseña las dos contribuciones municipalistas de José Mejía Lira. Su aportación académica ocupa los primeros dos apartados, mientras que su experiencia práctica se relaciona en el último fragmento subcapitular. El apartado *La mezcla metodológica como motor de innovación* resume la contribución literaria que desarrolló Mejía entre 1991 y 1999, a partir de combinar el contenido de las políticas pública y el marco formal de la planeación democrática. La sección *Los ejes sustantivo, adjetivo y administrativo* analiza las categorías que propuso Mejía para el ajuste incremental de la institución municipal ortodoxa. El subtítulo *La experiencia en el sector público* relata el desempeño como funcionario público entre 2007 y 2015, en la Tesorería Municipal de San Luis Potosí y en la legislatura de ese mismo estado.

La mezcla metodológica como motor de innovación

José Mejía Lira nació el 6 de junio de 1955 en la Ciudad de San Luis Potosí, capital del estado del mismo nombre, fue el sexto de nueve hermanos (Mejía, 2006: 10). En 1978 se graduó como contador público de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Hasta 1980 cursó el programa de la maestría en administración pública en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). En 1984 concluyó dos programas de doctorado orientados a la alta dirección: el Doctorado en Administración por la Escuela H. E. C. de París y el Doctorado en Sociología de las Organizaciones por la Universidad de París IX (Mejía, 2017: 2).

Mejía comentó en entrevista (11 de abril de 2017) que, en 1984, a su regreso de Francia, por haber concluido los doctorados,

planeaba investigar sobre empresa pública en el CIDE. Sin embargo, su compañero Luis Inostroza Fernández le persuadió: *hay que meterse a lo local*. A partir de ese cambio Mejía planteó la premisa de su éxito profesional: *suerte en todas las coyunturas*. Por ella, expresó con orgullo que comprendió las políticas públicas en un seminario que organizó la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, y que aprendió gerencia pública con Bernardo Kliksberg, quien fue su maestro. En otra etapa conoció a José Octavio Acosta Arévalo, quien fue su alumno del *Diplomado de lo local* en la Universidad Iberoamericana. Acosta contaba con el apoyo de la Fundación Ford, a quienes sugirió apoyarse en el CIDE para la generación conjunta de conocimiento.

Al inicio de su trabajo municipalista Mejía percibió que la mayoría de textos tenían una base de análisis jurídico-formal, por lo que proyectó un alcance propio: *queríamos meternos a la parte ejecutora*. En ese sentido su producción municipalista innovó metodológicamente. Como marco conceptual estableció un contenido híbrido: tomó de las políticas públicas el análisis inicial de los problemas públicos para proyectar decisiones gubernamentales, mismo que mezcló con el procedimiento jurídico-formal de planeación democrática, que decidió nunca abandonar, y con la respectiva implementación institucional. En el desarrollo de la investigación presentó hallazgos empíricos que resultaron de la aplicación de encuestas.

Los ejes sustantivo, adjetivo y administrativo

La mezcla metodológica de Mejía es claramente notoria en 12 investigaciones. El documento de trabajo *La modernización municipal* (1991), según su encuesta base, señaló que los funcionarios municipales eran en su mayoría jóvenes, propensos a la innovación y a la capacitación, aunque carentes de experiencia y madurez. Evidenció una relación inversa entre formación y jerarquía, justificada por la extracción eminentemente política de quienes integraban la asamblea municipal. Las principales

Municipalistas y municipalismo en México

profesiones de los funcionarios municipales eran licenciado en derecho, contador público, arquitecto, licenciado en administración, seguidas de otros títulos más variados. El perfil profesional de los funcionarios municipales tendía a mejorar en municipios urbanos respecto a los rurales (Mejía, 1991^a: 12-18). Las necesidades ponderadas de los gobiernos municipales eran recursos financieros, materiales y humanos, así como la ausencia de servicios públicos adecuados para la población. Los obstáculos propios de la gestión municipal eran la falta de personal calificado y el exceso de trámites *burocratizados* (Mejía, 1991^a: 19-20). Por su parte, la proyección de perfiles de los funcionarios municipales demandaba conocimiento del área de trabajo, conocimiento del municipio, así como experiencia administrativa. El primero de los aspectos anteriores fue desglosado en temas jurídicos, de planeación y de control y evaluación social (Mejía, 1991^a: 21-23). La propuesta final fue el mejoramiento de los sistemas administrativos para dar respuestas innovadoras a los problemas sociales, con especial atención en la capacitación y la comprensión de los problemas del municipio (Mejía, 1991^a: 25).

El cuaderno de trabajo *Notas para el estudio de la administración pública estatal y municipal en México* (1991) aseveró que las administraciones municipales están condicionadas por su evolución y el marco jurídico estatal que les otorga atribuciones, lo que constituye las determinantes esenciales de su efectividad frente a los problemas públicos (Mejía, 1991^b: 37). Lo anterior derivó de una descripción inicial de atribuciones y tipologías municipales. Mejía consideró características poblacionales, actividades económicas, infraestructura y estructura administrativa para aportar cuatro categorías de municipios: rurales, semiurbanos, urbanos y metropolitanos (Mejía, 1991^b: 35-37). En la parte final del mismo texto, la premisa inicial fue ratificada en ámbitos específicos de desarrollo socio-económico, cultura política, administración integral y servicios públicos.

El cuaderno de trabajo *Modalidades administrativas de los municipios me-xicanos* (1992), aunque se valió de la teoría para

enfatar las exigencias administrativas, clasificó la toma de decisiones a través de seis prácticas empíricas: 1) el *hombre orquesta* se refiere a una administración municipal resuelta por las decisiones del presidente municipal aun en contra del ayuntamiento, 2) el *grupo creativo-ejecución* se integra por allegados al presidente municipal que le señalan problemas y le aportan soluciones, 3) los *equipos descentralizados* son grupos que operan ámbitos o problemas específicos con relativa autonomía decisoria, 4) la *integración informal* es coordinación operativa y decisiones conjuntas desreguladas entre unidades administrativas, 5) el *formalismo adaptativo* se refiere a la normalización de la mayoría de actividades y algunas desreguladas que realizan las mismas dependencias, y 6) la *unión por consenso* es la negociación operativa entre unidades administrativas en lugar de la cooperación (Mejía, 1992^a: 11-12). Como garantía de su investigación empírica, Mejía reveló en entrevista (11 de abril de 2017) que el *formalismo adaptativo* fue modelado a partir del funcionamiento de la administración municipal de Campeche.

El artículo *La práctica de la planeación en las administraciones públicas municipales* (1992) analizó los instrumentos de 41 municipios de diez estados para clasificar las modalidades de planeación. Los hallazgos fueron los siguientes: a) diferencias en la claridad del diagnóstico; b) la programación de acciones inadecuadas por desconocimiento del contexto; y c) la falta de consulta de demandas ciudadanas, o bien, la orientación errónea de las acciones después de la consulta. Mejía aseguró que la concertación y coordinación de actividades con grupos sociales puede facilitarse mediante sistemas de actuación planificada. No obstante, la principal conclusión no era acorde con la anterior convicción: *las administraciones municipales cuentan con orientaciones diversas que las hacen funcionar, pero que no guardan relación directa con los sistemas administrativos ortodoxos* (Mejía, 1992^b: 170-171).

El capítulo de libro *Requerimientos y necesidades de formación en el ámbito de la administración municipal* (1992) presentó los resultados de una encuesta realizada en los municipios

Municipalistas y municipalismo en México

bde Toluca Estado de México, Centro Tabasco y Progreso Yucatán. El texto estableció, como escenario ideológico, la corresponsabilidad entre gobiernos estatales y municipales para orientar el crecimiento económico y la redistribución de sus beneficios, con especial énfasis en la especialización estratégica y la diversificación de pautas político sociales. Como condicionantes de los gobiernos locales, Mejía señaló los problemas económicos del ámbito municipal así como las percepciones de los funcionarios locales respecto a su propia formación. Los primeros fueron ponderados en aspectos financieros, demográfico-territoriales y administrativos; mientras que los funcionarios municipales hicieron especial mención de temas legales (33%), administrativos (20%) y de planeación (17%). A manera de diagnóstico integrado se generó la siguiente relación de conocimientos demandados: 1) área administrativa de adscripción, 2) realidad municipal, 3) capacidad de diagnóstico y proyección estratégica, 4) marco legal de la acción administrativa, 5) diseño de sistemas y métodos adecuados, 6) diseño de sistemas de gestión dinámicos, 7) administración de recursos humanos y materiales, 8) evaluación y control, y 9) coordinación y negociación política. La propuesta final incluyó la elaboración de perfiles de funcionarios municipales con la colaboración de universidades, el diseño de programas de formación continua, así como la suma de esfuerzos de algunas asociaciones municipalistas (Salinas *et al*, 1992: 111-115). Este capítulo formó parte del libro *Los municipios en Iberoamérica*, para el cual Mejía escribió también otro capítulo sobre el municipio de la República Dominicana.

El capítulo de libro *Una perspectiva para el análisis y estudio municipales* (1994) inició señalando que, hasta ese momento, los estudios municipales coincidían en proponer estructuras predefinidas e ideales. Para diversificar los enfoques de análisis, y ante la dificultad de realizar estudios integrales, Mejía propuso tres ejes a desarrollar: 1) el eje sustantivo abordaría las demandas sociales y la definición de políticas correspondiente; 2) el eje adjetivo revisaría los recursos para lo sustantivo, ya sean financieros, técnicos, humanos o tecnológicos; y 3) el eje

administrativo plantearía las funciones administrativas como planeación, programación, organización, control y evaluación (Mejía, 1994^a: 11-12).

El capítulo de libro *Análisis y condicionantes políticas en la gestión municipal: el caso de Palenque, Chiapas* (1994), en coautoría con Juan Carlos López Fernández y Hugo Pérez González, utilizó la visión sistémica de David Easton, modelo de *la caja negra*, como herramienta metodológica que desarrolla insumos, procesos y retroalimentación del sistema. Los autores demostraron que la complejidad social y política que prevalecía en el municipio de Palenque condicionaba enormemente cualquier proyecto o programa gubernamental, lo que exigió del gobierno municipal capacidad para procesar insumos y generar las respuestas más adecuadas al sistema (Mejía, 1994^a: 72).

El capítulo de libro *Consideraciones sobre el desarrollo urbano a nivel municipal* (1994) buscó eliminar las visiones simples en la operación de la materia, ofreciendo en cambio diversos puntos a estimar para el control de los enormes problemas urbanos. El texto hace especial mención del desinterés gubernamental por regular el mercado de suelo y sus efectos: problemas de tenencia de la tierra, legitimación de la especulación, desocupación, subocupación, dilatación ficticia del sector servicios, marginalización, entre otros (Mejía, 1994^a: 87-88). En la caracterización general de la urbanización mexicana, Mejía destacó la concentración económica, la migración rural, el bajo aprovechamiento del espacio, el incremento de las áreas urbanas, así como los costos crecientes de las ciudades asociados a la falta de previsión financiera. Como antecedentes coincidieron la dependencia de inversión externa y la implementación de esquemas centrales de depredación ambiental y segregación social (Mejía, 1994^a: 84-87). En el ejercicio de la planeación se consideró que la estrategia urbana debe correlacionarse con una estrategia de desarrollo rural, la política económica en general y la eficiencia metodológica del proceso (Mejía, 1994^a: 84).

El capítulo de libro *Problemática de las finanzas municipales* (1994) planteó dos desequilibrios mediante el análisis de cuadros

Municipalistas y municipalismo en México

de datos económicos y financieros. El desequilibrio regional se hizo evidente en los datos de las entidades federativas más prósperas ante la nula redistribución para estados rezagados. Adicionalmente, Mejía mostró con indicadores concretos 16 regiones del centro sur del país que carecían de los servicios públicos más elementales (Mejía, 1994^a: 100-105). El desequilibrio financiero fue señalado en tres tendencias: 1) los dos fondos de participaciones, el general y el de fomento municipal, no han permitido apoyo significativo a los municipios de mayor marginación; 2) la recaudación propia de los ayuntamientos carece de racionalidad pues el concepto de mayor importancia eran los aprovechamientos; y 3) las estructuras municipales destinan en promedio el 60% de los ingresos totales para gastos administrativos, porcentaje que aumenta en municipios de mayor desarrollo (Mejía, 1994^a: 106-110).

El libro *Servicios públicos municipales* (1994) resultó de una análisis amplio de la materia desde sus desequilibrios contextuales hasta una propuesta de rediseño racional. Si bien el texto enfatiza constantemente las carencias municipales, la introducción otorga especial mención al ingenio que han desarrollado funcionarios y administraciones municipales para sobreponerse a las insuficiencias y cumplir con la prestación de los servicios (Mejía, 1994^b: 9-14). En el texto se desglosan concepto, marco jurídico y modalidades generales de los servicios públicos; problemáticas específicas servicio por servicio, así como el desempeño municipal caracterizado en muchos casos por la inflexibilidad y la inercia. El rediseño racional señalado quedó expuesto en los siguientes puntos: 1) valorar al ciudadano y su entorno como centro del problema; 2) incrementar los recursos tanto los transferidos como los de generación propia; 3) tarifar los servicios en el equilibrio de las lógicas de utilidad y de redistribución; 4) mejorar los servicios en cuanto a su cobertura, calidad y sustentabilidad; 5) privilegiar el diálogo y la negociación como base administrativa; 6) inducir, con oficio político, la participación ciudadana en la planeación y operación de los servicios públicos; y 7) motivar cambios tecnológicos (Mejía, 1994^b: 95). El anexo complementa

el contenido del libro con una guía de reglamentación de los servicios públicos.

El artículo *Bases de la participación ciudadana en la gestión de los municipios* (1997) presentó un balance general de la materia. De inicio, aseguró que las mayores potencialidades de la institución municipal están en las mismas sociedades, por lo que resulta relevante el desarrollo de procesos sociales de solidaridad, competencia, concertación y negociación (Mejía, 1997: 111). Luego de un amplio desarrollo teórico destacó diez estrategias para favorecer la participación ciudadana (Mejía, 1997: 124-125). En contraste, al final del texto señaló cinco obstáculos a vencer para acrecentar la participación ciudadana: a) la falta de organización comunitaria apropiada, b) la falta de habilidades organizativas, c) los intereses de los grupos particulares, d) las instalaciones deficientes, y e) la corrupción (Mejía, 1997: 126).

El cuaderno de trabajo *La participación ciudadana en los municipios en la nueva relación Estado-sociedad* (1999) intentó reposicionar la intervención cívica en los contextos sociales complejos que resultaron de la expansión cultural neoliberal. En ese sentido, Mejía enunció las inconsistencias de las formas clásicas y nuevas de participación ciudadana. Respecto a la primera el balance fue categórico, los ciudadanos no se sienten representados ni *garantizados* por las formaciones políticas tradicionales; por lo que se hace necesaria una operación sociedad-gobierno, la construcción de instituciones adecuadas, así como metas comunes de desarrollo (Mejía, 1999: 4). En cuanto a la visión *antiestatista* que tomaba vigencia al inicio de los noventa, se hizo evidente que las organizaciones no gubernamentales (ONG) enfrentaban problemas burocráticos, contrastes ideológicos y limitaciones financieras; por lo que debían realizar consultas, concertaciones y negociaciones para cumplir con su función social (Mejía, 1999: 10). En virtud de lo anterior, Mejía recomendó satisfacer aquellos factores que influyen probadamente en la participación ciudadana: necesidades consensuadas, liderazgo, organización,

Municipalistas y municipalismo en México

movilización de recursos y gestión (Mejía, 1999: 13-14). En el ámbito específico de los servicios públicos, al estar éstos constituidos como monopolio gubernamental, se consideró prioritario innovar en los modos de organización y participación ciudadana (Mejía, 1999: 15).

La experiencia en el sector público

La obra municipalista de José Mejía Lira incluye también el desempeño de algunos cargos públicos. Entre 1985 y 1992 fue jefe del Proyecto de Modernización Municipal en el CIDE, durante ese mismo periodo dirigió la revista *Gestión y Política Pública*. De 1993 a 1994 fue subcoordinador del Programa de Desarrollo Municipal en el Instituto Nacional de Administración Pública A. C. (INAP), del cual es asociado. Durante el trienio 2007-2009 fue Tesorero Municipal de San Luis Potosí, en cuya experiencia contó con la confianza del presidente municipal. Mejía subrayó en entrevista (11 de abril de 2017) tres disposiciones administrativas que aportó durante su gestión como tesorero municipal: a) el diseño de formatos para la programación del programa operativo anual, que hasta la fecha se siguen utilizando; b) la celebración de reuniones de programación y seguimiento presupuestal; y c) la contratación de un crédito revolvente por 300 millones de pesos, con interés de 0.5% sobre la tasa interbancaria de equilibrio (TIE), para anticipar la ejecución de obras públicas durante los dos primeros años del trienio. En contraste, Mejía reconoció también diferencias de entendimiento con los síndicos.

En paralelo a la obra municipalista Mejía desarrolló otros temas de la administración pública, como fueron enfoques organizacionales (1988) y planeación de los gobiernos estatales (1989). A partir del año 2000 la producción literaria de Mejía, presentada ininterrumpidamente en los congresos del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), del cual es integrante, se ha referido casi exclusivamente a la profesionalización, desempeño y evaluación del funcionario del gobierno federal. Publicó también los libros *El control en la*

implementación de las políticas públicas (2001, Plaza y Valdés), y *La evaluación de la gestión y las políticas públicas* (2002, Miguel Ángel Porrúa).

Fiel a la premisa de su éxito profesional, Mejía ha desempeñado diferentes posiciones en el ámbito estatal potosino. En 1994 coordinó la maestría en Políticas Públicas del Colegio de San Luis Potosí. En el Gobierno del Estado de San Luis Potosí se desempeñó como Director General de Modernización Administrativa de la Oficialía Mayor durante el periodo 1994-1995, y como Contralor General entre 1995 y 1997. A partir de 1998 estuvo adscrito a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de San Luis Potosí, hasta 2002 como Director General Adjunto de Recursos Humanos, y hasta 2004 como Director General titular de la misma área. de 2009 a 2010 fue Director de Administración en la Secretaría de Desarrollo Agropecuario. Entre 2010 y 2014 fue Director General de Administración en la Secretaría de Educación. En 2010 presidía el Instituto Estatal de Administración Pública. Para el Poder Legislativo del estado de San Luis Potosí, se desempeñó como Auditor Especial de Fiscalización Municipal y sus organismos, de 2014 a 2015 (Mejía, 2017: 1-2).

Para el Gobierno Federal, durante el periodo 2004-2006 ocupó el cargo de Director de Recursos Humanos de la Oficina de la Presidencia de la República. En entrevista (11 de abril de 2017) Mejía comentó que el Jefe de la Oficina de la Presidencia de la República, Ramón Muñoz Gutiérrez, le invitó a desarrollar el proyecto de profesionalización del gobierno foxista después de escuchar su ponencia en un congreso celebrado en Querétaro. En el año 2014 se desempeñó brevemente como Director General de la Zona Centro del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Mejía, 2017: 1).

De manera ininterrumpida, José Mejía Lira ha sido docente en trece instituciones distintas: Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Colegio de San Luis, Colegio de México, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Anáhuac, Universidad Iberoamericana, Escuela Libre de Derecho de Puebla, Instituto

Municipalistas y municipalismo en México

Nacional de Administración Pública, Universidad Autónoma de Yucatán, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Instituto de Administración Pública de Puebla, Universidad Autónoma de Baja California Sur, así como en el Colegio de la Frontera Norte. Ha prestado también asesoría en las áreas administrativas que domina: planeación y evaluación de programas y proyectos, auditoría interna, desarrollo organizacional, profesionalización y estudios financieros (Mejía, 2017: 3).

Conclusiones

José Mejía Lira ha hecho de las coyunturas el éxito de su vida profesional y, como parte de ella, ha aportado su producción literaria y experiencia municipalista. La primera de ellas, frecuente entre 1991 y 1999, puede considerarse motor de innovación a partir de una mezcla metodológica, pues recabó de las políticas públicas el análisis inicial de los problemas públicos para proyectar decisiones gubernamentales, aunque las etapas subsecuentes de diseño las sugirió dentro las formalidades de la planeación democrática, mientras que la implementación derivada exigió el ajuste incremental de la institución municipal ortodoxa.

Los trabajos de investigación coincidieron en presentar hallazgos empíricos que resultaron de la aplicación de encuestas. Adicionalmente, las propuestas de reivindicación operativa pueden resumirse en tres ejes sucesivos. El eje sustantivo considera la comprensión de los problemas públicos, el procesamiento de las demandas sociales, así como la continuidad de decisiones racionales, incrementales y correlacionadas. El eje adjetivo intenta adecuar los recursos administrativos internos para hacer posible lo sustantivo, dando especial tratamiento a los desequilibrios financieros y a las carencias de formación de los recursos humanos. Como curso culminante, el eje administrativo plantea la sistematización objetiva de las tareas de planeación y programación, así como el desarrollo organizacional vinculante de la estructura municipal y la participación ciudadana.

La segunda aportación de José Mejía Lira, desarrollada entre 2007 y 2015, fueron prácticas directas de planeación y seguimiento financiero implantadas durante su gestión como Tesorero Municipal de San Luis Potosí, así como de control legislativo desarrollado como auditor especial de fiscalización municipal y sus organismos.

Referencias

- Mejía, J. (1991^a), *La modernización municipal*, 1^a ed., Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, pp. 27.
- Mejía, J. (1991^b), *Notas para el estudio de la administración pública estatal y municipal en México*, 1^a ed., Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, pp. 80.
- Mejía, J. (1992^a), *Modalidades administrativas de los municipios mexicanos*, 1^a ed., Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, pp. 21.
- Mejía, J. (1992^b), “La práctica de la planeación en las administraciones públicas municipales”, en *Gestión y Política Pública*, Volumen I, Número 1, pp. 157-174.
- Mejía, J. (1994^a), *Problemática y desarrollo municipal*, 1^a ed., Plaza y Valdés, Universidad Iberoamericana, México, pp. 243.
- Mejía, J. (1994^b), *Servicios públicos municipales*, 1^a ed., Universidad Autónoma del Estado de México, México, pp. 166.
- Mejía, J. (1997), “Bases de la participación ciudadana en la gestión de los municipios”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Participación social y ciudadana*, Número 58, pp. 111-133, consultado en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/58/pr/pr12.pdf> [13-04-2017].
- Mejía, J. (1999), *La participación ciudadana en los municipios en la nueva relación Estado-sociedad*, 1^a ed., Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, pp. 16.
- Mejía, J. (2006), *Evaluación por resultados: eje estratégico de la profesionalización*, XI Congreso Internacional del CLAD

**Municipalistas y
municipalismo en México**

sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública,
Guatemala, pp. 10.

Mejía, J. (2017), *Síntesis curricular*, documento personal,
México, pp. 5.

Salinas, S.; Carrasco, J. L.; Cisneros, A.; Mejía, J.; Pérez, A.
(1992); *Los municipios en Iberoamérica*, 1^a ed., Centro
Estatad de Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de
Puebla, México, pp. 326.

Enrique Cabrero Mendoza y el nuevo municipio mexicano

Ady Patricia Carrera Hernández¹⁵

Introducción

El capítulo dedicado al Dr. Enrique Cabrero tiene como objetivo hacer un recuento sistemático de su extensa producción académica, la cual se encuentra vinculada con los cambios experimentados por los gobiernos municipales del país en los últimos 25 años. El texto se compone de cuatro apartados; el primero de ellos resume los antecedentes de su formación. La segunda sección aborda el desarrollo de su investigación en torno al perfil del nuevo municipio mexicano. La tercera parte reseña su contribución en temas que, sin ser estrictamente municipales, están estrechamente relacionados con el área. El cuarto y último apartado detalla el cambio que se produjo en su carrera al pasar de su rol como académico a alto funcionario del gobierno federal. Es importante destacar que en este trabajo no se hace referencia a todas las publicaciones del Dr. Cabrero, sino sólo a las que se ha considerado son las más importantes y permiten trazar la evolución de su investigación.

I. Antes del municipio

Enrique Cabrero nació en la ciudad de San Luis Potosí, México, el 8 de febrero de 1956; y según declara, cuando era niño su interés estaba en la astronomía, las estrellas y las constelaciones (CONACyT, 2017). Afortunadamente para las ciencias sociales, esa vocación cambió y se graduó de Licenciado en Administración en la Escuela de Comercio y Administración de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí en 1977. Una vez concluida su licenciatura, se trasladó a la capital del país para cursar la Maestría en Administración Pública en el Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C. (CIDE) en donde

¹⁵ Profesora Investigadora del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS) del Instituto Politécnico Nacional. Email: adymex@yahoo.com
La autora agradece los comentarios del Dr. Enrique Cabrero Mendoza para la elaboración de este texto.

obtuvo el grado en 1980. Esta institución se convertiría en la base de su brillante trayectoria, y fue hasta que concluyó su maestría que decidió seguir la carrera académica.

Con dicho fin se trasladó a Francia, en donde se graduó en el Programa de Perfeccionamiento Pedagógico por el Centre d'Enseignement Supérieur des Affaires (CES) en 1982. Posteriormente, inició sus estudios de Doctorado en Gestión con Especialidad en Política y Empresa Pública en la École de Hautes Études Commerciales (HEC) en el mismo país. Lamentablemente, la repentina muerte de su padre le obligó a volver a México sin haber concluido sus estudios. Finalmente, en 2001 obtuvo el grado de Doctor en Ciencias de Gestión en la misma institución francesa en la que había iniciado su programa de doctorado.

De regreso en México en 1984, se incorporó como investigador en la División de Administración Pública (DAP) del CIDE. Pocas gente lo recuerda, pero al principio su trabajo académico se enfocó sobre todo en el tema con el que había iniciado sus estudios de doctorado: las empresas públicas. Publicó varios artículos en la Revista *Empresa Pública* que entonces tenía el CIDE, tales como Procesos decisivos y estructura de poder en la empresa pública mexicana (1986); Modelo de análisis estratégico para empresas públicas (1986); Implicaciones tecnológicas a partir de la reconversión industrial: el caso de las empresas públicas en México (1987); así como un capítulo de libro titulado *Empresa pública, tecnología y reconversión industrial* (1987).

Para entonces, México, al igual que el resto del mundo, había entrado en la fase de adelgazamiento del Estado, y el sector paraestatal había disminuido considerablemente, pasando a manos del sector privado. Quizá por ello, el interés de Cabrero se redirigió a temas que en aquel tiempo no eran muy estudiados pero que en el futuro lo llevarían a convertirse en uno de los investigadores más importantes en el área de administración pública, gobierno y políticas públicas. Para finales de la década de los 80, sus trabajos se enfocaron ya claramente en las

Municipalistas y municipalismo en México

temáticas que habrán de convertirse en su sello distintivo y en los que el gobierno local ocuparía un lugar privilegiado.

II. El nuevo municipio mexicano

En 1992 publicó, junto con José Mejía, el documento de trabajo Marco teórico metodológico para el estudio de las políticas descentralizadoras en México, que sería un texto seminal de una de sus líneas de investigación más importantes. A él se fueron sumando muchas otras publicaciones en este tema, entre las que destacan: Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Retos y experiencias (1996); Les politiques de décentralisation: un point de vue latinoaméricain (1997); Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos (1998); Los dilemas de la descentralización en México (2000), y Government Decentralization and Decentralized Governance in Latin America: The Silent Revolution at the Local Level? (2007).

Si bien su interés por la descentralización lo condujo de manera natural al estudio de los gobiernos municipales, el factor más decisivo en la orientación de su investigación fue el histórico proceso de transformación que empezaban a experimentar los ayuntamientos mexicanos a finales de la década de los 80, y que se consolidaría en los 90. Hasta entonces, los municipios habían sido meramente agencias administrativas de los gobiernos federal y estatales; pero una serie de acontecimientos económicos, políticos y sociales empezó a transformar esta situación. La crisis fiscal iniciada a principios de la década de los 80, tuvo un efecto devastador en el monopolio político que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) había tenido durante medio siglo en los tres ámbitos de gobierno.

Los llamados partidos de oposición, con el Partido Acción Nacional (PAN) a la cabeza, aprovecharon el descontento social de la población para acceder a espacios de gobierno que le habían sido vetados hasta entonces. Entre 1982 y 1983, el PAN obtuvo una serie de importantes victorias a nivel municipal, las

más destacadas fueron los ayuntamientos de las capitales de cinco estados: Chihuahua, Durango, Sonora, Guanajuato y San Luis Potosí (Rodríguez, 1992: 129). A partir de 1989, el número de ayuntamientos gobernados por la entonces denominada 'oposición' fue creciendo significativamente. Entre ellos, destacó el caso del municipio de León, Guanajuato, que bajo la presidencia del Ing. Carlos Medina Plascencia se convertiría en el ícono del nuevo municipio mexicano.

En general, los ayuntamientos panistas de esa época se caracterizaron por una forma de gestión completamente distinta, generaron los primeros programas de participación ciudadana, aprovechamiento de ingresos propios, formas alternativas para la prestación de servicios públicos y una serie de cambios que serían documentados durante muchos años por un grupo de investigadores encabezados por Enrique Cabrero. Curiosamente, su primera publicación registrada no fue sobre gobiernos municipales, sino un artículo llamado La administración estatal ante el proceso modernizador, publicado por el INAP (1989); pero a partir de los 90, su principal línea de investigación se concentró en los cambios que empezaban a evidenciarse en los ayuntamientos del país.

Su interés por el estudio de los gobiernos locales se vio acompañado por una iniciativa de la Fundación Ford, que a principios de la década de los 90 promovió el análisis de las transformaciones que experimentaban los municipios latinoamericanos; lo que evidenciaba que los cambios del gobierno local eran un fenómeno que se estaba produciendo en toda la región. La iniciativa de la Fundación tenía dos propósitos:

Primero, promover la investigación orientada a identificar, analizar y divulgar experiencias exitosas de gobierno local y, en segundo lugar, aumentar la capacidad de investigadores y líderes cívicos para entender, analizar y monitorear las decisiones y el desempeño gubernamentales (Krasevac, 1996: 7).

De 1993 a 1997, el apoyo financiero de la Fundación Ford fue esencial para el estudio de este tema por parte de Cabrero y

Municipalistas y municipalismo en México

su grupo; aunque no fue la única vez que esta organización apoyaría su trabajo, como se verá más adelante. Aunque hubo varias publicaciones en revistas y libros, como: Los nuevos gobiernos locales en el México de nuestros días. Hacia una nueva estrategia para la descentralización (1995), o La experiencia innovadora reciente en municipios mexicanos. Hacia mejores gobiernos o mejores administraciones municipales (1996); el texto que se convertiría en insignia de esta corriente fue La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales, que apareció en 1995.

Con ese libro se abrió la línea de investigación más importante sobre el municipio mexicano moderno en la que la innovación ocuparía un lugar central durante las siguientes dos décadas. En 1996 se publicó Los dilemas de la modernización municipal: Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México, en el que quien esto escribe tuvo la invaluable oportunidad de iniciar su trabajo como asistente de investigación. Este texto fue uno de los primeros en estudiar la paulatina transformación que empezaban a experimentar las haciendas locales como consecuencia de la reforma de 1983 al Art. 115 Constitucional. Asimismo, fue un trabajo seminal sobre el uso de indicadores para evaluar la evolución de las finanzas municipales y, junto con el libro que le precedió, convirtió el análisis de buenas prácticas en un elemento básico para los estudios municipales.

Durante la última década del siglo pasado, Cabrero alimentó el tema de la innovación en los gobiernos locales con una gran cantidad de textos. En 1997 publicó un libro en el que analizó otra innovación del ámbito municipal: la incorporación de la nueva gestión pública. *Del administrador al gerente público*, un análisis de la evolución y cambio de la administración pública y del perfil de los dirigentes de organizaciones gubernamentales, que apareció bajo el sello del INAP y se convirtió en una referencia obligada. Un año después, cuando se encontraba en una estancia sabática en la École de Hatues Études Commerciales en Francia, para sorpresa suya y de su familia, recibió la visita

de un representante de la Secretaría de la Defensa Nacional ya que querían utilizar el libro como material para los cursos de sus oficiales.

De esta forma, el análisis de lo que pasaba en la esfera local, se convirtió en referencia para entender un fenómeno que no había sido documentado, pero era ya una realidad en el gobierno federal. Además de ese libro, Cabrero ha publicado otros importantes trabajos sobre el mismo tópico, tales como: *Gestión Pública. Un estudio introductorio* (1998b); *Gerencia Pública Municipal. Conceptos básicos y estudios de caso* (1999); *Between New Public Management and New Public Governance: The Case of Mexican Municipalities* (2005), e *Instrumentos del New Public Management para construir una New Public Governance. El caso de los gobiernos locales en México* (2009). Los estudios sobre innovación local y el consecuente surgimiento y evolución de una agenda de políticas públicas municipales también ha sido documentado por Cabrero en muchos textos. Entre ellos destacan: *Mexican Local Governance: Fleeting changes or permanent transformation?* (2000), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción* (2003) e *Innovación local en América Latina* (2008).

Los cambios estudiados en la década de los 90, se fueron extendiendo en ayuntamientos de todo tipo a lo largo y ancho del país; ya no eran sólo los municipios panistas los que generaban buenas prácticas, era un fenómeno más extenso. En 2001, Enrique Cabrero emprendió un nuevo e importante proyecto al crear el Premio Gobierno y Gestión Local que, una vez más, contó con el apoyo financiero y técnico de la Fundación Ford, la cual ya había desarrollado este tipo de iniciativas en otros países del mundo. El Premio documentó experiencias innovadoras consideradas buenas prácticas en diversas publicaciones de 2001 a 2009, convirtiéndose en la base de datos más importante del país para el estudio de la evolución de la gestión municipal (véase el capítulo correspondiente en este volumen). Los dos primeros libros fueron coordinados por Cabrero: *Innovación en gobiernos locales: Un panorama de experiencias municipales*

Municipalistas y municipalismo en México

en México (2002) y Gobiernos locales trabajando. Un recorrido a través de prácticas de gestión que funcionan (2003).

Como era de esperarse, en los ocho volúmenes que examinan buenas prácticas de municipios mexicanos, colaboraron los colegas que desde principios de la década de los 90 habían acompañado la investigación de Cabrero sobre los gobiernos locales. Fue en este contexto que Cabrero, una vez más, buscó el apoyo de la Fundación Ford para formalizar la red que de manera natural se había ido creando con los años. De esta forma, el 22 de diciembre de 2003, se registró ante notario público la creación de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A. C. (IGLOM); la cual ha ido creciendo paulatinamente y ha contribuido con diversos textos especializados en la materia. Actualmente, la mayor parte de los investigadores en el área de gobiernos locales del país se encuentra adscrito a esta Red y han sido influenciados en su formación por el grupo de colegas que la crearon (véase el capítulo respectivo en este volumen).

La innovación no es sólo un tema sino una característica de la investigación de Enrique Cabrero. En 2006 publicó *Acción pública y desarrollo local*, en el que conjunta los temas de descentralización, innovación en gobiernos locales, capacidades institucionales, finanzas municipales, políticas públicas y el desarrollo local. Éste se convirtió también en un texto seminal al ser de los primeros en México en utilizar el concepto de acción pública y redes de política pública. Como era de esperarse, el estudio de lo que pasa en lo local está estrechamente vinculado a procesos más amplios, como el agotamiento de un esquema federal paradójicamente centralista. Es por ello que los intereses de Enrique Cabrero rebasan la esfera local y le resulta indispensable enlazar su investigación con otros temas inevitablemente relacionados.

III. Más allá del municipio

Uno de esos temas es precisamente el federalismo, que Cabrero adoptó como otra línea de investigación, vinculándola a los cambios que ocurrían en los gobiernos subnacionales. En el

marco de un proyecto desarrollado con investigadores de la Escuela Lyndon B. Johnson de la Universidad de Texas en Austin, aparecieron textos como: *Claroscuros del nuevo federalismo mexicano. Estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local* (1998) y *Bringing the States Back-In: New Federalism and State Government in México* (1999). El tema del federalismo siguió presente en su investigación durante la primera década del siglo XXI con publicaciones como *La reconstrucción del pacto federal: ¿múltiples gobiernos o un gobierno multinivel?* (2005), *El Federalismo en los Estados Unidos Mexicanos* (2007) y *El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva* (2008).

Desde que publicó en 1996 el libro sobre gestión hacendaria municipal, Enrique Cabrero entendió claramente que el componente fiscal del federalismo es un factor estratégico en la mejora de la gestión de los gobiernos subnacionales y ha dedicado algunas publicaciones a este tema. En 2000 apareció *Assignment of Spending Responsibilities and Service Delivery* y *La trampa del federalismo fiscal* en 2008. Pero su texto más influyente en la materia es quizá el que vincula el tema del federalismo fiscal a las capacidades de los gobiernos subnacionales: *Descentralización fiscal y debilidades institucionales. Las paradojas del caso mexicano* (2004). El texto, en coautoría con quien esto escribe, fue quizá el primero en México en analizar empíricamente la importancia de las capacidades institucionales en la gestión de estados y municipios.

Otros trabajos en esta línea son *Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina* (2006) y *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la encuesta INEGI 2009* (2011). Respecto a este texto es importante señalar que el primer esfuerzo por evaluar el perfil de la gestión local en México fue un estudio coordinado por el Dr. Raúl Olmedo publicado a principios de la década de los 80, aunque sólo se aplicó en 100 municipios (CNEM, 1982). Fue en 1995, que un grupo integrado por Rodolfo García, Gerardo Rivera y quien esto escribe, y coordinado por

Municipalistas y municipalismo en México

Enrique Cabrero y Vicente Anaya Cadena, diseñó la Encuesta Perfil de los Municipios en México.

Ese instrumento logró aplicarse en 2,395 municipios y su levantamiento corrió a cargo del INEGI y el Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Posteriormente, entre 2000 y 2004, el Instituto Nacional de Desarrollo Social y la Secretaría de Desarrollo Social retomaron este instrumento, rediseñándolo para actualizar la información sobre el perfil institucional de los municipios mexicanos. El INEGI continuó con este esfuerzo y en 2011 publicó el primer Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales; que ha renovado en 2013 y 2015. Entre otras muchas cosas, los datos que han aportado esos instrumentos han permitido dar cuenta de la transformación del perfil de los gobiernos municipales en el marco del proceso de desarrollo urbano. En un país en el que 80 por ciento de su población se asienta en ciudades, el estudio de estos conglomerados se vuelve prioritario.

Los primeros trabajos de Cabrero sobre el tema de ciudades se encuentran en la década de los 90, cuando escribió algo sobre servicios públicos en municipios urbanos, pero a partir de la primera década de este siglo, se irá convirtiendo paulatinamente en el tema central de su investigación. Entre 2003 y 2014 ha escrito una gran cantidad de artículos, capítulos de libro y libros que analizan prioritariamente la competitividad de las ciudades mexicanas. Destacan los textos: Ciudades competitivas-ciudades cooperativas: Conceptos clave y construcción de un índice para ciudades mexicanas (2003), Ciudades del Siglo XXI: ¿Competencia o Cooperación? (Arce *et al.*, 2005), Competitividad de las ciudades en México. La nueva agenda urbana (2009), Ciudades mexicanas. ¿Desafíos en concierto? (2011) y Retos de la competitividad urbana (2013). En esta línea destaca el diseño de un índice de competitividad de las ciudades de México que fue pionero en la materia y que además ofreció líneas de política pública al respecto (Huber y Mungaray, 2017).

La investigación de Enrique Cabrero también ha cubierto otros temas, además de los que aquí se han señalado. En 1986 se

graduó un talentoso estudiante de la Maestría en Administración Pública del CIDE, y se incorporó inmediatamente a su planta de investigadores. A partir de entonces, David Arellano Gault y Enrique Cabrero se convirtieron en una mancuerna que ha generado una gran cantidad de investigación en diversos temas, entre ellos, el de estudios organizacionales. Aunque Arellano ha dedicado más atención a esta línea, Cabrero ha trabajado también en ella; y entre ambos han publicado diversos textos, entre ellos: Modelos Organizacionales Autóctonos para América Latina (1992), Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica (1993) y Reformando al gobierno. Una Visión Organizacional del cambio gubernamental (2000), por citar sólo algunos de ellos.

Las disciplinas de la administración pública y las políticas públicas también han recibido atención en la extensa producción de Cabrero, entre otros se pueden mencionar los textos: Retos y perspectivas en la administración pública mexicana. Entre la tradición y el cambio (1991), Evolución reciente de los procesos de reforma de la administración pública y su efecto en modelos organizacionales (1993), Hacia la modernización administrativa: Una propuesta de la sociedad (1995), Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México (2000) y Administración pública (2010). Su actividad en estas disciplinas no se ha limitado a escribir sobre ellas, en 1992 fundó la revista Gestión y Política Pública del CIDE, con el objetivo de:

ofrecer un espacio de discusión académica para dar a conocer planteamientos teóricos, resultados de investigaciones empíricas y experiencias de gestión, todo esto en el ámbito de las políticas públicas y de la gestión de organizaciones gubernamentales. La revista busca ofrecer una respuesta al problema fundamental contemporáneo de la agenda de la reforma estatal. Su intención es, por lo tanto, llegar a los estudiosos de la gestión gubernamental y también a los formuladores de políticas públicas en México y otros países alrededor del mundo (CIDE, 2017).

Municipalistas y municipalismo en México

La revista se ha convertido en un referente internacional y está registrada en: Índice de Revistas Mexicanas de Investigación Científica y Tecnológica del CONACYT, la Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe (Redalyc), la Scientific Electronic Library Online (SciELO), el CSA Cambridge Scientific Abstracts, los productos de Elsevier, Scopus y el Hispanic American Periodicals Index (HAPI) (Id.).

Enrique Cabrero ha sido profesor en instituciones nacionales como El Colegio de México, El Colegio de la Frontera Norte, el Instituto Tecnológico Autónomo de México, la Universidad Autónoma de San Luis Potosí y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. También ha impartido cátedra en el extranjero, en Le Ecole Normale Supérieure de Francia, la Universidad de Birmingham en Reino Unido, la Universidad Autónoma de Barcelona en España y la Escuela HEC de Francia. Asimismo, ha sido consultor para organismos tales como la Fundación Ford, el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Organización *para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*.

Su incansable labor académica lo ha hecho acreedor de un gran número de reconocimientos, entre los que destacan ser Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel III, Miembro fundador de la Academia de Políticas Públicas, Miembro regular de la Academia Mexicana de Ciencias, Miembro del Consejo Consultivo del Woodrow Wilson Center (Mexico Institute), Miembro del Consejo del Instituto Mexicano para la Competitividad, Caballero en la Orden de las Palmas Académicas del Ministerio de Educación Nacional de Francia, Caballero de la Orden del Mérito por el Gobierno de la República Francesa y Comendador de la Orden del Imperio Británico, por el Gobierno del Reino Unido de la Gran Bretaña.

IV. De la academia a la gestión pública

A lo largo de su fructífera carrera Enrique Cabrero ha mostrado que además de un distinguido académico es también un líder nato y magnífico gestor, lo que lo ha llevado a ocupar importantes

puestos del ámbito académico y público. Entre otros, se ha desempeñado como Director de la División de Administración Pública del CIDE, así como Director General de la misma institución de 2004 a 2012. Durante su gestión al frente del CIDE gestionó la apertura del CIDE Región Centro en la ciudad de Aguascalientes, que fue inaugurado en septiembre de 2011. Esta institución se propone ser un espacio de excelencia enfocado en el estudio multidisciplinar de lo regional. Actualmente, en él se imparte la licenciatura en Políticas Públicas y la Maestría en Gerencia Pública.

En 2006, Cabrero publicó *El diseño institucional de la política de ciencia y tecnología en México* y fue coautor en 2012 de *La difícil vinculación universidad-empresa en México ¿Hacia la construcción de la triple hélice?* Estos trabajos fueron un augurio para su designación como Director General del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) en enero de 2013. En esta posición ha permanecido durante cinco años con la difícil labor de fortalecer la ciencia y tecnología del país en un contexto de recortes presupuestales y gran incertidumbre financiera externa. No obstante, entre otros logros, gestionó en 2014 la creación del Centro Interdisciplinario de Estudios Metropolitanos (CentroMet), que fue incubado en el Instituto de Investigaciones Dr. José Luis Mora.

Como es de esperarse, poco tiempo ha dedicado a su trabajo de investigación y sus más recientes publicaciones se encuentran relacionadas con su labor como responsable de la política de ciencia y tecnología del país: *Ciudades del conocimiento, ciudades sustentables* (2014) y *Principales logros y desafíos del Sistema Nacional de Investigadores a 30 años de su creación* (2015). Es difícil decir qué ocurrirá una vez que concluya su encargo como Director del CONACYT en noviembre de 2018, con el cambio de gobierno federal. Lo único seguro es que independientemente del camino que tome, se ha ganado ya un lugar privilegiado en la historia de los estudios municipales en México, y que su incansable genio le permitirá seguir contribuyendo a ellos en donde quiera que esté.

Referencias consultadas

- Arce, Carlos, E. Cabrero y A. Ziccardi (2005). *Ciudades del Siglo XXI: ¿Competencia o Cooperación?* México: Cámara de Diputados LIX Legislatura, CIDE y Miguel Ángel Porrúa.
- Arellano, David, E. Cabrero y A. del Castillo (coords.) (2000). *Reformando al gobierno. Una Visión Organizacional del cambio gubernamental.* México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- Arguelles, Antonio (1995). *Hacia la modernización administrativa: Una propuesta de la sociedad.* México: Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero, Enrique (2015). Principales logros y desafíos del Sistema Nacional de Investigadores a 30 años de su creación. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, vol. 10, no. 28, pp. 1-12.
- (2014). Ciudades del conocimiento, ciudades sustentables. *Ciencia, Revista de la Academia Mexicana de Ciencias*, vol. 65, no. 4, pp. 34-39.
- (ed.) (2013). *Retos a la competitividad urbana en México.* México: CIDE.
- (coord.) (2011). *Ciudades mexicanas. ¿Desafíos en concierto?* México: CONACULTA.
- (2010). *Administración Pública. Antología de la biblioteca básica de Administración Pública.* México: Siglo XXI Editores-Escuela de Administración Pública del D.F.
- (coord.) (2009). *Competitividad de las ciudades en México. La nueva agenda urbana.* México: CIDE- Secretaría de Economía.
- (2008). La trampa del federalismo fiscal. *Revista Nexos*. vol. 371. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=12811> (3/11/17).
- (2008). El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva. *Federalismo y Descentralización.* México: CONAGO.
- (2007). *El Federalismo en los Estados Unidos Mexicanos.* Serie Para Entender. México: Nostra Ediciones.
- (2007). Government Decentralization and Decentralized Governance in Latin America: The Silent Revolution at the Local Level? En S. Cheema y D. Rondinelli. *Decentralizing*

- Governance: Emerging Concepts and Practices*. USA: Brookings Institution, pp. 156-169.
- (2006), Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina. *Reforma y Democracia*, no. 34, febrero, pp. 1-19.
- (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (2005). La reconstrucción del pacto federal: ¿múltiples gobiernos o un gobierno multinivel? En A. Aziz y J. Alonso (coords.) *Globalización, Poderes y Seguridad Nacional*. México: Cámara de Diputados LIX Legislatura, CIESAS y Miguel Ángel Porrúa, pp. 227-255
- (2005). Between New Public Management and New Public Governance: The Case of Mexican Municipalities. *International Public Management Review*, vol. 6, no. 1, pp. 76-99.
- (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales. ¿Un obstáculo a la descentralización fiscal? *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, no. 3, pp. 753-784.
- (coord.) (2003). *Gobiernos locales trabajando. Un recorrido a través de prácticas de gestión que funcionan*. México: Cámara de Diputados LVIII Legislatura, INAFED, CIDE, Fundación Ford.
- (coord.) (2003). *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- (coord.) (2001). *Innovación en gobiernos locales: Un panorama de experiencias municipales en México*. México: CIDE-Fundación Ford- Cedemun/INAFED
- (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. *Gestión y Política Pública*, vol. IX, no. 2, pp. 189-229.
- (2000). Mexican Local Governance in Transition: Fleeting Change or Permanent Transformation? *The American Review of Public Administration*, vol. 30, no. 4, pp. 374-388.
- (2000). Los dilemas de la descentralización en México. *Organizacoes & sociedade*, vol. 7, no. 19, pp. 123-152

Municipalistas y municipalismo en México

- (1998). Gestión Pública, un estudio introductorio. En B. Bozeman (coord.), *La gestión pública, su situación actual*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Universidad Autónoma de Tlaxcala y Fondo De Cultura Económica, pp. 19-36.
- (coord.) (1998). *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*. México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- (1997). Les politiques de décentralisation: un point de vue latinoaméricain. *Alternatives Sud Pouvoirs Locaux et Décentralisation*, vol. IV, no. 3, pp. 41-60
- (1997). *Del administrador al gerente público: un análisis de la evolución y cambio de la administración pública y del perfil de los dirigentes de organizaciones gubernamentales*. México: INAP.
- (1996). Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Retos y experiencias. *Nueva Sociedad*, no. 142, marzo-abril, pp. 72-95.
- (1996). La experiencia innovadora reciente en municipios mexicanos. Hacia mejores gobiernos o mejores administraciones municipales. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- (coord.) (1996). *Los dilemas de la modernización municipal: Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*. México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- (1995). Los nuevos gobiernos locales en el México de nuestros días. Hacia una nueva estrategia para la descentralización. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, no. 51, pp. 63-72.
- (1994). *Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Análisis de tendencias y obstáculos en diversos países, Documento de trabajo, no. 19*, México: CIDE.
- (1992). El municipio ante el proceso de modernización. En José Carrasco *Los municipios de Iberoamérica*. México: Centro Estatal de Desarrollo Municipal. Gobierno del Estado de Puebla.
- (1991). Retos y perspectivas en la Administración Pública mexicana. Entre la tradición y el cambio. *Transiciones*

- políticas*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- (1989). La administración estatal ante el proceso modernizador. *Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal*, no. 33, enero-abril, pp. 129-132.
- (1987). Empresa pública, tecnología y reconversión industrial. *Reconversión Industrial en América Latina*. Tomo V. México: Fondo de Cultura Económica.
- (1987). Implicaciones tecnológicas en la empresa pública mexicana a partir de la reconversión industrial. *Revista Empresa Pública, Problemas y Desarrollo*, vol. I, no. 5, Julio – Diciembre.
- (1986). Modelo de análisis estratégico para empresas públicas. *Revista Empresa Pública*, vol. 1, no. 1.
- (1986). Procesos decisorios y estructura de poder en la empresa pública mexicana. *Revista Empresa Pública*, vol. 1, no. 2.
- y D. Arellano (coords.) (2011). *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la encuesta INEGI 2009*. México: CIDE.
- y J. Peña (2009). Instrumentos del New Public Management para construir una New Public Governance. El caso de los gobiernos locales en México. En M. Pardo y E. Velasco *La Gerencia Pública en América del Norte*. México: El Colegio de México.
- y A. Carrera (2008). *Innovación local en América Latina*. México: CIDE-PGYGL-LIASION GROUP-O. LA
- , D. Valadés y S. López (coords.) (2006). *El diseño institucional de la política de ciencia y tecnología en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/CIDE.
- y A. Carrera (2004). Descentralización fiscal y debilidades institucionales. Las paradojas del caso mexicano. En J. Guerrero (coord.) *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*. México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE-Cámara de Diputados LIX Legislatura, pp. 343-393
- , I. Orihuela, y A. Ziccardi (2003). *Ciudades competitivas-ciudades cooperativas: Conceptos clave y construcción de*

Municipalistas y municipalismo en México

- un índice para ciudades mexicanas*. DAP Documento de trabajo 139, México: CIDE.
- y J. Martínez-Vázquez (2000). Assignment of Spending Responsibilities and Service Delivery. En M. Giugale y S. Webb, *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico*. USA: World Bank, pp. 139-176
- y G. Nava (1999). *Gerencia Pública Municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*. México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- , L. Flamand, C. Santizo y A. Vega (1998). Claroscuros del nuevo federalismo mexicano. Estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local. *Gestión y Política Pública*, vol. VI, no. 2, pp. 329-387
- , R. García y M. Gutiérrez (1995). *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- y D. Arellano (1993). Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica. *Gestión y Política Pública*, vol. II, no. 1, pp. 59-85.
- y T. Escotto (1993). *Evolución reciente de los procesos de reforma de la administración pública y su efecto en modelos organizacionales*. Documento de Trabajo 8. DAP. México: CIDE.
- y J. Mejía (1992). *Marco teórico metodológico para el estudio de las políticas descentralizadoras en México*. México: CIDE.
- Arellano, David y E. Cabrero (1992). *Modelos Organizacionales Autóctonos para América Latina*. Documento de Trabajo 5. DAP. México: CIDE.
- Cárdenas, Sergio, E. Cabrero y D. Arellano (eds.) (2012). *La difícil vinculación universidad-empresa en México ¿Hacia la construcción de la triple hélice?* CIDE, México: CIDE.
- CNEM. Centro Nacional de Estudios Municipales (1985). *El desafío municipal*. México: Secretaría de Gobernación.
- CIDE (2017). *Gestión y Política Pública*, disponible en: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/?page_id=11 (27/12/17).

- CONACyT (2017). Enrique Cabrero, el reto de dirigir el Conacyt. Disponible en: <http://www.conacytprensa.mx/index.php/sociedad/personajes/18163-enrique-cabrero-reto-dirigir-conacyt> (30/10/17).
- Huber, G. y A. Mungaray (2017). Los índices de competitividad en México. *Gestión y Política Pública*, vol.26, no.1, pp. 167-218.
- Krasevac, Kimberly (1996). Presentación. En E. Cabrero *et al.* *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa, pp. 7-8.
- Ward, Peter, V. Rodríguez y E. Cabrero (1999). *Bringing the States Back-In: New Federalism and State Government in México*, USA: Lyndon B. Johnson School, University of Texas.

Mauricio Merino Huerta¹⁶

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

Karina Rebeca Ramírez González

Joel Mendoza Ruiz

Introducción

En este libro han cursado, básicamente, dos municipalismos, el intelectual que, contribuyendo con investigación y reflexión, se expresa en la literatura especializada, y el activista que, con acciones afirmativas, va conformando la evolución de las instituciones municipales. Pues bien, Mauricio Merino, como habrá de mostrarse, es la mixtura, síntesis, panorama. Este capítulo se ha organizado de la siguiente manera: en primer término, se describe su perfil de vida, incluyendo formación académica y rasgos destacados de su esfera vital. Después, no sin gran dificultad, se recorta su amplia obra intelectual para hurgar en las tesis centrales que erigen el municipalismo que le caracteriza. Finalmente, se describen, a través de su obra, los filones temáticos que le han mantenido con tan alto nivel de producción.

No dejará de ser audaz esta inicial afirmación, respecto a que Mauricio Merino es síntesis metodológica en el estudio de las instituciones municipales. En su amplia obra, lo mismo se refleja su pasión por la Historia, la Ciencia Política y la reflexión profunda que el justiprecio por la información empírica, quizá por eso, su trayectoria ha sido forjada en instituciones con diferentes tradiciones intelectuales, ya en El Colegio de México, ya en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, pero todas tributarias de rigor académico. Su tendencia a cubrir amplios espectros lo ha llevado a atender otras áreas de problemas públicos que no significan interrupción alguna; en realidad, cada nuevo filón (ética, transparencia,

¹⁶ Agradecemos la gentileza del Dr. Mauricio Merino Huerta, por la entrevista realizada el 15 de enero de 2018, de la cual se ha extraído parte de la información vertida en este documento.

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda
Karina Rebeca Ramírez González
Joel Mendoza Ruiz

profesionalización, federalismo, rendición de cuentas) termina por quedar al servicio de la interpretación de los fenómenos locales.

Mauricio Merino se formó como licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública en las aulas de la, entonces, Escuela Nacional de Estudios Profesionales de Acatlán, de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), entre 1978 y 1982, formación que lo llevó a ampliar sus horizontes a Europa. Así, el Centro de Estudios Constitucionales de España lo acogió, entre 1991 y 1992, para especializarlo en Derecho Constitucional y Ciencia Política y, casi simultáneamente, de la Universidad Complutense adquirió su formación doctoral en Ciencias Políticas y Sociología.

El Dr. Merino es de personalidad multifacética para ejercer y expresar su formación y pensamiento respecto al Estado; lo mismo ha sido analista político en diversos programas televisivos que docente e investigador; funcionario académico-administrativo, que participante y creador de redes sociales y académicas; funcionario público, que periodista.

De sus múltiples experiencias destacan, como analista, su participación en años recientes en los programas “Agenda Pública” y “El mañanero”. Como académico, ha sido paradigmática su adscripción a instituciones como El Colegio de México (Centro de Estudios Internacionales), al Centro de Investigación y Docencia Económicas (División de Administración Pública); a la Universidad Autónoma Metropolitana (Catedra Andrés Molina Enríquez) o, actualmente, a la Universidad Nacional Autónoma de México (Instituto de Investigaciones Jurídicas). En esta vertiente académica ha logrado la distinción como Investigador Nacional, nivel III, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Como si su intensa actividad en sus lugares de adscripción no fuera suficiente, ha participado de manera honoraria en diferentes instancias sociales y académicas aportando su experiencia, conocimiento y opinión. Sobresalen, la Comisión del

Municipalistas y municipalismo en México

Servicio Profesional de Carrera del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (a partir de 2016); el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (a partir de 2016); el Departamento de Investigación Aplicada y Opinión del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (a partir de 2016); el Grupo de Notables del proyecto de Constitución de la Ciudad de México (2016); la Defensoría de los Derechos de la Audiencia del Canal 11 (2012-2013); el Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) (2011-2014); y la Academia Mexicana de Ciencias (a partir de 2007).

La del Dr. Merino es una trayectoria intelectual ataviada de reconocimientos públicos, como el Premio José Pagés Llergo (2012); la Cédula Real de Puebla por Trayectoria (2015); Premio al “Uso de la Información en Medios de Comunicación 2015” del CONEVAL; *Cum Laude* en la titulación del doctorado en Ciencia Política y Sociología, otorgado por la Universidad Complutense de Madrid (1997); o el Premio Carlos Pereyra (1992). Como el lector apreciará, la rica estela de distinciones proviene de diferentes postulantes con abanico amplio de ocupación. Es gratificante observar una carrera creciente fincada en el esfuerzo y perseverancia.

Mauricio Merino sostiene, que tuvo la fortuna de haber sido alumno de dos profesores que marcaron su vida, Roberto Salcedo Aquino y Enrique González Pedrero, pues de ambos obtuvo importantes contribuciones en su carrera, tanto académica como en el servicio público; particularmente, fue profesor adjunto de éste último, impartiendo la materia de Teoría Política, siendo aún muy joven. Ese vínculo se fortaleció al participar con Julieta Campos, esposa de González Pedrero, como asistente en la Dirección de la *Revista de la Universidad*.

Merino atesora sus vínculos personales con otros grandes intelectuales; uno de ellos es el que guarda con Luis Aguilar, a quien le reconoce cierta repercusión en su formación. Evoca de él su manera de asumir las ciencias sociales (en su primera formación), muy en sintonía con Max Weber, además de su

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda
Karina Rebeca Ramírez González
Joel Mendoza Ruiz

aportación al estudio de las políticas públicas. Otro más, con Ludolfo Paramio (director de su tesis doctoral), quien significó una guía trascendental en su estancia en España en donde, por cierto, tuvo la oportunidad de relacionarse con Felipe González y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Sin agotar la lista, bien podría parar con los nombres de Jordi Borja y Manuel Castells, que forman parte de las generaciones de intelectuales contemporáneos con legado evidente.

El encuentro con el municipalismo

A la memoria de Mauricio Merino, a pesar de mediar más de tres décadas, le resulta cercana la conformación de los *Centros Integradores*, creados en ocasión de su participación como titular de planeación durante la gubernatura de Enrique González Pedrero en el Estado de Tabasco, ellos fueron parte de la política de reivindicación local que concibió como estrategia de desarrollo la organización de microregiones y la autonomía de los municipios para confeccionar y realizar sus planes territoriales. Esta experiencia fincó el antecedente de la participación de los municipios en la definición de los presupuestos públicos, aun antes de la célebre Porto Alegre, ciudad a la que se le adjudica el nacimiento del presupuesto participativo (un lustro de diferencia).

Esta novedad institucional exigió redactar una nueva Ley Orgánica Municipal que diera cabida a la creación y funcionamiento de los Centros Integradores. La estrategia, centrada en la planeación y gestión del gasto a partir de los municipios, cobró celebridad y muchos estados en el país intentaron asumir formas similares. Este episodio abrió la esperanza de capilaridad municipios-estados-federación en el ordenamiento territorial para el desarrollo.

Al Dr. Merino, por su pertenencia generacional o por las circunstancias que la historia va determinando, le ha tocado ser parte de un segmento de estudiosos que cobijó con fe y pasión la esperanza de municipios fuertes como componentes de un Estado fuerte. Fortaleza lograda por cambios sustanciados en la

Municipalistas y municipalismo en México

mejor tradición republicana. La estela que va dejando su obra, desde los paradigmáticos Centros Integradores en Tabasco hasta su obra reciente muestran consistencia intelectual que poco abunda en un medio tan mermado por la moda y el cortoplacismo.

Merino lamenta que el municipalismo de nuestros días haya perdido fuerza y encuentra parte de la explicación en que ya no se estudia como panorama, sino que se focaliza en temas muy específicos, ocasionando visiones fragmentadas. El municipalismo, dice, debe ser visto como un circo en donde varias pistas se puedan observar simultáneamente. Realmente, estos son días de abandono para el municipalismo, acaso porque la agenda de reforma municipal no prosperó como se venía planteando por un nutrido grupo de municipalistas que colmó diferentes organizaciones, instituciones académicas y redes de investigación.

Aunque la actividad del Dr. Merino es versátil y atiende, pudiera decirse, varios frentes de expresión, su obra ha resistido la tentación, tan recurrente hoy por hoy, de abordar temas que la palestra de los técnicos ha llevado a niveles de agenda de cambio. Su convicción se mantiene centrada en la sustancia activa del Estado: la política.

Rememora la intensa actividad que realizó al lado de notables municipalistas del país, que derivó en la creación de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales en México (IGLOM), de la cual es uno de los fundadores. Se reconoce en esa generación y a ella le atribuye un gran avance para el municipalismo contemporáneo, aunque el sistema político haya resultado poco permeable ante sus planteamientos.

Justamente, la alternancia y pluralidad política, que abrieron la expectativa de desarrollo político e institucional, fueron haciendo a un lado a los municipios, pues lejos de entenderlos como un mecanismo para solucionar problemas en el país, los convirtieron en un problema en sí mismos. Esta visión limitada y apocalíptica puede ser la base del reflujo centralista que se

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda
Karina Rebeca Ramírez González
Joel Mendoza Ruiz

vive en México y que se expresa de manera poco decorosa de las instituciones locales a la hora de pensar en problemas y soluciones. El municipio es el continente de la riqueza y el lugar por excelencia en donde se debieran resolver muchos de los problemas públicos, por lo que debiera tener un lugar mejor definido en la Constitución y mejor operación en el federalismo mexicano.

De manera muy reciente, en 2016, al participar en la conformación de la Constitución de la Ciudad de México, Merino, acorde a su espíritu municipalista y de estadista, impulsó la idea de que los ciudadanos gobernados con ese emergente instrumento tuvieran constitucionalmente garantizado su derecho a la *buena administración pública*. Esta idea encierra una enorme potencia en sí misma, ya que es capaz de derivar legislación secundaria, políticas de mejoramiento publiadministrativo, configuración de nuevas instituciones y una creciente expectativa y demanda ciudadana por cristalizar el precepto. Se trata de detonar el desarrollo institucional de la Ciudad de México y de empoderar a sus ciudadanos para juzgar el desempeño de autoridades y funcionarios públicos.

El municipalismo de Mauricio Merino desborda con claridad la academia intramuros; su convicción sobre la necesidad y conveniencia de entender que los municipios son un enclave en la atención de los problemas del desarrollo nacional se refleja en su obra escrita (ora de investigación, ora de reflexión), pero también en su activismo al interior de diferentes redes sociales, o en la función pública, o atendiendo programas académicos vinculados a esta asignatura. En realidad, el capítulo del Dr. Merino hubiera cabido en cualquiera de las secciones de este libro, lo que dice suficiente sobre su versatilidad y holismo municipalista.

La obra municipalista

La obra escrita de Mauricio Merino es particularmente amplia, pero a la pregunta de cuáles son sus textos preferidos o con

Municipalistas y municipalismo en México

especial significado municipalista, señala *Gobierno local, Poder Nacional; Fuera del centro; La gestión profesional del municipio; y Régimen municipal en México*. Todas estas piezas editoriales son portadoras de rigor científico y compromiso republicano con el desvelo del panorama municipal en el marco del Estado mexicano.

Así, su tesis doctoral, convertida en el libro *Gobierno local, poder nacional: la contienda por la formación del Estado mexicano* (1998), si bien enfatizó en sus seis capítulos la forma en que los gobiernos municipales fueron perdiendo atribuciones y capacidad de gestión a lo largo de la vida nacional, no hizo de tales gobiernos su objeto de estudio. La esencia fue la formación tardía del Estado mexicano según el desempeño político de cada orden de gobierno: 1) la concentración de poder en el gobierno nacional, 2) la base de organización que cedieron paulatinamente los gobiernos locales, y 3) la ausencia y en ocasiones encono de los gobiernos estatales. De ese modo, se consideró que la fragilidad del Estado mexicano fue consecuencia de que los aparatos creados por el gobierno nacional suplieron las funciones estatales y municipales (Merino, 1998: 259-265).

Diestro en la didáctica para exponer su obra, dice (a manera de hipótesis) que el municipio fue aliado del centralismo (en plena efervescencia liberal), apoyándose en otras dos conjeturas:

la primera, que durante ese proceso de concentración de las decisiones en el gobierno de la República, los municipios fueron perdiendo paulatinamente sus propias capacidades de decisión y de acción; la segunda, que el centralismo político del país no se explicaría sin haber tenido como sustento un instrumento eficaz de dominación a lo largo del territorio nacional (...) (lo que permite entender) por qué la estabilidad política producida por el presidencialismo en México no ha dependido tanto de sus atribuciones formales, constitucionales, como de su capacidad para controlar con eficacia las

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda
Karina Rebeca Ramírez González
Joel Mendoza Ruiz

instituciones locales. Y de ahí una obviedad: para reducir el peso del centralismo político mexicano, sin alterar la estabilidad del país, no sería suficiente desmantelar las atribuciones concedidas al gobierno de la República, sino que haría falta, además, buscar un nuevo equilibrio territorial (Merino, 1998: 14)

Se aprecia en ésta, como en otras obras, la autoridad intelectual para sugerir fórmulas posibles (un nuevo equilibrio territorial) susceptibles de convertirse en programa de acción., sin comprometerse con la exclusiva emoción del discurso político, tan recurrente en ocasión de reivindicación municipalista.

Por otro lado, *Fuera del centro* (1992), es uno de los mejores documentos para exponer la histórica tensión institucional entre el centro y la periferia, en diferentes momentos históricos de la vida asociada en lo que hoy es México. Dice el autor que “la estabilidad del país ha descansado, en distintas épocas, en el precario equilibrio entre un poder concentrado en la capital, y una base de dominación territorial tan amplia como dispersa” (Merino, 1992: 9), tesis que contraviene la creencia de que a las generaciones actuales les ha tocado vivir el peor momento del centralismo y ayuda a enfocar históricamente el problema para imaginar alternativas a esa reciedumbre unicéntrica.

Para demostrar su tesis, en primera instancia, Merino estudia la línea evolutiva del aparato administrativo del centro, extrayendo los rasgos que demuestran continuidad con las tendencias de hoy. Explica el crecimiento del centro a lo largo de la historia, exponiendo las razones de los actores de cada momento que, invariablemente, han soslayado la conveniencia de fortalecer las instituciones locales, diciendo:

Al principio, por la necesidad de encontrar un cause propio luego de la independencia; más tarde, por la obligación de construir un Estado nacional capaz de poner en marcha las iniciativas de una sociedad civil incipiente; años, después, por el deseo revolucionario

Municipalistas y municipalismo en México

de llevar a la práctica un proyecto realmente social; en fechas más próximas, por hacer crecer la economía nacional en una dirección definida; ahora, por la necesidad de poner al día los expedientes económicos y financieros de México, que dejaron al país al margen de los nuevos giros de la interdependencia mundial (Merino, 1992:15-16).

La conclusión capitular de que la dirección económica (y su mundialización) ha tratado de justificar el crecimiento del centro, le lleva a preguntarse por la utilidad de mantener centralizadas otras áreas de política, como el desarrollo social, deslizando una audaz y documentada alternativa en donde se inserten los municipios. Ello no sólo equilibraría el peso de las políticas, sino daría nuevos aientos al federalismo mexicano.

La última parte de *Fuera del centro* es una ofrenda a los municipios, pero no en el sentido romántico y de exaltación del débil; es el reconocimiento del papel que juegan estas instituciones en la reproducción social y en la promoción de la ciudadanía. En un pasaje de la Introducción, se aprecia tal convicción:

En los municipios, aun atados a las regulaciones impuestas por los estados y por el gobierno central, reside una de las posibilidades más amplias para recuperar los equilibrios entre dominación y acción política; entre dirección administrativa y organización democrática; entre libertad de mercado y participación social; entre centro y periferia (Merino, 1992:17).

Lo que podría leerse inicialmente como una propuesta de equilibrios competenciales, cierra, de manera magistral, como una propuesta de ampliación y potenciación de la democracia, repensando las posibilidades de los espacios locales y no la mera “modernización administrativa” configurada en tono de evangelización administrativa de la periferia por el centro.

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda
Karina Rebeca Ramírez González
Joel Mendoza Ruiz

En *La gestión profesional de los municipios en México* (2006a), editada por Mauricio Merino con la colaboración de otros autores, se encuentra una de sus preocupaciones centrales: la capacidad de las burocracias municipales para enfrentar el reto de transformar a los municipios y garantizar el cumplimiento de su misión por asegurar la calidad de vida de sus habitantes.

El texto está dedicado a evaluar el estado de las políticas de profesionalización en los municipios del país. Parte de considerar que no existen modelos definitivos como criterios de comparación, sin embargo, deja salvada esa ausencia al buscar en cada estudio los rasgos de integralidad y coherencia.

Entre los propósitos del libro se encuentra la revisión de los métodos que se han perfilado para emprender políticas de profesionalización, como la certificación de procesos pertenecientes a la familia de normas ISO-9001, derivadas de la denominada gestión de calidad; o el enfoque de competencias, identificado con cierta concepción del trabajo, impulsada a fines del siglo XX, que tiene como premisa reapreciar el trabajo por lo que son capaces de realizar las personas en ambientes reales y no por calificaciones de instituciones educativas.

Otros métodos empleados se fincan en sistemas de indicadores de desempeño, encaminados a ofrecer estímulos e incentivos al personal aplicado en conseguir los logros pretendidos; en los sistemas de contraloría social; o en la formación de equipos profesionales estratégicos.

Otro de los propósitos manifiestos, es que los municipios encuentren en el libro una referencia que les permita pensar y precaver posibilidades y límites de los diferentes modelos y experiencias. Así, por sus diversos propósitos, este material es el producto de un intento serio y sistemático por entender qué está ocurriendo en la práctica; qué ofrecen los diferentes enfoques y modelos; y qué elementos pueden ser factores de éxito o fracaso en los intentos por emprender políticas de profesionalización.

Municipalistas y municipalismo en México

De manera particular, el capítulo *La profesionalización municipal en México*, a cargo de Mauricio Merino, ofrece una categorización de la profesionalización del servicio público, contribución pertinente si se considera que la expresión ha sido polisémica y, por tanto, poco útil para el estudio sistemático, además, describe el perfil de autoridades y funcionarios municipales en México, respecto a su formación y experiencia, mismo que contribuye a dimensionar parte del problema.

Para Merino, la profesionalización no tiene valor en sí misma, sino por la necesidad de que los municipios sean capaces de cumplir con la misión que les implica ser componentes del Estado. Dice que “hace falta escapar de los argumentos normativos para comenzar a plantear la profesionalización como una política necesaria. Es decir, como una condición sin la cual no habrán de cumplir a cabalidad los fines institucionales que persiguen los gobiernos municipales” (Merino, 2006a: 47).

En su análisis, Merino deja ver que la necesidad de una política de profesionalización encuentra su base en dos cuestiones, por un lado, sumados a los viejos, los nuevos problemas que debe enfrentar cualquier gobierno municipal por el incremento de sus responsabilidades causado por las reformas institucionales que han tenido lugar en los últimos años, por otro, la creciente complejidad (demográfica, financiera, fiscal) de los problemas públicos.

En ese capítulo se muestra también que, aun con las mejores intenciones, los intentos de profesionalización han visto mermados sus rendimientos debido al diseño de las instituciones políticas en que se asientan los gobiernos municipales, el cual no armoniza con incentivos para la propia profesionalización. En tal sentido, el diseño de las instituciones resulta una variable a considerar en la eficacia de las políticas de profesionalización.

Una de las obras del Dr. Merino con mayor atractivo didáctico es *Para entender el régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos* (2007b), pues cumple con dos condiciones de lectura

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda
Karina Rebeca Ramírez González
Joel Mendoza Ruiz

imprescindible, a saber: concisión y profundidad. En efecto, en muy pocas páginas, el lector logra entender el régimen municipal, como el título indica, pero lo hace recibiendo una serie de tesis que el autor ha decantado del conjunto de su obra, sin limitarse a la sola descripción de su estructura, atribuciones y funcionamiento.

De hecho, el autor declara que espera que el lector de la obra en comento haya descubierto al final tres cosas:

“que el gobierno municipal no es, ni remotamente, el menos importante de todos; que debe cumplir funciones exclusivas de gobierno –y de hecho lo hace– a pesar de todas sus carencias y restricciones; y, sobre todo, que vale la pena tomarlo muy en serio, pues si algún día los municipios de México prosperan y cumplen su función de manera impecable, todos viviremos mejor” (Merino, 2007b: 10). Expectativa que cumple en mucho, en menos de cien páginas.

En tan peculiar libro, el Dr. Merino inicia exponiendo la diversidad del mosaico municipal en México, así como los rasgos que le son comunes, acaso como una advertencia de que el estudio de los municipios en el país enfrenta una serie de contrastes que puede confundir a quien recién llega a él.

La importancia del municipio como lugar de convivencia real y cotidiana y como simiente de las instituciones políticas, se respalda en cuatro méritos, cada uno de naturaleza compleja:

1. Los gobiernos municipales están en la base de la construcción decimonónica del Estado.
2. Aún después de su mengua para fortalecer al centro, los gobiernos municipales sirvieron como instrumentos de control y estabilidad política en el siglo pasado.
3. A finales del siglo XX los municipios fueron la puerta de entrada de la alternancia política, lo que culminaría con el cambio de régimen y sistema al

Municipalistas y municipalismo en México

arribar una opción política diferente a la que derivó de la Revolución.

4. Los gobiernos municipales cubrieron el vacío que fue dejando la retirada del gobierno federal de tantas funciones y atribuciones que había concentrado, formalizándose en las reformas constitucionales de 1983 y 1999.

Después de explorar puntualmente dichas reformas y el efecto que han tenido (real y potencial), el autor deja claro que

los gobiernos municipales son los responsables directos de velar por la calidad de la convivencia civil en los pueblos y las ciudades donde viven casi todos los mexicanos ... Pero también han recibido paulatinamente nuevas obligaciones que, aunque apuntan en la misma dirección, en realidad los convierten en pieza auxiliar de políticas públicas nacionales y estatales de muy diversa índole. Y todo eso deben hacerlo en medio de un ambiente de pluralidad política y competencia partidaria por el poder que nunca antes había conocido la historia de México (Merino, 2007b:38).

Ante el escenario de crecientes responsabilidades, el Dr. Merino identifica una serie de desafíos municipales:

- Responder a la pluralidad política a través de ensanchar sus capacidades de interlocución productiva.
- Profesionalización de los funcionarios públicos.
- Atención a la cada vez más grande y compleja población, cuya evolución va imponiendo necesidades emergentes, destacando las condiciones de urbanidad.
- Por la dinámica demográfica, responder con cantidad y calidad en la prestación de servicios públicos.
- Mejorar la administración de los recursos fiscales.

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda
Karina Rebeca Ramírez González
Joel Mendoza Ruiz

En clave de propuesta, el texto subraya la importancia de responder a los retos que enfrentan los municipios a través de un nuevo diseño institucional, atendiendo su tarea primordial y asumiendo el carácter colectivo de su gobierno, a la vez que se alejan de prácticas excluyentes y opacas. Ello se consigue con dos ingredientes: responsabilidad y transparencia.

Que haya reglas nítidas para que cada miembro del ayuntamiento participe en las decisiones colectivas de cara a la sociedad, y reciba el aprecio o el castigo que la gente quiere otorgarle debido a su forma de actuar, si cada uno de los miembros del ayuntamiento no rinde cuentas propias por sus actos, es difícil que los habitantes del municipio puedan identificar quién está haciendo las cosas bien y quién no. Y el resultado es que los ayuntamientos puedan convertirse en una caja de resonancia de las estrategias electorales de los partidos, más que en un cuerpo colegiado representativo de los diferentes puntos de vista que existen en el municipio (Merino, 2007b: 51).

El texto concluye con la identificación de tres ámbitos importantes para la transformación de los gobiernos municipales: a) el del dinero, b) el de los cargos y los nombramientos públicos, y c) el de la reglamentación municipal. Ámbitos que logra perfilar a plenitud.

Libros y vocaciones temáticas

En otro orden de ideas, la profusa, variada y metódica obra del Dr. Merino se halla en documentos de trabajo, ponencias, conferencias, artículos, capítulos de libro y libros de su autoría; hablar de ella es referirse a su basto arcoíris temático, pero analizarla es un trabajo poco menos que imposible en un espacio tan pequeño como éste. Como ya se ha mencionado, además de su central vocación municipalista ha dedicado su atención a problemas públicos que se concatenan con su oficio y formación en la ciencia política y la administración pública,

Municipalistas y municipalismo en México

entre ellos se pueden identificar la ética en el servicio público; profesionalización de ese ámbito; federalismo; transparencia y rendición de cuentas; administración y políticas públicas; y problemas políticos nacionales.

Así, en su bibliografía hay desde publicaciones que abordan frontalmente la cuestión municipal (1994a, 1996, 1998, 2000b, 2003a, 2005a, 2005b, 2006c, 2007b, 2010h), hasta aquellas que se refieren a cuestiones específicas, como la profesionalización de los servidores públicos municipales (2006a, 2006d) o la democracia en el ámbito local (1994a, 1994b, 2004), podría decirse que es el tronco municipalista.

Amén de artículos, conferencias y ponencias, a su preocupación por la ética en el servicio público le ha dedicado un espacio importante (2006b, 2010c, 2013c), en el que refrenda una visión cargada de civismo y conveniencia pública (las políticas públicas), sin las tentaciones moralizantes de otros autores. En otro de sus pilares, el de la profesionalización (2006e, 2010b, 2012d) también abundan materiales que hoy constituyen un referente para la discusión respecto a las alternativas de reivindicación de lo público, específicamente de lo gubernamental.

La de Merino, obra de reflexión profunda, no pudo sustraerse al análisis del federalismo mexicano (2008a, 2010g, 2011a, 2012b, 2012c), como forma que adquiere la vida subnacional ante el efecto de una configuración institucional con problemas de identidad política. En esta temática refrenda su proclividad por hurgar en la amplitud de la historia, evitando el cortoplacismo y conclusiones superficiales.

Ya se ha destacado el notable republicanismo que atraviesa la obra de Mauricio Merino, pero, sin duda, transparencia y rendición de cuentas son temas que acusan el perfil que, con mucho, ha ocupado su atención y acción, ese vasto segmento de su obra (2007a, 2007c, 2008b, 2009, 2010e, 2012a, 2013a, 2013b, 2015a, 2016a, 2016b) ha resultado en la conformación de una voz autorizada académica y cívicamente.

Pareciera que al Dr. Merino el tiempo no le resulta un recurso escaso, entre sus variados temas, el de la Administración y las políticas públicas han merecido su atención, como una forma de sustentar su presencia en tan amplio espectro temático. Se ha ocupado, lo mismo, de la esencia misma del Estado para solucionar problemas públicos (2013d) que de cuestiones de carácter ontológico (2000a, 2010d, 2011b), sin descuidar asuntos puntuales como la evaluación de las políticas públicas (2010f).

Actor social atento, nunca ensimismado, el Dr. Merino también ha atendido cuestiones de interés específico que vistos en perspectiva van convirtiéndose en insumos de una crítica documentada. Por eso, no escapan a su visión categorías, aun si resbaladizas, como democracia y sus correlatos –participación, desencanto, partidos políticos– (2003a, 2010a, 2011c, 2012e, 2013e, 2015b).

La obra de otros autores, cuando se centra sólo en análisis coyunturales y en el ritmo de los acontecimientos “actuales” llega a oler a vieja cuando se trasciende la inmediatez, en cambio, en Mauricio Merino se respira una atmósfera de actualidad, es decir, aunque la revisión histórica suela ser una estrategia de estudio, y su horizonte temporal se extienda a momentos remotos, el conjunto de su obra está hilvanado de tal forma que podemos entender el presente y saber de dónde venimos.

Referencias consultadas

Merino, Mauricio (1992). *Fuera del centro (Reflexiones sobre el centralismo político mexicano)*. México: Universidad Veracruzana.

Merino, Mauricio (1994a). “¿Recetas contra el centralismo?”. En *La autoridad municipal y su compromiso con la democracia* (varios autores). México: Centro Nacional de Desarrollo Municipal.

Merino, Mauricio (Coord.) (1994b). “Introducción” y “¿Conclusiones? Obstáculos y promesas de la democracia

Municipalistas y municipalismo en México

- municipal”. En *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. México: El Colegio de México.
- Merino, Mauricio (1996). “Memorándum sobre los municipios. Una propuesta ejecutiva”. En *Seminario sobre autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas*. México: El Colegio de México.
- Merino, Mauricio (1998). *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*. México: El Colegio de México.
- Merino, Mauricio (2000a). “De una disciplina sin objeto de estudio, a un objeto de estudio sin disciplina. Administración y políticas públicas desde una perspectiva nacional”. En *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. México: El Colegio de México.
- Merino, Mauricio (2000b). “Los municipios de México más allá de la democracia”. En *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. México: El Colegio de México.
- Merino, Mauricio (2003a). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Merino, Mauricio (2003b). “Prólogo”. En Enrique Cabrero (Coord.). *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- Merino, Mauricio (2004). “Cuatro hipótesis sobre la participación ciudadana en los municipios en México”. En Fausto Hernández y Rafael Tamayo (Coord.). *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿Cómo y hacia dónde vamos?* México: Porrúa-CIDE-Woodrow Wilson Center-Tecnológico de Monterrey.
- Merino, Mauricio (2005a). “La conciencia (de lo) local. Notas sobre conservadurismo y municipio en México”. En Renée de la Torre, Martha Eugenia García Ugarte, Juan Manuel Ramírez Sáiz (Coord.). *Los rostros del conservadurismo mexicano*. México: CIESAS.
- Merino, Mauricio (2005b). “Los gobiernos municipales de México: El problema del diseño institucional”. En Alberto Azis Nacif (Coord.). *El Estado en México. Herencias y Cambios, Volumen I*. México: CIESAS-Miguel Ángel Porrúa.

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda
Karina Rebeca Ramírez González
Joel Mendoza Ruiz

- Merino, Mauricio (2006a). “Introducción” y “La profesionalización municipal en México”. En Mauricio Merino (Ed.). *La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos*. México: CIDE-SEDESOL.
- Merino, Mauricio (2006b). “Introducción”, “Los desafíos de una nueva ética pública” y “Conclusiones”. En Mauricio Merino (Ed.). *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*. 1ª Ed. México: SFP-CIDE.
- Merino, Mauricio (2006c). “La importancia de las rutinas: marco teórico para la investigación sobre la gestión pública municipal en México”. En Andrew Selee (Coord.). *Democracia y ciudadanía. Participación ciudadana y deliberación pública en gobiernos locales mexicanos*. Washington: Woodrow Wilson Center.
- Merino, Mauricio (2006d). “La necesidad de profesionalizar los municipios en México”. en Alberto Ortega, José Luís Paz, Enrique Cabrero, Lucrecia Santibáñez, (Coord.). *Desarrollo regional y competitividad*. México: Ibergop-CIDE-Porrúa.
- Merino, Mauricio (2006e). “La profesionalización del servicio público en México: en busca de un modelo coherente”. En *La gestión de recursos humanos en las administraciones públicas estatales. Aprendizajes y retos*. México: SEGOB-INAFED.
- Merino, Mauricio (2007a). “El desafío de la transparencia organizacional”. En Miguel Carbonell (coord.). *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*. 1ª Ed. México: IFAI, IJ-UNAM-INFO-DF.
- Merino, Mauricio (2007b). *Para entender el régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*. México: Nostra Ediciones.
- Merino, Mauricio (2007c). “The challenge of transparency: a review of the regulations governing access to public information in mexican states”. En Alejandra Ríos y David Shirk. *Evaluating Accountability And Transparency In México. National, Local, and Comparative Perspectives*. San Diego: University Readers.
- Merino, Mauricio; Cabrero, Enrique; Cejudo, Guillermo; Nieto, Fernando (2008a). “El nuevo federalismo

Municipalistas y municipalismo en México

- mexicano: diagnóstico y perspectiva”. En *Federalismo y Descentralización*. 2ª ed. México: Conferencia Nacional de Gobernadores.
- Merino, Mauricio (2008b). “La transparencia como política pública”. En *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*. 1ª Ed. México: Siglo XXI.
- Merino, Mauricio y Sergio López Ayllón (2009). *La Rendición de Cuentas en México. Perspectivas y Retos*. México: SFP.
- Merino, Mauricio (2010a). “Concluir la mudanza”. En Jorge Alcocer y Lorenzo Córdova (Coord.). *Democracia y reglas del juego*. México: Nuevo horizonte editores, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Merino, Mauricio (2010b). “El servicio profesional electoral del IFE. Una larga historia de éxitos”. *Instituto Federal Electoral 20 años*. México: IFE.
- Merino, Mauricio (2010c). “Introducción”. En *Ética pública, biblioteca básica de administración pública*. México: EAPDF-Siglo XXI.
- Merino, Mauricio (2010d). “Introducción”. En Mauricio Merino (Coord.). *¿Qué tan público es el espacio público en México?* México: CONACULTA, FCE, Universidad Veracruzana.
- Merino, Mauricio (2010e). “Prólogo”, “La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos” e “Informe sobre la calidad de la información en las cuentas públicas en México”. En Mauricio Merino, Sergio López (Coord.). *La estructura de la rendición de cuentas en México*. México: UNAM-CIDE, México.
- Merino, Mauricio (2010f). “Sobre la Evaluación de las políticas públicas”. En *Evaluación del Desempeño, Conferencias Magistrales*. México: ASF.
- Merino, Mauricio (2010g). “Treinta Notas sobre la modernización frustrada del federalismo mexicano”. En Rolando Cordera (Coord.). *Presente y perspectivas*. México: CIDE.
- Merino, Mauricio (2010h). “Visiones encontradas sobre el gobierno local mexicano: Federalismo y Municipalismo”. En David Gómez Álvarez (Coord.). *Capacidades institucionales para el desarrollo Humano. Conceptos, índices y políticas*

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda
Karina Rebeca Ramírez González
Joel Mendoza Ruiz

- públicas*. México: PNUD-Universidad de Guadalajara-Miguel Ángel Porrúa.
- Merino, Mauricio (2011a). “Federalismo y política subnacional: el caso de México”. En Rodolfo García y Socorro Arzaluz (Coord.). *Gobiernos municipales: desarrollo, cohesión social y democracia participativa*. México: IGLOM.
- Merino, Mauricio; Barroso, Ernesto; Sosa, José de J. (2011b). “La evolución de los estudios de administración pública: la cuestión del objeto”. En María del Carmen Pardo (Compiladora). *De la administración pública a la gobernanza*. México: Centro de Estudios Internacionales (COLMEX)-CIDE.
- Merino, Mauricio (2011c). “La participación ciudadana en la democracia”. En Vázquez, Rodolfo (coord.). *Edición Conmemorativa de los 20 años del Instituto Federal electoral 1990-2010*. México: IFE.
- Merino, Mauricio (2012a). “Introducción” y “La fragmentación de los sistemas de gestión para la rendición de cuentas”. En Merino, Mauricio; López, Sergio; Morales, Lourdes (Coord.). *Hacia una Política de Rendición de Cuentas en México*. México: ASF-CIDE-RRC.
- Merino, Mauricio (2012b). “Los desafíos del federalismo infame”. En Florescano, Enrique, Cossío, José R. (Coord.). En *La perspectiva mexicana en el siglo XXI*. México: CONACULTA-FCE.
- Merino, Mauricio (2012c). “Nuevo federalismo, nuevos conflictos”. En Ordorica, Manuel y Prudhomme, Jean François. *Los Grandes Problemas de México. Edición Abreviada, Volumen IV*. México: COLMEX.
- Merino, Mauricio (2012d). “Profesionalizar el servicio público”. En *Voces de nuestra democracia. Sobre la sucesión presidencial*. México: Océano-Gobierno del estado de Colima.
- Merino, Mauricio (2012e). *El futuro que no tuvimos. Crónica del desencanto democrático*. México: Ed. Planeta.
- Merino, Mauricio (2013a). “Credibilidad y construcción de confianza: los recursos económicos de los partidos políticos”. En González Magallanes, Alfa Eliana (Coord.). *Reforma Electoral 2013: los retos para la gobernabilidad*

Municipalistas y municipalismo en México

- democrática*. México: Grupo Parlamentario PRD, Cámara de Diputados.
- Merino, Mauricio (2013b). “El IFAI, en busca del ejercicio cotidiano de la democracia”. *En 10 años de Transparencia en México*. México: IFAI.
- Merino, Mauricio (2013c). “Introducción” y “La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas”. En Mauricio Merino, Guillermo Cejudo (Coord.). *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de Política Pública*, México: CIDE-FCE.
- Merino, Mauricio (2013d). *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: Colección Gobierno y Políticas Públicas.
- Merino, Mauricio (2013e). “Prólogo. La otra mirada de la democracia”. En *Rendición de cuentas social en México. Evaluación y control desde la sociedad civil*. México: CPCEF-Contraloría Social, SFP, Gobierno del Estado de Oaxaca, Oaxaca.
- Merino, Mauricio (2015a). “Corrupción, transparencia y rendición de cuentas. Apuntes sobre el nuevo siglo en México”, en Cadena, Cecilia (Coord.), *Transparencia y opacidad. Mediciones y prácticas organizacionales en municipios. Ilustrado con casos del Estado de México*, El Colegio Mexiquense, México, ISBN: 9786077761785.
- Merino, Mauricio (2015b). “Para limpiar el poder”. En Huerta Ladrón de Guevara, Manuel Rafael, (coord.). *Regalos obscenos: lo que no pudo esconder el Pacto contra México*. México: Cámara de Diputados-LXII Legislatura-Morena-Brigada para Leer en Libertad A.C.
- Merino, Mauricio y Lourdes Morales (2016a). “Política pública de rendición de cuentas para México: una propuesta necesaria”. En Cejudo Guillermo, Pardo María del Carmen (Ed). *Trayectorias de Reformas Administrativas en México: legados y conexiones*. México: COLMEX.
- Merino, Mauricio; Veloz Liliana; Hernández, Jaime (2016b). “Por un sistema de rendición de cuentas”. En Peschard Jacqueline (Coord.). *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia, Serie Doctrina Jurídica No. 752*. México: UNAM-SUT.

Tonatiuh Guillén: el diseño institucional y la frontera México-Estados Unidos

Socorro Arzaluz Solano

Resumen

El documento revisa la producción bibliográfica de Tonatiuh Guillén López en temas de la investigación municipal, se consideran documentos arbitrados y publicados desde mediados de la década de los noventa del siglo veinte y hasta el año 2014. Con fines de organización de la información, se dividen los hallazgos en tres etapas: 1) los primeros trabajos sobre elecciones municipales, 2) los documentos que analizan y critican el diseño institucional del municipio, y 3) los escritos relativos a la nueva agenda de los gobiernos locales en México a partir del nuevo milenio. Se reconoce la contribución de Guillén al tema municipal, sobre todo en la frontera norte de México, región estratégica del desarrollo nacional.

Introducción

Sociólogo formado en la Universidad Autónoma Metropolitana y El Colegio de México (El Colef), agudo analista de las instituciones políticas y directivo de la institución más importante en la frontera norte de México: El Colef. Los estudios municipales deben un reconocimiento a las investigaciones realizadas por Tonatiuh Guillén López, en un territorio estratégico como lo es la frontera entre México y Estados Unidos.

Su producción intelectual la inició a edad muy joven, por lo que resulta imposible presentar la extensa obra de este autor, por lo que dividimos su trabajo en tres etapas:

- 1) De fines de los años 80 a inicios de los 90, cuando abordó temas asociados a las elecciones municipales.

- 2) La discusión centrada en el diseño institucional de los municipios fronterizos, de mediados de 1990 a inicios del 2000.
- 3) La obra a partir del año 2000 dedicada a experiencias exitosas de gestión local y a temas de la “nueva agenda” municipal como política social y profesionalización.

Las fuentes de información para este capítulo son las publicaciones del autor como libros, capítulos en libro y artículos en revistas arbitradas; la cronología y etapas son producto del análisis de su producción académica y la selección de los trabajos relevantes quedó a criterio de la autora de este capítulo.

Los procesos electorales fronterizos

Los primeros trabajos arbitrados de Tonatiuh Guillén son de fines de la década del ochenta, tanto artículos de revistas como en capítulos de libros, en los que destaca como tema central la alternancia en los gobiernos locales, hecho digno de discusión si recordamos que en esta región fue donde se dieron las primeras experiencias de partidos políticos alejados del PRI.

El artículo “La ideología política de un partido de oposición el PAN en Ciudad Juárez (1983-1985)”, publicado en 1990, examina la relación del primer gobierno de oposición en Ciudad Juárez con las organizaciones sociales independientes. En este texto, se analizan: el movimiento urbano popular, el magisterial, el estudiantil y su relación con el cuadro del gobierno local al que denomina “neopanista”, encabezado por Francisco Barrio. Este trabajo puede considerarse pionero en el tema de gestiones municipales de partidos políticos diferentes al PRI, además, que por su ubicación geográfica, el estudio mostró esta localidad de nuestro país a públicos de todas las latitudes.

Así mismo, destacan tres libros y un artículo en esos primeros años de alternancia política, mismos que se reseñan en el resto del presente apartado.

Municipalistas y municipalismo en México

El libro *Frontera Norte: una década de política electoral* (1992) está integrado por seis ensayos “que analizan las principales tendencias y coyunturas político-electorales ocurridas durante la década de los ochenta en cada uno de los estados fronterizos de México con Estados Unidos. En esos años, la frontera norte fue la región del país en donde mejor quedó representado el perfil de una sociedad estructuralmente incompatible con las formas corporativas del sistema político” (Guillén, 1992: 5). Con este texto, Tonatiuh Guillén se empieza a perfilar como un especialista en temas coyunturales de elecciones locales de la frontera norte de México. En este libro, Arturo Alvarado aborda el caso de Tamaulipas; Alberto Aziz Nassif, Chihuahua; Ilán Bizberg, Coahuila; Abraham Nuncio y Luis Lauro Garza, Nuevo León y Víctor Manuel Reynoso, Sonora. Tonatiuh Guillén examina las elecciones en Baja California en una contienda histórica que culminó con el triunfo de Ernesto Ruffo, quien ha pasado a la historia como el primer gobernador extraído de las filas del PAN. Se trata de un libro que sienta un importante precedente en las publicaciones sobre la frontera norte, en un momento histórico como el señalado.

Siguiendo con esta línea de investigación, en el capítulo de libro *The 1992 elections and the democratic transición in Baja California* (1993, aparecido en el libro coordinado por Peter Ward y Victoria Rodríguez), Tonatiuh Guillén expone que “con las elecciones de 1989 en Baja California, en las cuales un partido de oposición ganó por primera vez una gubernatura en la historia moderna de México, el objeto de la transición democrática en el sistema político empieza a discutirse más permanentemente en la política nacional y en los círculos intelectuales. La victoria del PAN y de su candidato Ernesto Ruffo, así como el reconocimiento de su victoria por parte del PRI a nivel nacional, fueron un gran signo de la apertura democrática del sistema político” (Guillén, 1993: 51, *traducción propia*).

En un sistema en el que PRI dominaba a todos los niveles, el PAN había logrado su primera gubernatura, hecho que fue motivo de múltiples análisis, incluyendo el debate académico que enriqueció el trabajo de Guillén.

Con los dos documentos anteriores inicia la preocupación de Tonatiuh Guillén por las indagaciones a nivel local, especialmente en espacios fronterizos. Con las dos investigaciones siguientes se da apertura a un período de análisis de diversos asuntos que aquejan a los gobiernos locales fronterizos.

En el texto *Municipios en transición. Actores sociales y nuevas políticas de gobierno* (1995), se “ofrece la descripción y análisis de 23 casos de experiencias de interacción entre el gobierno y la sociedad municipales de la frontera norte de México, en donde se reflejan las principales tensiones que actualmente involucra su relación en la práctica cotidiana de gobierno. Los casos incluyen experiencias de interacción de los gobiernos municipales con los gobiernos estatal y federal, en donde son manifiestos hilos de subordinación política e institucional expresivos de un centralismo anacrónico” (Guillén, 1995: 7). Es decir, la preocupación va más allá de las relaciones al interior de los gobiernos locales y se enfoca en la relación casi siempre conflictiva con los otros niveles de gobierno. Este libro es el resultado de una serie de talleres que se hicieron en México con apoyo de la Fundación Ford para discutir las relaciones entre gobiernos locales y sociedad civil.

En este libro se presentan los casos de Tijuana, Tecate, Ensenada, Mexicali, Ciudad Juárez, Chihuahua, Hermosillo y Monterrey, es decir, todas son experiencias del norte de México y muchas ubicadas en la frontera. En estas ciudades, se ubican algunas experiencias de interacción entre municipio y actores sociales, económicos y políticos, de tal manera que: “los casos pueden ser considerados como síntomas de la transición de los ayuntamientos, que por una parte revelan su intención –y práctica– por asumir nuevos roles institucionales, por ser actores más decisivos del desarrollo regional, pero también muestran la dificultad que implica su necesaria interacción con la diversidad de intereses y pluralidad política de las sociedades locales que no han logrado incorporar de manera adecuada en su estructura gubernamental ni en la definición de sus políticas” (ibid: p.14). Retomamos esta reflexión porque nos parece adecuada sobre

Municipalistas y municipalismo en México

la relación gobierno local-ciudadanos que a más de 20 años de distancia no ha cambiado. Varios de estos temas se retoman en la publicación aparecida en el libro “En busca de la democracia municipal”, coordinado por Mauricio Merino en 1994, a la cual nos referiremos más adelante.

En esta etapa se publica uno de los pocos textos –si no es que el único– que se ha dedicado a exponer las condiciones de vida de los habitantes de municipios fronterizos de “pequeñas” dimensiones. En el libro *La otra frontera norte de México, sociedades y gobiernos de pequeñas dimensiones* (1996, con la colaboración de Gerardo Ordoñez y Marcos Reyes), los autores se dan a la tarea de analizar a estos gobiernos locales. De esta manera, Marcos Reyes expone sobre los programas del gobierno federal y los estudios fronterizos, su documento muestra la desigualdad del desarrollo nacional. Por otra parte, Gerardo Ordoñez, hace un diagnóstico socioeconómico de esa “otra” frontera y expone las disparidades entre municipios (en términos de población, por ejemplo).

En este libro, Tonatiuh Guillén examina los recursos administrativos con que contaban estas poblaciones y lo hace en distintas dimensiones: estructura orgánica, número de empleados, presupuesto de egresos, gasto municipal, tamaño de los cabildos y comisiones de los regidores. Aporta una idea clara sobre la organización del federalismo en México y sobre el modelo institucional de los ayuntamientos: “...toda reforma municipal requeriría más de un modelo institucional. Hasta ahora la tendencia ha sido pensar las estrategias de cambio institucional de manera generalizada y con opciones únicas, y si bien se ha avanzado, al mismo tiempo se han generado costos que para las sociedades pequeñas pueden ser muy elevados” (Guillén, 1996: 23). Además de esta discusión pendiente sobre el diseño institucional del municipio mexicano, se hace necesario actualizar este libro, sobre todo considerando la coyuntura presente en la cual el fenómeno de violencia ha afectado sobre todo a estos municipios de pequeñas dimensiones.

El diseño institucional y lo fronterizo

De mediados de la década de los noventa hasta principios del nuevo milenio, se produce la obra más representativa de Tonatiuh Guillén, que se enfoca sobre todo al análisis del diseño institucional del municipio y a las características particulares de los gobiernos locales fronterizos. Esto en una etapa en la cual otros académicos como Alicia Ziccardi, Enrique Cabrero y Mauricio Merino, exploran otros temas locales en sus investigaciones. En esos mismos años, específicamente en 1995, se funda la Red de Investigadores en Gobiernos Locales, de la cual Tonatiuh Guillén fue fundador y primer presidente. Esta red ha realizado un trabajo significativo en torno a los gobiernos locales y durante la gestión de Guillén publicó varios trabajos de carácter municipalista.

De esta etapa, rescatamos como trabajos más significativos:

1. El libro “Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política” (1996), central en la trayectoria de Guillén López.
2. El artículo “Ayuntamientos, sociedad local y democracia. Una perspectiva desde la frontera norte de México” (1997).

Así como sus contribuciones a los libros: “En busca de la democracia municipal (Mauricio Merino, 1994); “Los dilemas de la modernización municipal” (Enrique Cabrero, 1996) y “Transición política y democracia municipal en México y Colombia” (Martha Schteingart y Emilio Duhau, 2001).

Con el texto “Gobiernos municipales en México”, Tonatiuh Guillén se posiciona como el autor que más domina el funcionamiento de los gobiernos locales en la frontera norte. Se examinan los siguientes temas: 1) el escenario de desarrollo fronterizo, 2) el escenario organizacional de los gobiernos municipales, 3) los servicios públicos municipales y 4) la política municipal. Los estudios se realizan en varias ciudades estratégicas de la frontera: Tijuana, Mexicali, Nogales, Ciudad Juárez, Piedras Negras, Nuevo Laredo y Matamoros.

Municipalistas y municipalismo en México

Se trata de un trabajo de tipo longitudinal que considera las mismas unidades de análisis para una investigación comparativa. Así, Guillén pone al descubierto las redes de la política municipal en un escenario en el que a las labores propias del gobierno local, se suma la circunstancia de situarse en ciudades que comparten frontera con Estados Unidos.

Las conclusiones se pueden resumir en las siguientes ideas: “los ayuntamientos oscilan entre una capacidad material disponible para articularse en mejores condiciones al desarrollo regional y un desestimulo normativo operativo, interno y externo, para realizarla. Este desfase se está convirtiendo cada vez más en una grave tensión, según se amplían las políticas de descentralización de estados y federación hacia los municipios y conforme crecen los propios aparatos de gobierno municipales. Así, por un lado, tenemos al gobierno federal, a los gobiernos de los estados y, particularmente, a la propia sociedad local como fuerzas motrices que impulsan el encuentro entre ayuntamientos y desarrollo regional. Y por otro lado, aún hacen falta importantes reformas para adecuar el perfil de la institución a ese encuentro (Guillén, 1996: 211). Este debate sobre el diseño institucional municipal basado en los hallazgos empíricos de su estudio en la frontera norte, es una de las aportaciones de Tonatiuh Guillén a los estudios municipales.

Una discusión más profunda de los aciertos de esta investigación, la transmite en el artículo “Ayuntamientos, sociedad local y democracia. Una perspectiva desde la frontera norte de México” (1997), donde se hace una reflexión más teórica sobre la institución municipal en México. Se debaten entre otros temas: las relaciones interinstitucionales, la autonomía, la descentralización y el centralismo interno, la reforma del Estado, las tensiones de representación y el diseño institucional así como el presidencialismo al interior de los cabildos. Su reflexión final es que: “...a pesar de ser una institución de muy fuerte arraigo y tradición en la sociedad nacional, en su actual coyuntura el ayuntamiento se encuentra ante una creciente incompatibilidad con los nuevos actores sociales y con las

demandas de intervención de mayor escala sobre el desarrollo regional. En la medida en que la modernización del país ha generado sociedades urbanas de extrema complejidad social, económica y política, el *diseño institucional* del ayuntamiento se convierte en un límite que le impide adaptarse a los nuevos tiempos” (Guillén, 1997: 579).

Tonatiuh Guillén también participó en dos libros, hoy considerados clásicos de los estudios municipales en México: “Los dilemas de la modernización municipal” (Enrique Cabrero, 1996) y “Transición política y democracia municipal en México y Colombia” (Martha Schteingart y Emilio Duhau, 2001). En ambos muestra su conocimiento en temas de la frontera norte de México. En el primer libro realiza un estudio de caso sobre la gestión financiera del municipio de Tijuana y en el segundo, estudia los temas de la gobernabilidad y gestión local en este municipio en los años 1989-1997.

Estos trabajos cierran la etapa de construcción del debate sobre el diseño institucional del municipio, para pasar a la discusión de temas derivados de una cambiante agenda local. De esta manera, publica varios trabajos sobre la reforma constitucional de 1999, así como temas de política social y profesionalización del servicio municipal.

Por otra parte, no pueden dejar de mencionarse las varias publicaciones coordinadas por Tonatiuh Guillén que retoman las experiencias del premio *Gobierno y Gestión Local* surgido en el año 2000. Los reportes de las experiencias de los gobiernos locales generan una valiosa base de datos la cual se rescata en estos libros:

- “Municipios en movimiento” (2010, en coordinación con Pablo Rojo).
- “Gobierno local efectivo” (2008, en coordinación con Socorro Arzaluz y Pablo Rojo).
- “Gobierno de proximidad” (2007, con Liliana González y Pablo Rojo).

Municipalistas y municipalismo en México

- “Municipio y buen gobierno” (2006, con Pilar López y Pablo Rojo).
- “Gobernar con calidad” (2005, con Pablo Rojo).

También destacan algunas coordinaciones derivadas de los trabajos presentados en los Congresos de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales (IGLOM), entre otros citamos el coordinado en colaboración con Alicia Ziccardi en 2010, titulado “La acción social del gobierno local”.

La nueva agenda municipal

Con las reformas constitucionales de 1999 se abre un nuevo debate en torno a las tareas de los municipios y se producen varios análisis para examinar los cambios de esta institución. Tonatiuh Guillén participa en dos libros: “Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional” (2000, con Juan Pablo Guerrero) y el titulado “Innovación y continuidad del municipio mexicano” (2004, en colaboración con Alicia Ziccardi). El primer texto rescata las diversas posiciones derivadas de la reforma por parte de personalidades emblemáticas en el campo de los estudios municipales. Este trabajo fue parte de la *Agenda de la Reforma Municipal en México*, proyecto realizado por varias instituciones académicas con apoyo de la Fundación Ford.

El segundo libro analiza las adecuaciones a la legislación en materia municipal realizadas en algunos estados como Coahuila, Chihuahua, Estado de México, Colima, Zacatecas, Guanajuato, Querétaro, Tlaxcala, Campeche, Veracruz, Oaxaca, Chiapas y Baja California, explicado por Tonatiuh Guillén.

Nos hemos referido al *Premio Gobierno y Gestión Local* como un certamen dedicado a localizar experiencias exitosas de gestión municipal, de éste, se han derivado varios trabajos académicos que reflexionan sobre algunos hallazgos. En el año 2003, Enrique Cabrero coordinó el libro: “Políticas Públicas Municipales. Una agenda en construcción”, texto que rescata varios temas surgidos del primer año de vigencia del premio. Asuntos como:

la participación social, la promoción del desarrollo económico, la planeación urbana municipal, la modernización de la administración municipal, la política ambiental, los servicios públicos municipales, la educación, la seguridad pública local y los servicios de salud son presentados por diversos autores. En este caso a Tonatiuh Guillén le corresponde el análisis de la política social municipal, el cual es un tema de reciente aparición a esta escala de gobierno.

Guillén se sustenta en los casos presentados al premio en 2001 y afirma que: “puede identificarse la existencia de una política social municipal, especialmente a lo largo del último decenio. Más interesante resulta el planteamiento, si se considera que la vertiente municipal de la política social se ha construido de manera paralela e independiente de las iniciativas del gobierno federal. Desafiando la historia del centralismo que, por décadas dominó a cada una de las acciones, programas o políticas gubernamentales, las iniciativas municipales de política social son un indicador sobre la progresiva construcción de un marco gubernamental local, regional que obedece a actores y factores propios. A pesar de su escala, que en dimensiones no puede compararse todavía con los recursos del gobierno federal, el análisis de las iniciativas locales muestra un escenario cualitativamente distinto, alternativo y potencialmente complementario de los programas nacionales “(Guillén, 2003: 290).

En otros temas de esta denominada “nueva agenda local”, en el año 2006, Mauricio Merino coordinó un proyecto avalado por el Banco Mundial y la Secretaría de Desarrollo Social de México, destinado al análisis del servicio profesional de carrera en los municipios, esta investigación derivó en el libro: “La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos”, mismo que recoge diferentes posturas en torno al tema. En esta obra, Tonatiuh Guillén aportó el capítulo: “Servicio profesional de carrera y municipios en México: dilemas de empatía y exclusión”. Él parte de la idea que el servicio profesional de carrera (SPC) es una condición indispensable para la modernización del gobierno y

Municipalistas y municipalismo en México

administración municipal. Sin la institucionalidad adecuada, los gobiernos municipales disponen de una limitada capacidad para articularse con el desarrollo local y con las expectativas de los pobladores. Pero a pesar de su necesidad, este SPC sigue siendo un objetivo pendiente en la reforma municipal en México (Guillén, 2006: 275). El capítulo desarrolla los obstáculos que enfrentan los gobiernos locales para llevar a cabo esta necesaria tarea.

Si bien no se relaciona directamente con el tema municipal, entre los más recientes escritos de Guillén encontramos el libro titulado “Desafíos de la pobreza para la agenda del desarrollo de México” (2014), en éste escribe el capítulo “Política social y delitos en México. Hacia una ruta alternativa”, en el cual analiza varios casos (Nogales, San Luis Potosí, Tapachula), en materia de comisión de delitos. Aunque el tema municipal se aborda desde otro ángulo, el trabajo de Guillén tiene este argumento de fondo, lo cual se entiende si conocemos sus antecedentes académicos, mismos que se han abordado en este documento.

Reflexiones finales

México posee una geografía complicada, conjuntamente, los tres mil kilómetros de frontera con Estados Unidos le imprimen una posición estratégica. Se trata de un país, que tiene como base de su administración al *municipio* concebido desde tiempos históricos. A pesar de las reformas, este gobierno local sigue cumpliendo las funciones básicas de administración y gobierno a lo largo de todo el territorio nacional.

En este escenario, los trabajos de Tonatiuh Guillén se dedican a hacer un análisis profundo de este diseño institucional que no contempla las diferencias históricas, culturales o geográficas de México, específicamente, la frontera con Estados Unidos.

Con evidencias y argumentos sólidos, Guillén López demuestra que es necesario revisar el diseño para que esta institución se fortalezca y cumpla de mejor manera sus funciones. Por ello

afirmamos que el desarrollo de los estudios municipales en México debe mucho de su avance a los trabajos de Guillén, antes de él, no se había contemplado la particularidad de los gobiernos locales fronterizos, los cuales, a las múltiples tareas que tienen, se le agrega la de ser vecinos del país más poderoso del mundo. Estas investigaciones han venido a llenar un vacío sobre el funcionamiento de los gobiernos locales en esos tres mil kilómetros que conforman dicha frontera.

No obstante, la mayoría de los trabajos de Guillén se sitúan en Tijuana, ciudad más conocida de esta región de México. Tal vez ahora habría que mirar hacia la frontera noreste, la que parte del Golfo de México en Matamoros y termina en Ciudad Acuña, en Coahuila, y en estas ciudades analizar la vigencia de ese diseño institucional, entre otros temas, como la política, la violencia y la migración que son cuestiones pendientes en la agenda municipal.

Bibliografía

- Guillén López, T. (1990). La ideología de un municipio de oposición. El PAN en ciudad Juárez 1983-1985. México, Frontera Norte, Vol. 3, pp. 63-91.
- Guillén López, T. (1992). Frontera norte: una década de política electoral. México, COLEF.
- Guillén, T. (1993). The 1992 elections and the democratic transition in Baja California. En: P. Ward, & V. Rodríguez, Opposition government in Mexico past and future opportunities. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Guillén, T. (1994). Gobiernos municipales, actores sociales y cambio político. Una perspectiva desde la frontera Norte de México. En: M. Merino, En busca de la democracia municipal, la participación ciudadana en el gobierno local. México, El Colegio de México.
- Guillén López, T. (1995). Municipios en transición, actores sociales y nuevas políticas de gobierno. COLEF.

Municipalistas y municipalismo en México

- Guillén, T. (1996). El caso de Tijuana, Baja California. En: E. Cabrero Mendoza, Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México. México, Miguel A. Porrúa CIDE.
- Guillén López, T. (1996). Gobiernos municipales en México entre la modernización y la tradición política. México, Miguel A. Porrúa, COLEF.
- Guillén, T. (1996). La descentralización en Centroamérica elementos de comparación con México. En: P. Ward, & V. Rodríguez, New federalism, state and local government in Mexico. Austin: The University of Texas at Austin.
- Guillén López, T., Ordoñez, G., & Reyes, M. (1996). La otra frontera norte de México, sociedades y gobiernos de pequeñas dimensiones. Friedrich Ebert.
- Guillén López, T. (1997). Ayuntamientos, sociedad Local y Democracia. Estudios Demográficos y Urbanos, Vol. 36, pp. 549-581.
- Guillén López, T., & Guerrero, J. (2000). Reflexiones en torno a la Reforma Municipal del artículo 115 constitucional. México, Miguel A. Porrúa - CIDE.
- Guillén, T. (2001). Escenarios de gobernabilidad en México y Colombia. En: M. Schteingar, & E. Duhau, Transición política y democracia municipal en México y Colombia. México, Miguel A. Porrúa.
- Guillén, T. (2001). Gobernabilidad y gestión local en México. El caso de Tijuana 1989-1997. En: M. Schteingar, & E. Duhau, Transición política y democracia municipal en México y Colombia. México, Miguel A. Porrúa GURI.
- Guillén, T. (2002). Instituto de planeación, municipio de Ciudad Juárez. En: E. Cabrero Mendoza, Innovación en gobiernos locales. Un panorama de experiencias municipales en México. México, CIDE INAFED Fundación Ford.
- Guillén, T. (2002). Villa Esperanza en Mexicali, Baja California. En: E. Cabrero Mendoza, Innovación en gobiernos locales. Un panorama de experiencias municipales en México. México, CIDE INAFED Fundación Ford.
- Guillén, T. (2003). Municipio y política social: experiencias y nuevo paradigma. En: E. Cabrero Mendoza, Políticas

- públicas municipales. Una agenda en construcción. México, CIDE Miguel A. Porrúa.
- Guillén López, T., & Ziccardi, A. (2004). Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 Estados de la Republica. México, Miguel A. Porrúa, IISUNAM.
- Guillén, T. (2005). Coyuntura del federalismo en México y su trayectoria histórica. En: M. Bazdresh, & F. Díaz, El gobierno local del futuro. México, Red Iglom Fundación Ford.
- Guillén López, T., & Rojo Calzada, P. (2005). Gobernar con calidad y para el desarrollo: experiencias de innovación en los municipios mexicanos. México, CIDE, Fundación FORD.
- Guillén, T. (2006). Colonia Segura. Hermosillo, Sonora. En: T. Guillén, P. López, & P. Rojo, Municipio y buen gobierno: experiencias del ímpetu local en México. México, CIDE PFMCM.
- Guillén, T. (2006). Local capacities for adaptation of innovative ideas and practices: lessons from municipalities in Mexico. En: U. Nations, Innovations in Governance and Public Administration: Replication that Works Department of economic and social affairs. New York, United Nations.
- Guillén, T. (2006). Servicio profesional de carrera y municipios en México. En; M. Merino, La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos. México, CIDE.
- Guillén, T. (2006). Yo le voy a Hermosillo, Sonora. En T. Guillén, P. López, & P. Rojo, Municipio y buen gobierno: experiencias del ímpetu local en México. México, CIDE PFMCM.
- Guillén López, T., Rojo Calzada, P., & López, P. (2006). Municipio y buen gobierno: experiencias del ímpetu local en México. México, CIDE, PFMCM.
- Guillén López, T., Rojo Calzada, P., & González, L. (2007). Gobierno de proximidad. La capacidad y el ingenio de la gestión local mexicana. México, COLEF - CIDE.
- Guillén, T. (2008). Introducción. En E. Cabrero Mendoza, & A. Carrera, Innovación local en América Latina. México, CIDE.

Municipalistas y municipalismo en México

- Guillén López, T., Arzaluz, S., & Rojo Calzada, P. (2008). Gobierno local efectivo. Experiencias concretas del ámbito local mexicano. México, CIDE - INAFED.
- Guillén López, T., & Rojo Calzada, P. (2010). Municipios en movimiento acción local para el desarrollo de México. México, COLEF - CIDE.
- Guillén López, T., & Ziccardi, A. (2010). La acción social del gobierno local; pobreza urbana, programas sociales y participación ciudadana. México, PUEC-UNAM, COLEF, IGLOM.

Alicia Ziccardi: de la pobreza urbana al buen gobierno local

Socorro Arzaluz Solano

Resumen

El artículo describe y analiza la obra de Alicia Ziccardi en la investigación municipal, el documento se divide en tres secciones: la primera examina los documentos elaborados a finales de los años ochenta del siglo veinte; en la segunda sección se detalla el contenido de las obras más importantes, en este apartado se discuten conceptos como gobernabilidad, participación ciudadana y buen gobierno local. La última parte comenta las más recientes publicaciones que abordan el tema de lo local y que se refieren a estudios urbanos, de pobreza y con perspectiva de género.

Introducción

Socióloga formada en países como Argentina, Brasil y México, con una destacada trayectoria en el ámbito de los estudios urbanos. La producción académica de Alicia Ziccardi gira en torno al gobierno local y se ubica aproximadamente entre los años 1986 y 2005. Si bien éste ha sido un tema recurrente en su obra, su incursión en “lo local” se sitúa en una etapa en la que el estudio de los municipios mexicanos cobró auge entre investigadores de diferentes instituciones.

Varios hechos marcaron este momento:

1. Las reformas del artículo 115 constitucional de 1983 y 1999.
2. Las nuevas experiencias de alternancia política en el ámbito local.
3. La discusión a nivel internacional del nuevo papel del municipio.

4. En las obras de Ziccardi sobre el tema municipal, ubicamos algunas etapas:
5. Los inicios de la reflexión (en trabajos conjuntos con Carlos Martínez Assad).
6. La publicación de dos libros cuyos temas centrales fueron la gobernabilidad y la participación ciudadana, así como el diseño de una metodología para el estudio del buen gobierno local.
7. Una reflexión sobre gobierno local en relación con otros temas (pobreza, política social, género).

Los inicios de la reflexión

Si bien el estudio de los temas asociados a la descentralización fue un importante antecedente en la obra de Alicia Ziccardi, es con la publicación del artículo: “El municipio: entre el estado y sociedad”, en conjunto con Carlos Martínez Assad, que en 1987 incursiona plenamente al terreno de lo local.

Este documento es una de las primeras reflexiones sobre el municipio, fuera de los manuales administrativos o los documentos de gobierno. Con un acercamiento desde la sociología política, el estudio tiene como propósito: “dar a conocer algunas de las principales características de los poderes locales en México”. Por la amplitud temática, fija sus objetivos en tres ámbitos: 1) las expresiones más relevantes de los municipios en el contexto de los estados a los que pertenecen como unidades territoriales menores y unidades básicas del federalismo; 2) los enunciados y medidas que orientan a la política de descentralización de la vida nacional y de fortalecimiento municipal de la actual administración; 3) una evaluación preliminar de los avances y limitaciones de esas políticas a partir de los análisis de los cambios económicos, políticos y sociales producidos en el espacio municipal (Ziccardi y Martínez Assad, 1986: 7). El artículo realiza un diagnóstico en temas básicos que afectaban la vida de los 2387 municipios que existían en México en 1980. A pesar de haber sido publicado hace ya 30 años, el texto apunta

Municipalistas y municipalismo en México

hacia algunos de los grandes problemas que hoy persisten en los gobiernos locales mexicanos.

Ligado a este trabajo, en 1988 Alicia Ziccardi y Carlos Martínez Assad publican un Cuaderno de Investigación al que titulan “Política y gestión municipal en México”, éste tiene como objetivo: “dar un panorama del municipio ubicado en el momento actual, sin dejar de aludir a su riqueza histórica, mostrar su funcionamiento interno, su capacidad de manejar con cierta autonomía sus recursos, así las trabas y disponibilidades para su administración, de acuerdo con las condiciones imperantes en el país” (Ziccardi y Martínez Assad, 1988: IX).

Este informe contiene como temáticas: 1. La historicidad del municipio. II. Diversidad en el territorio municipal. III. La gestión de servicios públicos. IV. Aplicación de la reforma municipal. V. La democracia municipal y su lucha partidaria. En la parte final del documento, se presenta una extensa bibliohemerografía sobre investigaciones municipales. Se trata de un texto pionero, ya que probablemente es la primera vez que se sintetiza en un trabajo los temas más relevantes del municipio, incluyendo la información política, datos que eran difíciles de conseguir en esos años. El trabajo de Martínez Assad y Ziccardi, hace una contribución a los estudios políticos al proporcionar cifras sobre las primeras experiencias de alternancia política, fenómeno incipiente en esas fechas.

Estas investigaciones sentaron las bases sobre las cuales Ziccardi desarrollaría sus trabajos más importantes sobre gobierno local en los siguientes años.

Gobernabilidad, buen gobierno y participación ciudadana

Al inicio de la década de los noventa aparecía en el ámbito académico una renovada atención por trabajar el tema municipal, dentro de esa corriente, autores como Enrique Cabrero, Tonatiuh Guillén y Mauricio Merino, desarrollaron nuevas metodologías

para el estudio del gobierno local. Paralelamente, existió por parte del gobierno federal a través del entonces CEDEMUN (Centro Nacional de Desarrollo Municipal) un renovado interés por acercarse a la academia para trabajar algunos problemas que afectaban al municipio. De igual forma, no puede dejar de mencionarse el trabajo del Centro de Estudios Municipales Heriberto Jara, una organización de la sociedad civil que había desarrollado una labor con los municipios desde años atrás, con Octavio Acosta a la cabeza, el CESEM fue y sigue siendo el principal asesor de los gobiernos locales en algunas zonas de México. Estos acercamientos cristalizan en 1995 con el esfuerzo conjunto de academia, gobierno y sociedad civil para la formación del IGLOM (Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos) que hasta la fecha sigue trabajando en esa vertiente municipalista. El IGLOM se formaliza en 2003.

Con el apoyo de la Fundación Ford, se desarrollan varios proyectos entre 1994 y 1997 que se concretan con la publicación de varios libros: “En busca de la democracia municipal” (Mauricio Merino, 1994); “La nueva gestión municipal en México” y “Dilemas de la modernización municipal” (Enrique Cabrero, 1995 y 1996); “Gobiernos municipales en México” (Tonatiuh Guillén, 1996). Alicia Ziccardi coordina el trabajo “La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas en México” (1994) y posteriormente diseña la metodología que utiliza en el libro “Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital” (1998).

Con estas publicaciones Ziccardi hace una contribución al análisis de los gobiernos locales desde la perspectiva de la sociología, a diferencia de Cabrero, cuyos estudios versan sobre la administración pública y de Merino, cuyo interés proviene de la ciencia política, además de los trabajos de Guillén sobre gestión local.

En el primer trabajo, Alicia Ziccardi reúne a un grupo de investigadores consolidados con un grupo de jóvenes recién egresados del programa de Maestría en Estudios Regionales del

Municipalistas y municipalismo en México

Instituto Mora, quienes estudian las relaciones que establece el gobierno local con la ciudadanía en ocho ciudades mexicanas: Ciudad Juárez, Durango, León, Mazatlán, Pátzcuaro, Saltillo, Toluca, Torreón y la delegación Miguel Hidalgo de la Ciudad de México. Uno de los criterios para la elección de estos casos es que fueran gobiernos de diferentes partidos políticos: PRI, PAN, PRD y PT. Se parte de las siguientes preguntas de investigación: 1. ¿Cómo se constituye un gobierno local y qué funciones asume?, 2. ¿Qué marco legal y normativo rige su actuación?, 3. ¿Cuáles son los recursos que posee y qué relaciones entabla con los demás niveles de gobierno?, 4. ¿Cuáles son las principales demandas de la ciudadanía y cómo se procesa la atención de las mismas en el aparato institucional local?, 5. ¿Qué es un buen gobierno local y cómo se puede mejorar la gestión local?

La tarea de gobernar discute las nociones de gobernabilidad y el término *governance* –que se empezaba a utilizar en México en aquellos años– se refiere a la capacidad de gobernar. En el gobierno local esta noción considera dos dimensiones: la eficiencia administrativa y la capacidad de generar legitimidad y consenso (Ziccardi, 1994: 15).

Este libro es un estudio pionero de las diferentes dimensiones que componen al gobierno local y la relación entre gobiernos de diferentes partidos políticos; también es uno de los primeros estudios que incorpora la perspectiva de género en un caso de estudio (Torreón). El trabajo fue reconocido por Manuel Castells en su obra “La era de la Información” (1999):

“el limitado esfuerzo democratizador emprendido durante el gobierno de Salinas tomó la forma de la devolución de poder y recursos a los gobiernos locales y estatales, junto con la tolerancia de las victorias electorales de la oposición en diversos estados y ciudades importantes, sobre todo en el norte. La serie de monografías sobre los gobiernos municipales en la década de los noventa, coordinada por Alicia Ziccardi, muestra mejoras notables en la administración local, sobre todo en León, Durango, Torreón y México D.F. entre otros” (Castells, 1999: 315).

Con la preocupación de cómo definir un buen gobierno local, Alicia Ziccardi escribe algunas reflexiones teóricas que sientan las bases para el diseño de una metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales, que es producto del proyecto de investigación “La tarea de gobernar: ciudades capitales y municipios metropolitanos” realizado entre 1995 y 1997 en la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey.

Este documento metodológico tiene el objetivo de “presentar una perspectiva para evaluar el desempeño de los gobiernos locales en relación con las demandas de la ciudadanía, a fin de contribuir a facilitar el proceso de toma de decisiones y mejorar la actuación gubernamental en el nivel local” (Ziccardi y Saltalamacchia 1997: 13).

Un elemento clave en la obra de Ziccardi es la definición de “buen gobierno”, el cual es aquel que:

“promueve el bienestar general mediante el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) Eficacia, eficiencia y responsabilidad en las funciones que legalmente le son atribuidas, b) honestidad y transparencia en el manejo de la hacienda local, c) atención equitativa o incluyente de las demandas ciudadanas, d) aceptación y/o aliento de la participación ciudadana institucionalizada en el proceso de formalizar las demandas o participar en su satisfacción” (ibid: 32).

La construcción de un índice general de disposición al buen gobierno comprende las siguientes dimensiones: disposición a la eficacia, a la eficiencia, a la responsabilidad, a la atención de las demandas y a la promoción de la participación. Aparece aquí la participación ciudadana institucionalizada como el elemento clave en el buen desempeño de los gobiernos locales. Este tema será analizado con detalle en su siguiente libro.

El texto “Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital”, forma parte de un proyecto que se desarrolló en las tres principales zonas metropolitanas de México: Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. Los coordinadores de cada

Municipalistas y municipalismo en México

trabajo fueron Alicia Ziccardi, Juan Manuel Ramírez y Gustavo Garza, respectivamente. En el caso de Ziccardi, su investigación puso en práctica la metodología ya señalada, en dos territorios: las delegaciones Benito Juárez e Iztapalapa, como dos casos extremos en la Ciudad de México. El trabajo fue escrito en medio de un cambio político importante, ya que en 1997, por vez primera la Ciudad de México tuvo un gobernante electo por votación popular (Cuauhtémoc Cárdenas), derecho que había sido negado hasta entonces a los capitalinos.

Un gran aporte de esta obra es la definición y caracterización del concepto de “participación ciudadana”, el cual se vuelve clave para el entendimiento de la gestión de gobierno en los territorios analizados. La distinción conceptual que hace Alicia Ziccardi sobre este término ha servido como punto de partida para trabajos académicos y ha sido una de sus contribuciones al estudio de los gobiernos locales.

El libro “Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital” parte de la siguiente hipótesis: “valorar la participación ciudadana, institucionalizada y autónoma, como la forma que da más amplio margen al progreso en la democratización de los gobiernos locales” (Ziccardi, 1998: 37). Con esta premisa, se analiza el caso de dos delegaciones de diferentes situaciones: Benito Juárez, la de mejores niveles de vida en la ciudad, e Iztapalapa, uno de los territorios más poblados de México.

Los temas que aborda son: 1) La forma de gobierno del Distrito Federal, 2) la participación ciudadana en el Distrito Federal, donde analiza las diferentes formas que ha asumido ese fenómeno en la historia de la ciudad, 3) la posibilidad que las delegaciones del Distrito Federal sean consideradas como un gobierno local.

Las conclusiones apuntan a la reflexión sobre el significado de las elecciones de 1997 como un camino hacia la gobernabilidad democrática para los habitantes de la ciudad. Este libro posiciona a Ziccardi como una gran analista de los fenómenos

sociales de la Ciudad de México que la ha llevado a obtener algunos reconocimientos públicos. De hecho, el primer capítulo de esta obra es en sí uno de los mejores tratados que se han escrito sobre este territorio.

El retorno a lo urbano

Con la llegada del nuevo milenio, el trabajo de Ziccardi en el tema municipal se diversifica por otras vías: 1) la participación ciudadana, 2) la complejidad urbana y el municipio, 3) la reforma municipal de 1999.

Respecto al primer tema: en el año 2000 el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) y el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) realizaron la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal, la cual es un importante diagnóstico del estado en que se encontraban los municipios de México en ese momento. Como producto académico se publicó el libro “Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado” (2002), el cuál reúne las reflexiones de varios académicos como Enrique Cabrero, Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi. En este caso, Ziccardi se encarga del análisis del módulo sobre participación ciudadana de dicha encuesta; los temas que contempla son: a) la participación ciudadana como problemática municipal, b) los presidentes municipales y la participación ciudadana, c) las formas de organización y participación en el ámbito municipal, d) la participación ciudadana en las decisiones públicas y concluye el análisis con algunas propuestas para promover la participación ciudadana en el ámbito local.

Continuando con esta línea de análisis y derivado de un evento organizado por ella, coordina el libro: “Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local” (2004), el cual reúne a una serie de especialistas académicos, del ámbito gubernamental y de la sociedad civil que en 25 capítulos discuten las diferentes facetas de este fenómeno, Alicia Ziccardi expone en el capítulo introductorio las claves para el análisis de la participación

Municipalistas y municipalismo en México

ciudadana y las políticas sociales en el espacio local. De igual forma, en otro apartado explica los espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales. Se trata de un libro que se ha vuelto un clásico para los estudiosos del tema, ya que es una obra que analiza desde la teoría, hasta exponer numerosos ejemplos de participación ciudadana en diferentes territorios y para distintos fines. Con esta obra, Ziccardi se consolida como una de las más connotadas especialistas, sobre todo en los ámbitos locales.

Cabe señalar que entre los años 2000 y 2015 el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) organizó el premio Gobierno y Gestión Local, cuyo objetivo era premiar a las experiencias exitosas de gobierno local. Producto del primer año de este certamen es el libro coordinado por Enrique Cabrero, “Políticas municipales una agenda en construcción” (2003), el cual analiza las diferentes experiencias presentadas durante el primer año de vigencia del concurso, en temas como participación ciudadana, política social y medio ambiente. En este libro Alicia Ziccardi reflexiona sobre el tema de la planeación urbana municipal, en su función normativa o sustento de la gobernabilidad local. Con este texto, Ziccardi regresa a sus orígenes, como socióloga urbana y observadora del acontecer de las ciudades.

Parte de esta reflexión sobre lo urbano, en relación con los municipios, es el texto “El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal” (2003), en el cual Alicia Ziccardi analiza la dimensión territorial del federalismo mexicano.

“El análisis del federalismo es de fundamental importancia para comprender como se expresa espacialmente la heterogeneidad socio-económica, política y administrativa que poseen las entidades y municipios del país, así como también para analizar en qué medida el gobierno federal, al cumplir su función compensatoria, contribuye a disminuir las desigualdades regionales” (Ziccardi, 2003: 323).

Se trata de un planteamiento novedoso que rediscute el concepto de región y propone una nueva regionalización de México con base en la población de las ciudades. De tal manera que expresa la existencia de cinco macro regiones en México. Se analizan en este trabajo las diferencias en niveles de pobreza, presencia de partidos políticos y de mujeres alcaldesas en los gobiernos locales. El trabajo demuestra la importancia de la dimensión territorial del federalismo y el análisis de las regiones, ciudades y municipios, considerando sobre todo la heterogeneidad del territorio mexicano.

En 1999 se realiza una nueva reforma municipal que otorga a los gobiernos locales una definición más precisa de sus funciones, entre otras se contempla:

- El reconocimiento del ayuntamiento como ámbito de gobierno.
- Establecimiento de procedimientos para la disolución de los ayuntamientos.
- Se otorgan facultades para aprobar los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, entre éstos los que contemplen la participación ciudadana y vecinal.

Alicia Ziccardi participa en dos libros que analizan las nuevas facultades del gobierno local en México: el coordinado por Tonatiuh Guillén y Juan Pablo Guerrero titulado: “Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 Constitucional” (2000), y el coordinado por Ziccardi y Tonatiuh Guillén: “Innovación y continuidad del municipio mexicano” (2004), en el cual se realiza un balance de las adecuaciones de los estados de esta reforma municipal. Se analizan los casos de Baja California, Coahuila, Chihuahua, Estado de México, Colima, Zacatecas, Guanajuato, Querétaro, Tlaxcala, Campeche, Veracruz, Oaxaca y Chiapas. Este texto se ubica en la primera parte del proceso de cambio de las legislaturas estatales y deja pendiente un análisis que sería pertinente en la actualidad.

Municipalistas y municipalismo en México

En la producción académica de Alicia Ziccardi, no puede dejar de mencionarse al género como tema de estudio, ella abordó este asunto en muchas de sus obras, aunque éste no sea el tema central. Cuando en 1998 se realizó el “Encuentro Mujeres gobernando municipios”, en los comentarios finales realiza las siguientes observaciones:

“No sabemos ciertamente cuántas mujeres han aspirado a ocupar la presidencia municipal pero, a pesar de ello, esas cifras expresan la clara desigualdad de oportunidades que existe entre mujeres y hombres en los partidos políticos, para ocupar un cargo de elección popular, este caso el cargo más alto del gobierno local (...) No sabemos cuántas regidoras existen en los cabildos, ya que las estadísticas disponibles no ofrecen ese dato, pero presumiblemente en estos cargos la proporción de género no es muy diferente a la que se registra en las presidencias municipales” (Ziccardi, 1998: 265).

A más de 20 años de distancia de esta afirmación, es un hecho que las cosas no han cambiado mucho.

En los últimos años, Ziccardi retoma la investigación en temas urbanos, regresando a sus orígenes como analista de la pobreza, políticas sociales y participación vecinal en ciudades mexicanas. Ya como directora del Programa Universitario de Estudios de la Ciudad su obra examina la variada problemática en ciudades mexicanas, no obstante, la vertiente municipalista de su obra está presente.

Reflexiones finales

Es difícil entender la producción de temas municipales en México sin aludir a la contribución de Alicia Ziccardi. Fue una de las primeras mujeres investigadoras que desde la sociología abordó la compleja relación entre gobiernos locales y ciudadanía. Su formación rigurosa dentro de la tradición sociológica le permitió desarrollar propuestas con sólidos sustentos teóricos, pero más allá de esto, ha generado planteamientos metodológicos para

el análisis de los problemas locales. Conocedora de la Ciudad de México, poco incursionó en otros gobiernos locales, de los cuales seguramente habría podido decir cosas interesantes.

Investigadora comprometida con el avance de municipios, formadora de nuevas generaciones de investigadores, pionera en la incorporación de la perspectiva de género en los procesos de investigación, inició su trayectoria académica en Argentina analizando temas de pobreza urbana y después de varias décadas dedicadas a la investigación, ahora en México, regresa al mismo tema.

El hecho que una de sus primeras publicaciones fue en torno a las “Villas miseria” de Buenos Aires (1984), y una de las más recientes aluda a la pobreza urbana, marginalidad y exclusión social en México (2015), nos habla de que las condiciones en América Latina poco han cambiado. Esto es motivo de reflexión en el campo de la academia, la política y la toma de decisiones.

Aunque sus más recientes publicaciones se han alejado del tema de los municipios, la vertiente local siempre está presente en sus escritos y éstos serán referencia obligada para las nuevas generaciones, las que estudiarán a los municipios del futuro.

Bibliografía

- Cabrero, Enrique, (1995), *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales.* Miguel Ángel Porrúa/Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Cabrero, Enrique (editor), (1996), *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México.* Miguel Ángel Porrúa/Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Cabrero, Enrique (coordinador), (2003), *Políticas municipales, una agenda en construcción.* Miguel Ángel Porrúa/Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

Municipalistas y municipalismo en México

- Castells, Manuel, (1999), La era de la Información. Economía, sociedad y cultura. Volumen 1, tercera reimpresión, México, Siglo XXI.
- Guillén, Tonatiuh, (1996), Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política. Miguel Ángel Porrúa/El Colegio de la Frontera Norte, México. 224 p.
- Guillén, Tonatiuh y Alicia Ziccardi (coordinadores), (2004), Innovación y continuidad en el Municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal en 13 estados de la República. Miguel Ángel Porrúa/ Instituto de Investigaciones Sociales (IIS), UNAM, 541 p. ISBN: 970-701-487-3.
- Martínez Assad, Carlos y Alicia, Ziccardi, (1987), El municipio: entre el estado y sociedad. Mexican Studies/Estudios Mexicanos, vol. 3, núm. 2. Pp. 287-318.
- Merino, Mauricio (coordinador), (1994), En busca de la democracia municipal: La participación ciudadana en el gobierno local mexicano. El Colegio de México/Centro de Estudios Internacionales.
- Ziccardi, Alicia, (1984), El tercer Gobierno Peronista y las Villas Miseria de Buenos Aires (1973-1976). Revista Mexicana de Sociología, Año XLVI, Vol. XLVI, N° 4, octubre/diciembre. México. pp. 145-172.
- Ziccardi, Alicia (coordinadora), (1994), La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas. Miguel Ángel Porrúa-Instituto de Investigaciones Sociales (IIS), UNAM, México. 399 p. ISBN: 978-968-842-545-9.
- Ziccardi, Alicia, (1998), Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital. Miguel Ángel Porrúa-Instituto de Investigaciones Sociales (IIS), UNAM. 237 p. ISBN: 978-968-842-742-2.
- Ziccardi, Alicia, (1998), Comentarios generales sobre Mujeres que gobiernan municipios”. En Barrera Bassols Dalia y Massolo Alejandra (coordinadoras), Mujeres que gobiernan municipios. Experiencias, aportes y retos. El Colegio de México. pp. 265-270. ISBN: 96-8120-904-4.

- Ziccardi, Alicia, (2000), Representación social y gobernabilidad municipal. En Guerrero, Juan Pablo y Guillén, Tonatiuh (coordinadores), Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional. Miguel A. Porrúa-Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). México. pp. 97-102, 115, 133-134 y 194. ISBN: 970-70-1071-1.
- Ziccardi, Alicia (coordinadora), (2002), Perfil y Perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de estado. Instituto de Desarrollo Social, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (INDESOL, FLACSO). México. pp. 43-74. ISBN: 970-701-659-0 Tomo 1. ISBN: 970-701-658-2 Obra Completa.
- Ziccardi, Alicia (2003), El federalismo y las regiones. Una perspectiva municipal”. En León Bieber (coordinador), Regionalismo y Federalismo. Aspectos históricos y desafíos actuales en México, Alemania y otros países europeos. El Colegio de México, Servicio Alemán de Intercambio Académico, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, 2004, México, ISBN: 968-12-1155-3.
- Ziccardi, Alicia, (2003), Planeación urbana municipal ¿función normativa o sustento de la gobernabilidad local? En Cabrero Enrique (coordinador). Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción. Miguel A. Porrúa, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México. pp. 129-154.
- Ziccardi, Alicia, (2004), Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. Instituto Nacional de Desarrollo Social, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Sociales (INDESOL, COMECSO, Instituto de Investigaciones Sociales (IIS), UNAM, UNAM, México. 462 p. ISBN: 970-32-1811-3.
- Ziccardi, Alicia, (2015), Pobreza urbana, marginalidad y exclusión social, Academia Mexicana de Ciencias, número especial 75 Aniversario vol. III, Selección de artículos 2005-2015, México. Octubre. pp. 206-215.
- Ziccardi, Alicia y Carlos, Martínez Assad, (1988), Política y Gestión Municipal en México y Bibliohemerografía sobre

**Municipalistas y
municipalismo en México**

el municipio en México. Cuaderno No. 18, Instituto de Investigaciones Sociales (IIS), UNAM. 92p.

Ziccardi, Alicia y Homero, Saltalamacchia, (1997), Metodología de Evaluación del Desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas. Cuaderno Avances de Investigación, Instituto de Investigaciones Sociales (IIS), UNAM. 68 p. ISSN: 0188-2503/05/06705-02.

Rodolfo García del Castillo.
Especialista del municipio urbano

Ady Patricia Carrera Hernández¹⁷

Introducción

El objetivo de este texto es hacer una breve reseña de la aportación del Dr. Rodolfo García del Castillo al estudio del municipio mexicano. El capítulo se divide en tres partes; la primera de ellas describe su formación e inicios como estudioso de lo local. La segunda sección examina su producción académica como especialista del tema urbano municipal. La tercera, ofrece una visión de su labor como gestor de diversos importantes proyectos como el Premio Vivir Mejor en la Ciudad y de la forma en cómo su enfoque se ha ido ampliando a temas metropolitanos.

I. Los servicios públicos como punto de partida

Rodolfo García del Castillo nació el 10 de octubre de 1962 en Mixquiahuala de Juárez, Hidalgo. Obtuvo la licenciatura en Administración por la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa y posteriormente realizó una Especialidad en Estudios Internacionales en la Escuela Diplomática de España. Ingresó a la Maestría en Administración Pública en el Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C. (CIDE), obteniendo el grado en 1989. Posteriormente cursó el programa de Doctorado en Estudios Organizacionales en su Alma Mater, del cual se graduó en 2008.

Su carrera como investigador en el área de estudios municipales inició en 1990 en el CIDE, al lado de quien fue su profesor en sus estudios de maestría, el Dr. Enrique Cabrero Mendoza (véase su capítulo en este volumen). García del Castillo fue uno de los investigadores que, liderados por el Dr. Cabrero, iniciaron una nueva etapa en el estudio de los gobiernos municipales

¹⁷ Profesora Investigadora del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS) del Instituto Politécnico Nacional. Email: adymex@yahoo.com

mexicanos. Trascendiendo el enfoque estrictamente jurídico y administrativo que había prevalecido hasta bien entrada la década de los 80, empezaron a analizar los cambios que se registraban en la esfera local del país con nuevas herramientas teóricas. Como se señala en el capítulo correspondiente al Dr. Cabrero Mendoza, a finales de la década de los 80 empezó a producirse un movimiento inédito en el México contemporáneo: la alternancia política electoral. Y este movimiento se produjo de manera lógica en el espacio en el que gobernantes y ciudadanía tienen vínculos más cercanos: los gobiernos municipales.

Las crisis fiscales que caracterizaron la década de los 80, deterioraron el monopolio político del Partido Revolucionario Institucional (PRI), fertilizando el camino para el arribo de nuevos actores en el ámbito subnacional. Los llamados partidos de oposición, con el Partido Acción Nacional (PAN) a la cabeza, fueron ganando cada vez más espacios en municipios importantes, como las capitales de algunos de los estados del país. A los factores económicos y políticos se sumó una variable más: el irrefrenable proceso de urbanización, que enfrentó a los municipios a la difícil tarea de satisfacer una demanda creciente de servicios públicos, en un clima de escasos recursos financieros y muy limitadas capacidades institucionales. Esta situación se hizo más crítica aún con la reforma al Artículo 115 Constitucional de 1983, que asignó a los ayuntamientos la responsabilidad de proveer los servicios públicos básicos sin considerar si tenían o no las condiciones para asumir esa tarea.

En 1910, México era una sociedad agraria de 15 millones de habitantes; para 1980, su población era de casi 67 millones y 52 por ciento vivía en áreas urbanas (Wilkie, 1976: 99). Como parte del grupo de investigadores del nuevo municipio mexicano, Rodolfo García inició su trabajo con el tema de los servicios públicos, lo que con el tiempo lo llevó a enfocarse en el estudio de las ciudades, como se verá más adelante. Entre sus primeros trabajos se encuentran *Los servicios públicos municipales* (1992), *Cobertura y calidad de los servicios municipales*. Estudio sobre el Estado de México (1993), *La gestión de servicios urbanos: un reto a la innovación en los*

Municipalistas y municipalismo en México

gobiernos locales, en coautoría con Enrique Cabrero (1994), *Problemática de los servicios públicos municipales. El caso de Oaxaca*, Oaxaca (1994), México: los servicios del agua, electricidad y telecomunicaciones (1998) y *Formas clave para la prestación de los servicios públicos municipales* (2001).

El primer esfuerzo por conocer el perfil de la gestión municipal en México lo realizó el Dr. Raúl Olmedo Carranza con una encuesta levantada a principios de la década de los 80 (CENM, 1982). Sin embargo, fue el grupo de investigación del CIDE, al que pertenecía García del Castillo, el que acometió con continuidad y persistencia el objetivo de conocer con detalle las características de los gobiernos municipales con el fin de apoyar su fortalecimiento institucional. Como reconoce el propio Rodolfo García, él colaboró con el Dr. José Mejía Lira cuando éste inició el ambicioso proyecto *Modernización Municipal*, investigación basada en el diseño de la Encuesta Nacional de Gestión Municipal en 1993. Posteriormente, García del Castillo asumió la responsabilidad de analizar algunos de los datos de dicho instrumento, aplicado con la colaboración del INEGI, lo que derivó en la publicación de *Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas. Parte I* (1995) y *Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas. Parte II* (1995).

Ambos documentos se enfocaron en el examen de tres áreas de la gestión municipal: la administración y planeación, las finanzas municipales, y por supuesto, los servicios públicos. Este esfuerzo tendría continuidad cuando en 1995, un equipo en el que lógicamente colaboró Rodolfo García, y fue coordinado por Enrique Cabrero y Vicente Anaya Cadena, diseñó la Encuesta Perfil de los Municipios en México. En esa ocasión se logró encuestar 2,395 municipios del país en un esfuerzo conjunto del INEGI y el Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Posteriormente, el Instituto Nacional de Desarrollo Social y la Secretaría de Desarrollo Social rediseñaron ese instrumento para actualizar sus datos en 2000 y 2004. En 2011, el INEGI publicó el primer Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales; que ha renovado en 2013 y 2015. La publicación

más reciente de García del Castillo en esta línea es Servicios públicos en los gobiernos locales: un análisis de las encuestas municipales (2014).

Como integrante del equipo de Cabrero Mendoza, para mediados de la década de los 90, Rodolfo García también se abocó al análisis de la tendencia innovadora que se registraba en muchos municipios del país. Durante la siguiente década, ése sería el tema principal de su producción.

II. El perfil urbano de los nuevos municipios mexicanos

Como se señala en el capítulo correspondiente al Dr. Enrique Cabrero, a principios de la década de los 90, el interés de éste y su equipo de investigación se enfocó en los cambios que los ayuntamientos denominados de oposición estaban realizando en la gestión municipal. Sus proyectos en torno a este tema se vieron acompañados de una iniciativa de la Fundación Ford que promovía el examen de las transformaciones que experimentaban los municipios latinoamericanos; lo que evidenciaba que los cambios del gobierno local eran un fenómeno que se estaba produciendo en toda la región (Krasevac, 1996: 7). García del Castillo fue uno de los coautores del libro que puede ser considerado como la insignia de esta nueva corriente de investigación, que dominaría el área de estudios municipales durante las siguientes dos décadas: La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales (Cabrero *et al.*, 1995).

Sus publicaciones de esos años muestran el análisis de la innovación municipal y los retos de las administraciones locales ante el desafío del desarrollo urbano. En esta línea se encuentran sus textos: Retos y perspectivas de la administración municipal en México (1994), El caso del municipio de Aguascalientes, Aguascalientes (1996), Gestión y política de los servicios municipales en México: reflexiones sobre sus perspectivas (1996), Los municipios en México: los retos ante el futuro (1998), La modernización administrativa y los servicios

Municipalistas y municipalismo en México

públicos municipales (2000) y Administración del desarrollo urbano y servicios públicos municipales (2002). Al igual que el Dr. Cabrero Mendoza, Rodolfo García desarrolla de manera natural una línea de investigación en materia de federalismo. A ella corresponden textos como Gobiernos locales y políticas públicas en México. Perspectivas en el nuevo federalismo (1996), Federalismo fiscal: Algunos problemas en las haciendas locales, y Federalismo y descentralización: problemática y perspectivas en México (2007).

García del Castillo también participó activamente con el grupo que acompañó a Enrique Cabrero en la sistematización de experiencias innovadoras en el Premio de Gobierno y Gestión Local. Él coordinó el libro de la tercera edición de dicho certamen: Gestión local creativa: experiencias innovadoras en México (2004) y documentó un gran número de buenas prácticas en los nueve volúmenes que se publicaron derivados de esa iniciativa. De la misma manera es uno de los miembros fundadores de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A. C. (IGLOM), creada formalmente en 2003 y que actualmente aglutina a la mayor parte de los investigadores en gobiernos municipales de todo el país (véase el capítulo respectivo). Rodolfo García del Castillo dejó el CIDE y se fue a trabajar en la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco desde donde siguió investigando a los municipios urbanos del país. En esta época Rodolfo García fue designado Coordinador de un importante premio nacional vinculado precisamente al tema urbano.

III. Del Premio Hábitat a los asuntos metropolitanos

En 2003, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) del gobierno federal creó el Programa Hábitat cuyo objetivo general era “contribuir a la superación de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de zonas urbano-marginadas, al fortalecer y mejorar la organización y participación social, así como el entorno urbano de dichos asentamientos” y su objetivo específico era “mejorar las condiciones físicas y sociales

de las zonas urbano-marginadas para el desarrollo de sus habitantes” (Iracheta, 2012: 7). Los gobiernos municipales eran los principales responsables de operar el programa en las zonas de sus jurisdicciones que tuvieran las características señaladas por la normatividad. Con el fin de premiar las mejores prácticas en su ejecución, la SEDESOL creó el Premio Hábitat en 2004 con el apoyo del CIDE y Rodolfo García del Castillo fue designado como coordinador de este certamen.

A este programa se sumó en 2007, el Programa Rescate de Espacios Públicos, cuyo propósito era “recuperar espacios públicos, para fomentar la identidad comunitaria, la cohesión social y la generación e igualdad de oportunidades, así como contribuir a la disminución de la pobreza urbana y a la prevención de conductas antisociales”. El Premio Hábitat se fusionó con el de Rescate de Espacios Públicos en 2009 para convertirse en el Premio Vivir Mejor en la Ciudad. García del Castillo y un grupo de diversos especialistas, casi todos miembros de la Red IGLOM, se ocuparon de documentar las mejores prácticas de los gobiernos municipales enfocadas a mejorar los entornos urbanos del país hasta la última edición del premio en 2012. Lamentablemente, a diferencia del Premio Gobierno y Gestión Local, las experiencias sistematizadas en todos esos años no fueron publicadas salvo en algunos artículos que analizan casos de estudio. A partir de 2016, el programa Hábitat se fusionó con los de Fomento a la Urbanización Rural, Rescate de Espacios Públicos, Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales y el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias para convertirse en el Programa de Infraestructura (DOF, 2015).

Derivado de su experiencia como coordinador de los premios antes mencionados, para finales de la primera década de este siglo, Rodolfo García adoptó un enfoque más amplio para el estudio de lo urbano en el ámbito municipal. Entre otros textos destacan: Políticas Urbanas y su impacto en el Desarrollo Social en México (2009), El programa Hábitat-SEDESOL y la cooperación desde el Programa de la Organización de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos: una vía para

Municipalistas y municipalismo en México

atender el desarrollo urbano y la pobreza en México (2010), Panorama de la política social en los municipios mexicanos y reflexiones sobre el caso de los Centros de desarrollo comunitario (2012), La gestión urbana y el papel de los gobiernos locales: paradojas y encrucijadas de las metrópolis mexicanas (2015) y Problemas del desarrollo urbano en México: obstáculos para una gestión sustentable (2017).

Además del tema urbano ha dedicado algunas publicaciones a otros aspectos de la gestión municipal, tales como El desarrollo organizacional en la administración municipal: El caso de León, Guanajuato (1994), Democracia y participación en los gobiernos locales: su importancia para la gestión pública y gobernanza locales en México (2014), La Nueva Gestión Pública en la era de la globalización: contexto nuevo ¿nuevas respuestas? (2014) y Los municipios mexicanos: evolución, contexto y desafíos actuales (2015).

Rodolfo García del Castillo fue Presidente de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM) de 2009 a 2013. En esta posición coordinó varios proyectos importantes, tales como la Guía metodológica para la formulación, seguimiento y evaluación de planes de manejo para las ciudades mexicanas patrimonio de la humanidad y los centros históricos y tradicionales del país, elaborada para la SEDESOL en 2010. Asimismo, dirigió el Diseño y construcción del sistema de información, actualización de mejores prácticas y apertura de la página Web del Observatorio de la Gestión Pública Municipal para la SEDESOL con financiamiento del Banco Mundial en 2011. Este proyecto tenía como objetivo. “mejorar la administración pública en los municipios mexicanos al contribuir a su fortalecimiento institucional, a través de la creación de un Observatorio de la Gestión Pública Municipal que pueda ser utilizado tanto por los servidores públicos como por la sociedad civil” (SEDESOL, 2017).

El diseño del Web del Observatorio incluyó diversos productos importantes, entre ellos se actualizó una serie de seis textos con materiales didácticos que integran la Metodología para la

Formación de Servidores Públicos Municipales,¹⁸ un sistema de información con los datos de las encuestas municipales que se habían levantado hasta ese año,¹⁹ así como un Índice de Desarrollo Institucional y Sustentabilidad Municipal.²⁰ Lamentablemente, ni la SEDESOL ni ninguna otra institución le dieron seguimiento a este portal que podría haber evolucionado para cumplir el propósito para el que fue creado. Otro proyecto importante fue el Plan Puebla 500, que fue uno de los primeros planes de desarrollo con visión de largo plazo elaborado para el ayuntamiento de Puebla, Puebla. En este período también publicó el libro *Gobiernos municipales: desarrollo, cohesión social y democracia participativa* (2011), derivado de uno de los congresos de la Red IGLOM.

Rodolfo García del Castillo ha sido profesor en el CIDE, la Universidad Iberoamericana y la Universidad de Guanajuato; además de conferencista en muchas otras instituciones educativas y de investigación. Fue asesor de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo en la LVII Legislatura y miembro del grupo consultivo de la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM). Ha participado en varios proyectos de consultoría e investigación para organismos como el Banco Mundial, la Fundación Ford, CONSUPAL, CONACYT, INDESOL y SEDESOL. Es miembro de la Academia Mexicana de Investigación en Política Pública, A.C. y Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I, del CONACyT. En 2016 se incorporó como Coordinador Académico del recién creado Centro Interdisciplinario de Estudios Metropolitanos (CENTROMET) y fue nombrado director de esta institución en 2017.

Fuentes consultadas

Cabrero, Enrique, R. García y M. Gutiérrez (1995). *La nueva gestión municipal. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.

¹⁸ <http://observatorio.apweb.mx/capacitacion>

¹⁹ http://observatorio.apweb.mx/sistema_de_informacion

²⁰ http://observatorio.apweb.mx/indicadores_sustentabilidad

Municipalistas y municipalismo en México

- Cabrero, Enrique y R. García (1994). *La gestión de servicios urbanos: un reto a la innovación en los gobiernos locales*. Documento de Trabajo no. 15. DAP. México: CIDE.
- CNEM. Centro Nacional de Estudios Municipales (1985). *El desafío municipal*. México: Secretaría de Gobernación.
- DOF. Diario Oficial de la Federación (2015). *Reglas de Operación del Programa de Infraestructura, para el ejercicio fiscal 2016*. 31 de diciembre. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5422018&fecha=31/12/2015 (10/01/2018).
- Díaz, Manuel y R. García (1996). El caso del municipio de Aguascalientes, Aguascalientes. En E. Cabrero (coord.) *Los dilemas de la modernización municipal: La gestión hacendaria en municipios urbanos de México*. México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE, pp. 103-190.
- García, Rodolfo (2017). Problemas del desarrollo urbano en México: obstáculos para una gestión sustentable. En A. Ziccardi y D. Cravacuore (2017). *Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina*. México: UNAM-Universidad Nacional de Quilmes-Universidad Nacional de General Sarmiento- Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, pp. 73-90.
- García, Rodolfo (2015). Los municipios mexicanos: evolución, contexto y desafíos actuales. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*. no. 11, año VI, pp. 115-143.
- García, Rodolfo (2015). La gestión urbana y el papel de los gobiernos locales: paradojas y encrucijadas de las metrópolis mexicanas. *Reflexiones*. no 19, pp. 104-128.
- García, Rodolfo (2014). La Nueva Gestión Pública en la era de la globalización: contexto nuevo ¿nuevas respuestas? En J. Gómez y E. Vázquez (coord.). *Investigación y Políticas Públicas*. México: Grupo Editorial Hess y Colegio de Postgraduados del CIDE.
- García, Rodolfo (2014). Democracia y participación en los gobiernos locales: su importancia para la gestión pública y gobernanza locales en México. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*. vol. III, no. 1, pp. 91-120

- García, Rodolfo (2012). Panorama de la política social en los municipios mexicanos y reflexiones sobre el caso de los Centros de desarrollo comunitario. En G. González (coord.) *Reflexiones del desarrollo local sostenible*. México: UAM Azcapotzalco-Ediciones Eón, pp. 209-233.
- García, Rodolfo (2010). El programa Hábitat-SEDESOL y la cooperación desde el Programa de la Organización de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos: una vía para atender el desarrollo urbano y la pobreza en México. En E. Ponce y G. Sánchez (coords.). *Cooperación internacional para el desarrollo local: aspectos estructurales, experiencias, oportunidades y limitaciones*. México: Instituto Mora y Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- García, Rodolfo (2009). *Políticas Urbanas y su impacto en el Desarrollo Social en México*. México: CIDE – SEDESOL.
- García, Rodolfo (2007). Federalismo y descentralización: problemática y perspectivas en México. En J. Calva (coord.). *Democracia y gobernabilidad*. México: Cámara de Diputados-UNAM-Miguel Ángel Porrúa UNAM, pp. 105-120.
- García, Rodolfo (coord.) (2004). *Gestión local creativa: experiencias innovadoras en México*. México: CIDE-INA FED- Fundación Ford.
- García, Rodolfo (2002). Federalismo fiscal: Algunos problemas en las haciendas locales. *Federalismo Hacendario*, No. 128, abril, pp. 148-156.
- García, Rodolfo (2002). Administración del desarrollo urbano y servicios públicos municipales. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. El gobierno y la gestión municipal en México*, no. 65, II parte, pp. 17-42.
- García, Rodolfo (2000). *La modernización administrativa y los servicios públicos municipales*. Cuadernos de Debate-Agenda de reforma municipal. México: CIDE.
- García, Rodolfo (1998). *México: los servicios del agua, electricidad y telecomunicaciones*. Chile: CONSUPAL
- García, Rodolfo (1998). *Los municipios en México: los retos ante el futuro*. México: Porrúa-CIDE. García del Castillo (1996).

Municipalistas y municipalismo en México

- Los gobiernos locales en México ante el nuevo federalismo. *Política y Cultura*, no. 7, otoño, pp. 97-122.
- García, Rodolfo y M. Gutiérrez (1996), Gestión y política de los servicios municipales en México: reflexiones sobre sus perspectivas. En M. Merino (coord.) *Política pública y gobierno local*. México: Fundación Ford-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-FCPyS-IIS.
- García, Rodolfo (1996). Gobiernos locales y políticas públicas en México. Perspectivas en el nuevo federalismo. *Iztapalapa*, no. 46, julio-diciembre, pp. 111-126.
- García, Rodolfo (1996). Los gobiernos locales en México ante el nuevo federalismo. *Revista política y cultura*, no. 7, pp. 97-122.
- García, Rodolfo (1995). *Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas. Parte I*. Documento de Trabajo no. 32. DAP. México: CIDE.
- García, Rodolfo (1995). *Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas. Parte II*. Documento de Trabajo no. 33. DAP. México: CIDE.
- García, Rodolfo (1994). Problemática de los servicios públicos municipales. El caso de Oaxaca, Oaxaca. En J. Mejía (comp.) *Problemática y desarrollo municipal*. México: Universidad Iberoamericana-Plaza y Valdés, pp. 27-48.
- García, Rodolfo (1994). Retos y perspectivas de la administración municipal en México. *Gestión y Política Pública*, vol. II, no. 3, pp. 399-449.
- García, Rodolfo (1993). *Cobertura y calidad de los servicios municipales. Estudio sobre el Estado de México*. Documento de Trabajo no. 12. DAP. México: CIDE.
- García, Rodolfo (1992). *Los servicios públicos municipales*. Documento de Trabajo no. 3, DAP. México: CIDE.
- García, Rodolfo y S. Arzaluz (2011). *Gobiernos municipales: desarrollo, cohesión social y democracia participativa*. México: IGLOM.
- García, Rodolfo y P. Gómez (2014). Servicios públicos en los gobiernos locales: un análisis de las encuestas municipales. En E. Cabrero y D. Arellano. *Los gobiernos municipales a debate: Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*. México: CIDE, pp. 157-213.

- García, Rodolfo y M. Hernández (2001). Formas clave para la prestación de los servicios públicos municipales. Documento de Trabajo no. 16. DAP. México: CIDE.
- García, Rodolfo y A. Herrera (1994). Problemática de los servicios públicos municipales. El caso de Oaxaca, Oaxaca. En J. Mejía (coord.). *Problemática y desarrollo municipal*. México: Universidad Iberoamericana y Plaza y Valdés, pp. 27-48.
- García, Rodolfo y J. Mejía (1994). El desarrollo organizacional en la administración municipal: El caso de León, Guanajuato. En J. Mejía (comp.) *Problemática y desarrollo municipal*. México: Universidad Iberoamericana-Plaza y Valdés, pp. 155-211.
- Iracheta, Alfonso (2012). *Meta-Evaluación 2007-2012. Tercer entregable. Informe final programa Hábitat*. México: SEDESOL-El Colegio Mexiquense, A. C.
- Krasevac, Kimberly (1996). Presentación. En E. Cabrero *et al.* *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa, pp. 7-8.
- SEDESOL. Secretaría de Desarrollo Social (1997). Observatorio Municipal. Disponible en: <http://observatorio.apweb.mx/objetivo> (27/12/2017).
- Wilkie, Richard (1976). Urban Growth and the Transformation of the Settlement Landscape of Mexico, 1910-1970. En J. Wilkie, M. Meyer & E. Monzón. *Contemporary Mexico: Papers of the IV International Congress of Mexican History*. USA: UCLA Latin American Center, pp. 99-133.

Ady Patricia Carrera Hernández. Municipio y desarrollo

Joel Mendoza Ruiz

Introducción

Este capítulo resume la vasta obra municipalista de Ady Carrera en cuatro líneas de investigación. Al inicio, el apartado *Su aprendizaje al lado de grandes municipalistas* aborda los rasgos de su formación inicial. La sección *Finanzas municipales* refiere la producción que la Dra. Carrera realizó sobre los procesos contemporáneos de descentralización fiscal y de incentivos al interior de los sistemas estatales de coordinación fiscal. El subtítulo *Relaciones intergubernamentales* presenta tres vertientes de análisis: dinámicas verticales y horizontales para el desarrollo local, procesos contemporáneos de descentralización hacia temáticas de desarrollo, así como intermunicipalización. El fragmento *Municipio y desarrollo* contiene la evaluación sobre las instituciones sociales y políticas municipales en función del desarrollo. Finalmente, la parte denominada *Innovación municipal* se enfoca a la reseña de experiencias concursantes en el Premio Gobierno y Gestión Local.

Su aprendizaje al lado de grandes municipalistas

Ady Patricia Carrera Hernández nació en la Ciudad de México y estudió la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública con Especialidad en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Fue en este lugar en donde conoció al Mtro. Gustavo Martínez Cabañas y al Dr. Raúl Olmedo Carranza, ya que ambos fueron sus profesores. Las clases impartidas por el primero y su entonces adjunto, Arturo Pontifes, la llevaron a interesarse particularmente en las finanzas municipales. En 1990, una vez concluidos sus estudios, recibió la oferta de incorporarse como investigadora al Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal

(CEDAEM) del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) que dirigía el Mtro. Martínez Cabañas. A su lado inició el trabajo al que ha dedicado su vida profesional, el estudio del municipio y su fortalecimiento.

En el CEDAEM su trabajo consistió en el diseño e impartición de cursos para funcionarios estatales y servidores públicos municipales. Tuvo la oportunidad de acompañar al Mtro. Martínez Cabañas en el diseño y operación del programa piloto de asistencia técnica para la operación de los Fondos Municipales de Solidaridad, gracias al cual conoció la complejidad de las relaciones intergubernamentales. Durante su estancia en el INAP inició su trabajo docente como adjunta del Mtro. Martínez Cabañas en la FCPyS de la UNAM, labor a la que ha dado continuidad desde entonces. Una vez que el Maestro anunció su intención de dejar la dirección del CEDAEM, abandonó su trabajo para terminar su tesis de licenciatura y al mismo tiempo cursó un diplomado universitario de Administración Municipal en su Alma Mater. Una vez concluida su tesis, con el apoyo de la Dra. María Emilia Janetti Díaz, tuvo la oportunidad de incorporarse como asistente de investigación de Enrique Cabrero Mendoza, entonces Director de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE).

Así inició su formación como investigadora, con la posibilidad de aprender y colaborar en el análisis de la transformación que el municipio mexicano experimentaba en la década de los 90. Su trabajo en el CIDE le sirvió para postular por una beca del Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología (CONACyT) para realizar estudios en la Maestría en Gestión Económica Pública de la Universidad de Birmingham, Reino Unido. Una vez que terminó estos estudios, logró que el apoyo se extendiera para incorporarse al programa de Doctorado en Política Pública de la misma institución. Durante sus estudios de doctorado pudo realizar su tesis bajo la supervisión de Andrew Nickson, el experto en gobiernos locales latinoamericanos más reconocido del Reino Unido.

Municipalistas y municipalismo en México

Obtuvo el grado en 2003, año en el que se incorporó al recién creado Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), en donde colaboró con Carlos Gadsden, fundador de esta institución. Esta ha sido la única ocasión en la que ha trabajado en el servicio público. En 2004 regresó a la vida académica, en donde ha continuado su trabajo como profesora, investigadora y consultora de agencias como el Instituto Holandés de Vivienda y Desarrollo Urbano, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Ady Carrera ha ocupado cargos docentes y de gestión en seis instituciones distintas: el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de 1990 a 1992; el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) durante dos periodos, 1994-1996 y 2007-2008; el Instituto Nacional para el federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) entre 2003 y 2004; la Facultad de Ciencias políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) del 2004 a 2007; El Colegio Mexiquense en el periodo 2010-2015; y el Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional (IPN) desde 2016. Fue Tesorera de la Red de Investigadores en Gobierno Locales Mexicanos para el periodo 2013-2015, para posteriormente convertirse en su Presidenta de 2015 a 2017. Su obra es extensa y puede clasificarse en cuatro temas: finanzas municipales, relaciones intergubernamentales, municipio y desarrollo e innovación municipal.

Finanzas municipales

La especialización de Ady Carrera en finanzas municipales y federalismo fiscal inició con su tesis de licenciatura, pero su primera publicación fue el trabajo Los ingresos de los estados en el marco de la política económica del gobierno federal mexicano 1970-1992 (Janetti y Carrera, 1995). A partir de entonces ha publicado diversos textos en la materia, como: Retos de la descentralización fiscal para el fortalecimiento de

los gobiernos subnacionales en México (2005), Autonomía fiscal municipal en un marco de un nuevo modelo, de relaciones intergubernamentales (2007), Financiamiento de ciudades y descentralización en México: entre la insuficiencia y la ineficiencia (2015) y Relaciones fiscales intergubernamentales entre la Federación y los estados mexicanos. La encrucijada entre centralización y desarrollo (2017). En su análisis, el déficit de autonomía fiscal derivó de la dinámica federal en la distribución de funciones de ingreso, mientras que el desequilibrio ingreso-gasto constituyó la propensión endógena. Carrera ha planteado la necesidad de ajustar los procesos de descentralización en pro de la autonomía municipal con el fin de incentivar un mayor grado de esfuerzo fiscal y un patrón de gasto más eficiente y eficaz para el desarrollo.

El estudio de los problemas de las haciendas municipales derivados del defectuoso diseño del proceso de descentralización, la llevó a ampliar su análisis hacia los factores endógenos que contribuyen a profundizar la falta de autonomía fiscal y los resultados deficientes de la gestión financiera local: las capacidades institucionales. En este rubro tuvo la oportunidad de colaborar en un texto que fue de los primeros que analizaron esta importante variable de la gestión subnacional (Cabrerero y Carrera, 2004). Su participación en el diseño de la Encuesta Perfil de los Municipios en México, elaborada en 1995 en el CIDE y la Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales, diseñada en 2004 por la Secretaría de Desarrollo Social federal, le proporcionaron bases para construir una metodología con el propósito de evaluar el perfil institucional de la hacienda municipal.

A partir de esta idea, ha publicado los textos: Diagnóstico institucional de la gestión hacendaria de los municipios del Estado de México (2012) y Evaluación de la capacidad institucional de los municipios del Estado de México para la gestión financiera de 2009 a 2011 y propuestas para su mejora (2016). Ambos documentos han sido patrocinados por el Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM) y son los únicos diagnósticos que se han realizado a nivel estatal

Municipalistas y municipalismo en México

para diseñar acciones de fortalecimiento institucional para los municipios de una entidad.

Ady Carrera también ha sido de los pocos investigadores que han dedicado atención al estudio de las relaciones fiscales subnacionales. Además de los textos que ha producido el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), son escasos los trabajos que examinan los sistemas estatales de coordinación hacendaria o fiscal, y su papel en los resultados del proceso de descentralización. En esta área destaca su trabajo titulado *Federalismo fiscal y relaciones intergubernamentales en el ámbito jalisciense* (2010). Más recientemente, Carrera ha sido de los primeros especialistas en analizar el proceso de recentralización en México con sus textos: *El retroceso del federalismo en México: gobierno federal, estado central* (2014) y *La descentralización fiscal en las ciudades mexiquenses: el caso del impuesto sobre hospedaje* (2015). El análisis del federalismo fiscal en México la condujo de manera natural al estudio de las relaciones intergubernamentales.

Relaciones intergubernamentales

El estudio de las relaciones intergubernamentales (RIGs) ha sido un tema relevante en la producción de Carrera, uno de sus textos más conocidos es *Evolución de las relaciones intergubernamentales en México: la búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político, 1980-2000* (2004). Este trabajo fue uno de los primeros en analizar sistemáticamente la transformación de las RIGs en México a partir del proceso de democratización iniciado en la esfera local en la década de los 90 y los retos que aguardaban a los tres ámbitos de gobierno del Estado mexicano en el siglo XXI para avanzar en la construcción de un esquema de RIGs más acorde con su carácter federal.

Otro importante tema en la obra de Ady Carrera ha sido la intermunicipalización, considerándola no sólo como una alternativa de gestión sino como un poderoso mecanismo para el

fortalecimiento municipal y, sobre todo, como una estrategia para la transformación del esquema centralista y vertical de RIGs que prevalece en México. Su primer texto sobre el tema fue *La intermunicipalización en México: Una estrategia para el desarrollo de relaciones intergubernamentales más equilibradas* (2005), al que le ha dado continuidad en otros documentos, entre los que destaca *El asociativismo municipal en México* (2015), que forma parte del primer libro que ha estudiado de manera comparada la intermunicipalidad en América Latina.

Municipio y desarrollo

Desde hace más de una década, Carrera se ha interesado por examinar la importancia de la gestión municipal en el marco de la agenda global de desarrollo. La evolución que ha tenido la teoría del desarrollo a partir de la década de los 90, ha puesto a los gobiernos locales bajo una nueva luz, como actores estratégicos e indispensables en cualquier política o programa destinados a promover no sólo crecimiento económico, sino sociedades inclusivas con mejores condiciones de vida que procuren la preservación del medio ambiente. En este rubro se encuentran textos como *El rol de los gobiernos locales en la reducción de la pobreza en México, situación actual y perspectivas* (2007) y *Desarrollo local y gobernabilidad: construyendo nuevas redes para el financiamiento del desarrollo local en México* (2008).

La sustentabilidad también ha sido un asunto destacado en el trabajo de Carrera con textos como *el Índice de desarrollo institucional y sustentabilidad municipal* (2010), *El papel del municipio en la política de turismo para el desarrollo sustentable en México* (2016), *Componentes básicos de un modelo de desarrollo sustentable para los municipios de México* (2016) y *Servicios públicos y sostenibilidad en los gobiernos locales mexicanos* (2017). En esta misma línea, el desarrollo humano ha sido otro tema abordado en trabajos como *Gasto social y desarrollo humano en el ámbito local, evidencia de dos municipios del Estado de Oaxaca* (2013) e *Instituciones para el desarrollo humano en el ámbito municipal* (2015).

Municipalistas y municipalismo en México

Una contribución de Ady Carrera al estudio de los gobiernos locales y el desarrollo, ha sido su producción sobre los municipios conocidos como de usos y costumbres. Ésta ha sido novedosa porque no los ha examinado desde la perspectiva sociológica, política o de buenas prácticas; sino que ha estudiado cómo su particular forma de gobierno impacta en su capacidad de gestión para el desarrollo. En esta línea se ubican, entre otros, trabajos como Democratización de políticas públicas para el desarrollo: la experiencia de municipios de usos y costumbres en Oaxaca (2011), Municipios metropolitanos gobernados por usos y costumbres. El caso de Santa María Atzompa: ¿modernidad contra tradición? (2014) y Gestión pública y desarrollo en los municipios de usos y costumbres de Oaxaca (2016).

Innovación municipal

Al haber estado en contacto directo con el principal grupo de investigación sobre innovación municipal, resulta lógico que en la obra de Carrera se encuentren varios trabajos sobre este tema, como Concurso de conservación, limpieza, cronología, y seguridad de caminos de jurisdicción federal, estatal y municipal en el Estado de México (2005) o Centro de Servicios y Atención Ciudadana Malinalco, México (2006). Aunque sin duda, su texto más importante en esta materia es Innovación Local en América Latina (Cabrero y Carrera, 2008), en el que se compilan una serie de experiencias exitosas desarrolladas en distintos países de la región.

Este es un resumen de la aportación de Ady Carrera a los estudios municipales, que no pretende ser exhaustivo sobre todos sus textos ya que también ha publicado documentos sobre descentralización en México y América Latina, ciudades, transparencia y rendición de cuentas e historia de la administración estatal. De noviembre de 2015 a diciembre de 2017, fungió como Presidenta de la Red IGLOM a la cual le imprimió un nuevo dinamismo y reactivó su actividad editorial al publicar cuatro textos durante su gestión después de un lapso de cinco años en los que la Red no había impreso ningún texto.

Referencias

- Cabrero, Enrique y A. Carrera (2004). Descentralización fiscal y debilidades institucionales. Las paradojas del caso mexicano. En J. Guerrero (coord.) *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*. México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE-Cámara de Diputados LIX Legislatura, pp. 343-393.
- Cabrero, Enrique y A. Carrera (2008). *Innovación local en América latina*. México: CIDE.
- Carrera, Ady (2004). Evolución de las relaciones intergubernamentales en México. La búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político. *Documentos IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España: CLAD.
- Carrera, Ady (2005). La intermunicipalización en México: Una estrategia para el desarrollo de relaciones intergubernamentales más equilibradas. *Documentos X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago de Chile: CLAD.
- Carrera, Ady (2005). Retos de la descentralización fiscal para el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales en México. *Documentos X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago de Chile: CLAD.
- Carrera, Ady (2006). Centro de servicios y atención ciudadana Malinalco, México. En T. Guillén *et al.* (coords.). *Municipio y buen gobierno: experiencias del ímpetu local en México*. México: CIDE, pp. 418-429.
- Carrera, Ady (2007). Autonomía fiscal municipal en un marco de un nuevo modelo, de relaciones intergubernamentales. En M. Montemayor, F. Bijarro, P. Estrada (coords.). *Políticas y gestión pública para el estudio municipal: óptica académica*. México: Universidad Autónoma de Tamaulipas, pp. 124-140.

Municipalistas y municipalismo en México

- Carrera, Ady (2007). El rol de los gobiernos locales en la reducción de la pobreza en México, situación actual y perspectivas. *Páramo del Campo y la Ciudad*, año 5, no. 13, pp. 66-77.
- Carrera, Ady (2008). Desarrollo local y gobernabilidad. Construyendo nuevas redes para el financiamiento del desarrollo local en México. *Revista Buen Gobierno*, no. 4, pp. 92-110.
- Carrera, Ady (2010). Federalismo fiscal y relaciones intergubernamentales en el ámbito jalisciense. En D. Gómez (coord.). *Capacidades institucionales para el desarrollo, conceptos, índices y políticas públicas*. México: Cámara de Diputados, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Universidad de Guadalajara, Miguel Ángel Porrúa Editores, pp. 497-543.
- Carrera, Ady, R. Coronilla, A. Navarro (2010). Índices de desarrollo institucional y sustentabilidad municipal. México: Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos.
- Carrera, Ady y C. Cadena (2011). Democratización de políticas públicas para el desarrollo. La experiencia de municipios de usos y costumbres en Oaxaca, México. *Memoria electrónica del XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Paraguay: CLAD.
- Carrera, Ady y G. Rivera (2012). *Diagnóstico institucional de la gestión hacendaria de los municipios del Estado de México*. México: Instituto Hacendario del Estado de México.
- Carrera, Ady (2012). Gestión municipal y desarrollo, la zona metropolitana de la Ciudad de Oaxaca. En G. González *Reflexiones del desarrollo local sostenible*. México: Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, pp. 167-207.
- Carrera, Ady (2013). Gasto social y desarrollo humano en el ámbito local, evidencia de dos municipios del Estado de Oaxaca. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, no. 8, año 4, pp. 77-108.
- Carrera, Ady (2014). El retroceso del federalismo en México. Gobierno federal, Estado central. *Memoria electrónica del XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del*

Estado y de la Administración Pública. Quito, Ecuador: CLAD.

- Carrera, Ady (2014). Municipios metropolitanos gobernados por usos y costumbres. El caso de Santa María Atzompa: ¿modernidad contra tradición? En C. Cadena (coord.). *Instituciones y actores en sociedades heterogéneas, con rasgos de pre post y modernidad*. México: El Colegio Mexiquense. pp. 119-152.
- Carrera, Ady (2015). El asociativismo municipal en México. En D. Cravacuore y D. Chacón (coords.). *El asociativismo municipal en América Latina*. Santiago de Chile: Asociación de municipalidades de Chile-Universidad Tecnológica Metropolitana, pp. 204-232.
- Carrera, Ady (2015). Instituciones para el desarrollo humano en el ámbito municipal. En A. Carrera (coord.). *Instituciones y desarrollo*. México: El Colegio Mexiquense A. C. pp. 65-100.
- Carrera, Ady y G. Martínez (2015). Financiamiento de ciudades y descentralización fiscal en México. Entre la insuficiencia e ineficacia. *Memoria electrónica del XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Perú: CLAD.
- Carrera, Ady (2016). Componentes básicos de un modelo de desarrollo sustentable para los municipios de México. *Memoria electrónica del XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago de Chile: CLAD.
- Carrera, Ady y G. Martínez (2016). *Evaluación de la capacidad institucional de los municipios del Estado de México para la gestión financiera de 2009 a 2011 y propuestas para su mejora*. México: Instituto Hacendario del Estado de México.
- Carrera, Ady (2017). Relaciones fiscales intergubernamentales entre la Federación y los estados mexicanos. La encrucijada entre centralización y desarrollo. En A. Aguilar, J. Mendoza, E. Grin y R. Moreno (coords.), *Federalismo y relaciones intergubernamentales en México y Brasil*. México: Fontamara, pp. 117-135.
- Carrera, Ady (2017). Servicios públicos y sostenibilidad en los gobiernos locales mexicanos. *Memoria electrónica del XXII*

Municipalistas y municipalismo en México

- Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Madrid: CLAD.
- García, Rodolfo y A. Carrera (2005). Concurso de conservación, limpieza, cronología, y seguridad de caminos de jurisdicción federal, estatal y municipal en el Estado de México. En T. Guillén y P. Rojo (coord.). *Gobernar con Calidad y para el Desarrollo. Experiencias de Innovación en los Municipios Mexicanos*. México: CIDE-Fundación Ford, pp 468-486.
- Janetti, María y A. Carrera (1995). Los ingresos de los estados en el marco de la política económica del gobierno federal mexicano 1970-1992. *Gestión y Política Pública*, vol. IV, no. 2, pp. 349-380.
- Martínez, Gabriela y A. Carrera (2015), La descentralización fiscal en las ciudades mexiquenses: el caso del impuesto sobre hospedaje. *Memoria electrónica del XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lima, Perú: CLAD.
- Martínez, Nina y A. Carrera (2016). Gestión pública y desarrollo en los municipios de usos y costumbres de Oaxaca. En A. Sánchez (coord.). *Dinámica del gobierno municipal en el límite de la descentralización*. México: Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, pp. 291-311.
- Salazar, J., A. Carrera, G. Cruz (2016). El papel del municipio en la política de turismo para el desarrollo sustentable en México. En A. Sánchez. *Dinámica del gobierno municipal en el límite de la descentralización*. México: Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, pp. 39-58.

Antonio Sánchez Bernal

*Miguel Ángel Sánchez Ramos
Francisco Martínez Martínez*

Introducción

Antonio Sánchez ha dedicado parte de su esfuerzo académico y de investigación científica a la comprensión y transformación del municipio, centrandó su atención en los temas diversos que son propios de la vida municipal y de su gobierno como son las finanzas públicas, el cambio institucional y el desarrollo local. Los hallazgos son interesantes al dar cuenta de la dinámica que el municipio enfrenta debido al diseño institucional, mismo que marca la pauta del desempeño.

Antonio Sánchez como investigador ha encaminado su producción científica hacia el estudio del municipio en cuanto un ente que está enmarcado por el diseño institucional, que su autonomía se puede impulsar a partir del fortalecimiento y actualización de éste.

Su inclusión en esta sección de la agenda de gobierno estriba en encontrar el potencial de su producción explicando esa categoría, el cambio institucional en el contexto del municipio, resaltando sus capacidades y limitaciones, a la vez que sugiere senderos de oportunidades para mejorar el desempeño municipal.

Vida académica

Académico investigador de la Universidad de Guadalajara, adscrito al Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA); miembro del Sistema Nacional de Investigadores con nivel I, Antonio Sánchez Bernal, Doctor en Ciencias Sociales, actualmente es Jefe de Departamento de Estudios Regionales en el CUCEA. Con una trayectoria de más de 30 años ha escrito alrededor de 49 artículos y libros con temáticas municipales de las que se enlistan algunos textos:

Miguel Ángel Sánchez Ramos
Francisco Martínez Martínez

	Año	Título	Temática
1	1995	Problemática de las finanzas públicas municipales en el occidente del país	Análisis de las finanzas públicas municipales.
2	1996	Federalismo fiscal y condiciones de las finanzas públicas municipales	Análisis de las finanzas públicas municipales.
3	1998	Descentralización e iniciativa locales de desarrollo	Libro colectivo que revisa los avances y condiciones de desarrollo de los municipios en México.
4	1998	Desarrollo económico municipal	Líneas de investigación que sigue el Instituto de Estudios Económicos y Regionales de la Universidad de Guadalajara.
5	1998	Relevancia de los estudios en desarrollo económico local. El caso de los municipios mexicanos	Análisis del desarrollo municipal mexicano ante el entorno local y global en materia económica.
6	2000	Las posibilidades del desarrollo económico local en México	Se explora la pertinencia de implementar una política en México para promover el desarrollo local.
7	2000	Cambio institucional, coordinación económica y desarrollo local	Explora el vínculo que existe entre el cambio institucional y la coordinación económica en México.
8	2001	La ruta del cambio institucional. Ensayos sobre desarrollo local	Libro colectivo del cual es compilador que reflexiona sobre los alcances de un marco analítico de cambio institucional a nivel de municipios y regiones
9	2001	Desarrollo económico local: ¿un nuevo papel para los gobiernos municipales?	Destaca y resalta el papel que ha sido asignado a los municipios y sus gobiernos en los distintos enfoques del desarrollo regional.
10	2002	Experiencias municipales de cambio institucional	Libro colectivo del que es compilador, revisa la planeación municipal, la asimilación de reglas formales originales en el exterior y los intentos de mejora de los ayuntamientos, así como las iniciativas de desarrollo en los municipios

Municipalistas y municipalismo en México

	Año	Título	Temática
11	2002	La reforma del impuesto predial en México: explorando los aspectos técnicos y políticos y sus implicaciones para la planeación de usos de suelo	Capítulo de libro (arriba anotado) que destaca las condiciones técnicas y administrativas para el municipio en la materia del impuesto predial.
12	2003	Evaluación del desempeño de los gobiernos municipales de Jalisco. Hacia una política regional de fortalecimiento municipal	Desarrolla y argumenta como objetivo final proponer una política regional de fortalecimiento de los gobiernos municipales en Jalisco a la luz de la evaluación de su desempeño
13	2003	Estrategias para el financiamiento del desarrollo municipal en México	Revisa la estrategia de financiamiento para los gobiernos municipales misma que indica, está acotada por la concepción que los funcionarios adopten acerca del rol que tiene el gobierno en el desarrollo económico.
14	2003	Microregionalización y rutas turísticas para el desarrollo. Cabo Corrientes, Jalisco	Análisis de caso.
15	2003	Promoción Económica. Mexxicacán, Jalisco	Análisis de caso.
16	2005	La rendición de cuentas en los gobiernos municipales mexicanos y su aporte a la Gobernanza	Hace una revisión de los mecanismos de evaluación y rendición de cuentas en el municipio mexicano, su aporte a nuevas maneras de gobernar y sus aportes a la gobernanza.
17	2005	Construyendo juntos gobiernos locales transparentes en el estado de Sinaloa	Premio al programa Gobierno y Gestión Local 2004.
18	2006	¿Pueblos mágicos o trágicos?	Reflexión y evaluación sobre el Programa Federal de Pueblos Mágicos.
19	2006	Programa de Fortalecimiento a los Ingresos Municipales. Ixtlahuacán de los Membrillos, Jalisco.	Premio al programa Gobierno y Gestión Local 2005.
20	2006	Sistema de consulta de las permisibilidades del uso de suelo, Guadalajara, Jalisco.	Premio al programa Gobierno y Gestión Local 2005.

Miguel Ángel Sánchez Ramos
Francisco Martínez Martínez

	Año	Título	Temática
21	2006	Transparencia Total, Guadalajara, Jalisco.	Premio al programa Gobierno y Gestión Local 2005.
22	2008	Políticas de Promoción Económica en los Gobiernos Municipales de Jalisco	Revisión de la manera en que se ha incorporado la política de promoción económica en los municipios del Estado de Jalisco.
23	2008	Planning Hydroelectric Power Plants with the Public: A Case of Organizational and Social Learning in Mexico	Artículo para la revista Impact Assessment and Project Appraisal, sobre las experiencias de fuentes de energía hídrica, la participación social y las experiencias.
24	2008	“Ángeles al vuelo 2006”. Taller de computación para las mujeres reclusas y desarrollo Integral de sus hijos, gobierno municipal de Morelia, Michoacán	Premio al programa Gobierno y Gestión Local 2008.
25	2008	Proceso de planeación participativa para la elaboración del plan maestro del parque Las Riberas. Culiacán, Sinaloa	Premio al programa Gobierno y Gestión Local 2008.
26	2008	Cambio institucional y desempeño de los gobiernos municipales en México	Libro que hace una revisión extensa del desarrollo, fortalecimiento y desempeño del municipio en México.
27	2010	Desarrollo urbano de impacto integral, Zapotlanejo, Jalisco	Premio al programa Gobierno y Gestión Local 2008 - 2009.
28	2010	Rehabilitación de minideportivas municipales, León, Guanajuato	Premio al programa Gobierno y Gestión Local 2008 - 2009.
29	2010	Zapotlanejo activo por la salud (ZAS), Jalisco	Premio al programa Gobierno y Gestión Local 2008 - 2009.
30	2010	Los gobiernos locales de Jalisco 1980-2005	Capítulo de libro que revisa tres aspectos que han impactado el municipio en Jalisco, descentralización, desempeño y la transformación económica.
31	2011	Reflexiones sobre la cooperación intermunicipal en Jalisco	Capítulo de libro que reflexiona sobre la manera en que se ha estudiado la cooperación intermunicipal e Jalisco, alcances, métodos y conclusiones.

Municipalistas y municipalismo en México

	Año	Título	Temática
32	2013	Administración y gestión pública	Participación con un capítulo en el diagnóstico y propuesta institucional de la Universidad de Guadalajara en la formulación de políticas públicas y desarrollo para Jalisco.
33	2014	No todos los contextos son iguales: participación ciudadana y políticas locales como mediadores de impactos sociales	Ponencia en la Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A. C
34	2014	Gestión de residuos sólidos municipales en México. Un análisis comparativo	Estudio de caso.
35	2014	La descentralización en México: gobiernos municipales inacabados y políticas públicas con efecto difusión-difuminación	Análisis de la descentralización en México y sus procesos: formalización (1982-1993), descentralización de los servicios de salud a la población abierta, y descentralización de la educación básica
36	2015	La evaluación de impacto de una política social municipal	Libro colectivo que hace evaluación del impacto de la evaluación como una herramienta para mejorar el proceso natural de retroalimentación de una política social a escala municipal.
37	2015	Los retos de los gobiernos locales para consolidar la innovación ante el proceso de recentralización en México	Análisis y reflexión sobre los avances en materia de innovación en política pública municipal y el riesgo de retrocesos debido a las acciones recentralizadoras realizadas durante últimos años en el país.
38	2015	La evaluación de la política social en los gobiernos municipales de México	Capítulo de libro que analiza la innovación y procesos de adecuación de evaluación a políticas sociales municipales.
39	2015	Gobiernos municipales y su capacidad de financiamiento para el desarrollo de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG)	Análisis sobre los procesos financieros y su presupuestación en la zona metropolitana de Guadalajara.

Miguel Ángel Sánchez Ramos
Francisco Martínez Martínez

	Año	Título	Temática
40	2016	Los gobiernos municipales ante un modelo de federalismo centralizado	Coordinador del libro que analiza los modelos y coordinación gubernamentales de los municipios en México ante un proceso de centralización federal.
41	2016	Catálogo de Publicaciones sobre Gobiernos Municipales (CPGM)	
42	2016	Gobiernos locales en México	Libro colectivo, multidisciplinario, analiza la arquitectura municipal iberoamericano para interrogarse sobre la posible existencia de factores comunes o, por el contrario, sobre la presencia de elementos atípicos y singulares.
43.	2017	La evaluación de las políticas públicas en Jalisco. Una aproximación desde la metaevaluación	Análisis de las evaluaciones de políticas públicas que se han realizado en la entidad desde el enfoque de la metaevaluación mediante el análisis de su diseño, ejecución y resultados, y uso de la información generada durante el proceso de evaluación

Si bien puede observarse de su producción científica que su objeto es el municipio, es pertinente justificar el por qué es considerado dentro de este capítulo de democratización, cuya razón estriba en el enfoque utilizado por Antonio Sánchez en el sentido de enfatizar sobre el cambio institucional, tópico que es fundamental para la transición y desarrollo consolidado para el municipio, su administración y gobierno. En el centro de sus análisis se considera la evolución prometedora hacia el municipio, no perdiendo realismo a partir de las circunstancias propias de las finanzas, las políticas, o la innovación en la gestión y siempre presentando el diagnóstico certero sobre las posibilidades de transformación y democratización del municipio.

Actualmente se encuentra participando en el proyecto de investigación denominando “Estado del arte de las investigaciones sobre gobiernos municipales en los últimos treinta

Municipalistas y municipalismo en México

años”, que analiza y da a conocer las aportaciones que los investigadores mexicanos han realizado sobre los estudios municipales tratando de profundizar en las evidencias y certezas sobre el tema e identificando la tendencia que ha desarrollado el campo de la investigación en materia de gobiernos municipales y las líneas de investigación futuras.

En este contexto se advierte de manera contundente la manera en que se ha especializado en los temas y problemáticas del municipio, particularmente centrado en su fortalecimiento y desarrollo institucional, además de concitar los puntos de discusión para el desarrollo científico y académico. En esta ocasión queremos hacer una breve revisión a un su libro Cambio institucional y desempeño de los gobiernos municipales en México, publicado en el año de 2008, mismo que como indica el autor ha sido una condición de suyo particular a México, por la manera en que se ha seguido desde hace al menos dos décadas a la actual el proceso de descentralización y de coordinación social, el autor indica que la “descentralización ha sido sin duda, uno de los procesos más importantes que se han generalizado a nivel mundial” (29), seguidos de al menos cuatro tendencias, la revolución científica y tecnológica que opera cambios sociales y de producción; el ascenso de la democracia y el fortalecimiento de la sociedad civil; la reestructuración del Estado ante la necesidad de legitimarse ante la sociedad y la privatización y desregulación que impulsa la centralización de empresas.

De las anteriores puntualizaciones, desarrolla un marco analítico que observa los cambios en América Latina en el siglo XX, cuando en algunos de estos Estados se empieza a implementar las primeras políticas descentralizadoras. En este lapso de tiempo, México inicia su proceso de descentralización hasta 1983, cuando se reforman los artículos 115 y 26 constitucionales (62-63). El objetivo buscado es fortalecer al municipio dándoles más atribuciones, condición que abarca en una primera fase hasta 1995, recalcándose que “la fortaleza adquirida por los gobiernos municipales no le restó peso al gobierno federal en las sociedades locales” (65), tornando su desarrollo regional en aumento.

El texto se enriquece con las indagaciones profundas del autor en materia de avances de los municipios desde 1983, al menos en la dimensión económica y política, a nuevas leyes, junto con las reglas locales se enfrentan con las leyes formales e informales existentes, asunto que ha tenido disputas y tensiones para optar, gobierno federal, estatal y local en redefinirse y construirse un nuevo marco institucional local. Sustentado en especialistas y en actores de este cambio institucional, Sánchez Bernal indica que el cambio se hace cuando la densidad institucional está presente, esto es la manera en que se genera mayor legitimidad social, lo que mejora las relaciones de confianza, estimula la capacidad empresarial y consolida el enraizamiento de la actividad económica de la economía local” (115).

A modo propio, el capítulo V es el central en la propuesta de Sánchez Bernal, sus apuntes sobre la instrumentación de muchas de las propuesta de modificación y cambio institucional, lo llevan a realizar una serie de entrevistas a los expresidentes de los municipios elegidos en tres periodos; 1983-1985, 1989-1991, y 1995-1997; así analiza el proceso de cambio de reglas formales e informales presentadas en los ayuntamientos. Hay un aspecto claro, no hay una sola ruta, hay varias, lo que significa que el cambio debiera ser auténticamente y autónomamente local. En suma se indica que la mayoría de los municipios no pudieron por falta de los gobiernos estatales o por propia debilidad institucional (incapacidad), ponerse al frente de sus atribuciones administrativas y políticas, esto es, cobrar y administrar sus ingresos y fondos al momento de hacerse los cambios institucionales, capacitar a sus trabajadores, formar equipos de trabajo óptimos, construir reglas de organización interna, y existencia y funcionamiento de COPLADEMUN (141, 157). Indica el autor que algunos municipios tardaron hasta doce años en conseguir cambiar algo. Las causas más sintomáticas de la debilidad del cambio institucional son al menos dos:

- Las reglas que normaban las acciones de los ciudadanos eran del tipo informal, con ello se da por sentado que el gobernador es el jefe de todos los funcionarios incluso los presidentes municipales.

Municipalistas y municipalismo en México

- La regla informal de que el presidente municipal y el cabildo toman las decisiones, significa que hay una discrecionalidad en esta toma de decisiones.

Con estas condiciones, los cambios son opuestos a las reglas informales –la tradición y costumbre–, y chocan, y que la mayoría de los cambios, muchas veces son sólo simulaciones y en otros el cambio va acompañado de una crisis institucional, y que solamente en pocos municipios, al menos los más poblados, se presenta el tipo de cambio estratégico y el innovador. Esta línea argumentativa llega al último capítulo del texto con las propuestas de metodología para establecer una tendencia general del cambio local. Este análisis cuantitativo establece el índice para formalizar el desempeño municipal asociado a variables y atribuciones municipales destacadas párrafos arriba, pero al final la sentencia es que es un camino aún largo por recorrer y lo logrado hasta ese momento no es más que insatisfactorio.

Conclusión

Como corolario, se puede afirmar que el autor es infatigable investigador y preocupado por la vida de los municipios mexicanos, requiere ser analizado críticamente, para abonar a sus propuestas, materia de discusión científica que dé mayor fortaleza al ámbito municipal en el siglo XXI, el estudio de sus aportaciones y la consideración de ellas pueden abonar en la consolidación del proceso democratizador del municipio en cuanto que es indispensable repensar el diseño institucional que lo ciñe.

Referencias consultadas

Sánchez Bernal, Antonio (2008) *Cambio institucional y desempeño de los gobiernos municipales en México*. México, Plaza y Valdés

La Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A. C.

Leticia Santín del Río²¹

Introducción

La Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A. C. (IGLOM), se constituyó formalmente en 2003, y desde entonces ha ido fortaleciéndose paulatinamente en el ámbito académico y entre los actores políticos y sociales que mayor incidencia tienen en el ámbito de los municipios mexicanos. Este texto se propone relatar el proceso de su formación, desde principios de la década de los 90, así como hacer un recuento sucinto de sus logros; el objetivo no es ofrecer una recuperación histórica detallada sino dar cuenta con rasgos relevantes de la vida y avatares del proceso de formación y consolidación de la Red. El trabajo se estructura en tres secciones, la primera relata cuál fue el origen de la Red. La segunda parte examina la influencia que los miembros de la Red tuvieron en la conformación de la agenda de investigación de los gobiernos locales desde la última década del siglo pasado hasta el día de hoy. La última sección ofrece un breve recuento sobre el trabajo que la Red ha desarrollado desde su formalización hasta 2017.²²

I. Los orígenes

En los primeros años de la década de los noventa del siglo pasado, comenzó a integrarse un grupo de colegas de disciplinas varias como la ciencia política, la administración pública, la economía, la sociología, entre otras, con el vivo interés por reflexionar, investigar y analizar los cambios políticos y la participación de la sociedad local en los municipios de México, bajo circunstancias

²¹ Miembro fundador de la Red IGLOM.

²² Los coordinadores del libro agradecen las entrevistas concedidas por la Mtra. Kimberly Krasevac-Szekely, así como los comentarios y contribuciones de Miguel Bazdresch Parada, Antonio Sánchez Bernal y Ady P. Carrera Hernández, expresidentes de la Red IGLOM, que permitieron enriquecer el texto.

en las que prosperaba la esperanza de un cambio político democrático de envergadura en el país. En el contexto político mexicano del siglo XX, signado por un sistema presidencialista de partido hegemónico de larga data, los gobiernos municipales fueron piezas de estabilidad política para el régimen, a la vez que instancias administrativas del ejercicio político centralizado por la federación, bajo un esquema clientelar, caciquil y autoritario.

De forma incipiente, a partir de los años ochenta y después con mayor dinamismo en la década de los noventa, partidos de oposición lograron gobernar municipios de Michoacán, Oaxaca, Jalisco, Nuevo León, por recordar algunos, que abrían la expectativa de un cambio político y democrático gradual desde lo local, que se convirtió en la llamada “revolución silenciosa” de abajo hacia arriba. Esta competencia y conquista del poder político local sucedía “de la periferia al centro” (Merino, 1993). A la vez que avanzaba una descentralización de “facto” en el país (Guillén, 1996).

La suma de estas mudanzas, animaron a académicos e integrantes de organizaciones no gubernamentales (ONGs), al análisis, la reflexión y al trabajo en casos puntuales para conocer las dificultades y retos que estaban presentes en los municipios. Como las actividades de la organización social de las comunidades locales, cada vez más participativas y movilizadas social y políticamente para solucionar sus problemas; y las tareas de los partidos políticos para lograr la alternancia que, en buena parte de los casos, llevaban a cabo un innovador ejercicio de gobierno, modificando en diversos aspectos la relación entre sociedad y gobierno local.

En este contexto, el interés por los cambios democráticos que sucedían principalmente en los gobiernos municipales tuvo la fortuna de contar con el apoyo de la Fundación Ford. Alrededor de 1993, Kimberly Krasevac, funcionaria de dicha organización y encargada de la cartera de gobernabilidad y participación ciudadana, buscaba en México evidencia del proceso de democratización a nivel local. Kimberly se dio a la entusiasta

Municipalistas y municipalismo en México

tarea de ubicar, en diversas universidades y centros de estudio del país, a personas cuyos perfiles y especialidades fuesen afines a estudios de ciudades, finanzas municipales, formas de participación ciudadana y su interacción con los gobiernos municipales, sistemas administrativos locales y al estudio de la experiencia descentralizadora en México, cuyo actor principal fue el municipio.

Esta búsqueda la llevó a entrar en contacto con Enrique Cabrero, del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE), Alicia Ziccardi, de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Tonatiuh Guillén de El Colegio de la Frontera Norte (COLEF), Mauricio Merino del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Jesús Arroyo Alejandre y Antonio Sánchez Bernal de la Universidad de Guadalajara. Kimberly consideró que no era muy eficiente tener proyectos de investigación aislados, por ello, en su búsqueda puso el acento en contactar con personas que tuvieran gran capacidad de colaborar en equipo. La colaboración fue el tema clave de su exploración, “porque nadie iba a hacer cambios solo, había que trabajar en conjunto, de lo contrario no se mueven las cosas.” Este equipo le ofreció la posibilidad de contar con un análisis transversal que, desde distintas dimensiones, ofreciera un panorama integral del proceso de democratización en los municipios mexicanos.

Es importante señalar que estos investigadores no trabajaban de manera conjunta hasta que Kimberly Krasevac los coordinó a través de los proyectos de la Fundación Ford; ella afirma que muchos de ellos ni siquiera se conocían y nunca habían realizado trabajo conjunto. Conforme avanzó el trabajo de este núcleo de investigación, Krasevac fue encontrando otros esfuerzos valiosos que se fueron sumando a la iniciativa de la Fundación; como el equipo del Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara (CESEM) y Fausto Díaz Montes de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca. En esta búsqueda Krasevac conoció a Miguel Bazdresch Parada del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), y consideró que él

podría convertirse en el líder de la red que se iba conformando, que fue lo que más tarde dio forma al IGLOM.

Entre 1993 y 1994 se desarrolló un proyecto de investigación conjunta sobre los efectos de la reforma política en los gobiernos municipales, cuyos resultados se publicaron en el libro *En busca de la democracia municipal* editado por El Colegio de México y coordinado por Mauricio Merino (1994). Los desarrollos de estos trabajos dieron pie a diversas reuniones de los investigadores en contacto con la Ford, en las cuales se constató la importancia nacional de la problemática del municipio y la oportunidad que representaba para iniciar un proceso de modificación de la cultura política de abajo hacia arriba.

Kimberly Krasevac dejó de trabajar para la Fundación Ford en diciembre de 1996, pero antes de ello, organizó una importante actividad en Cocoyoc, Morelos, en la que reunió a todo el grupo de investigadores que había logrado integrar. Incluso se contó con la participación de otros grupos de investigación que la Fundación había organizado en Centroamérica. La idea era lograr una planificación estratégica con base en grupos temáticos, para que cada uno de ellos determinara la ruta que deseaba seguir en el largo plazo en términos de su trabajo de investigación. El objetivo más importante, en palabras de Kimberly Krasevac era construir un grupo de referencia cada vez más grande y dejar cimientos sólidos para que siguieran colaborando. Sin más, a ella y al apoyo de la Fundación Ford se debe la chispa para la conformación de un grupo interdisciplinario y plural de municipalistas.

II. Una nueva agenda de investigación

Antes de la reforma al artículo 115 constitucional de 1983, la investigación estuvo mayormente centrada en estudios jurídicos sobre el municipio que, mezclados con los estudios de urbanistas y sociólogos a causa de la expansión del proceso de urbanización una década antes, influyeron en el proyecto de las reformas de 1983, colocando al municipio como una instancia de salida para la problemática social, regional y política de México. A fines de

Municipalistas y municipalismo en México

esa década ya despuntaban algunos investigadores como Alicia Ziccardi, Tonatiuh Guillén, Mauricio Merino y Enrique Cabrero, que desde sus especialidades forjaron una óptica distinta para analizar y pensar al municipio.

La disposición de juntarlos y cooperar, por un lado, y el apoyo de los recursos de la Fundación Ford, por otro, fueron los catalizadores para detonar prácticamente todos los proyectos y avanzar en investigaciones punteras en torno al gran tema municipal. Se articuló una comunidad académica y de investigación aplicada, que construyó conocimientos sólidos y sistemáticos en torno a una nueva agenda de investigación de los gobiernos locales, orientada al fortalecimiento de la gestión pública local y al desarrollo institucional municipal, como eje para el desarrollo nacional. Los grupos de trabajo y de colaboración que se constituyeron a lo largo de la década de los 90, establecieron rutas de análisis e investigación a través de debates colectivos, seminarios, foros de intercambio de experiencias, así como encuentros de diálogo y reflexión con funcionarios municipales, estatales y federales, legisladores, y también con los partidos políticos y sus respectivas asociaciones municipalistas, a lo largo y ancho del país.

Los temas de esta nueva agenda han abarcado una gran diversidad de análisis. Desde la reforma municipal al artículo 115 de la Constitución y su incidencia en los estados; las finanzas municipales; la participación ciudadana y vecinal en el gobierno local; el diseño institucional de los municipios; los sistemas de representación política; la modernización administrativa y los servicios públicos municipales; la gestión, el cambio político y el perfil de la democracia cotidiana (su ausencia o incipiente presencia); el federalismo y el municipalismo; el tema de las ciudades en tanto municipios y los municipios en tanto ciudades (Ziccardi, 1995), incluyendo desde la planeación municipal, la participación social, hasta las dinámicas de los gobiernos metropolitanos; los retos para profesionalizar el servicio público municipal; los municipios indígenas y su diversidad; las integración plural de los gobiernos municipales, así como la

exploración del llamado cuarto orden de gobierno. Todas estas materias de reflexión sobre el gobierno local tuvieron como telón de fondo los grandes temas que atraviesan y tanto impactan a los municipios: sus recursos y su autonomía.

Gran parte de los resultados de estos trabajos y productos de investigación sobre los municipios fueron compilados en diversas ediciones. El fruto se debe a miembros de diversas instituciones con liderazgos ligados a proyectos, de modo que se fue creando una amplia obra colectiva con base en la colaboración. Entre estas instituciones están el CIDE, el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM (IIS-UNAM), el COLEF, el COLMEX, el ITESO, el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara (CUCEA), la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (UABJO), el Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, el CESEM y Locallis, especialistas en desarrollo local, a las que se fueron añadiendo, con el paso del tiempo, colegas de otras instituciones más de San Luis Potosí, Aguascalientes, Puebla, Tlaxcala, etc., hasta cubrir un gran espectro del país.

III. La Red IGLOM

La fecha de constitución de la asociación civil denominada Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A. C. (IGLOM), fue el 28 de noviembre de 2003. El acta constitutiva de la asamblea general de su creación fue protocolizada ante notario público, el día 22 de diciembre de ese mismo año en Zapopan, Jalisco. Los 19 miembros fundadores son: Miguel Bazdresch Parada, Enrique Cabrero Mendoza, Mauricio Merino Huerta, Tonatiuh Guillén López, Alicia Ziccardi Contigiani, Leticia Santín del Río, Octavio Acosta Arévalo, Fernando Gutiérrez Bolaños Cacho, Fausto Díaz Montes, María Luisa Herrasti Aguirre, Blanca Acedo Angulo, Raúl Solís Barrueta, Jesús Arroyo Andrade, Antonio Sánchez Bernal, Rodolfo García del Castillo, Juan Manuel Ramírez, Jesús Campos Orozco, Juan Pablo Guerrero Amparan y Carlos Rodríguez Wallenius.

Municipalistas y municipalismo en México

El IGLOM es el resultado de las diversas actividades y acciones conjuntas de sus fundadores y de los que se han ido sumando a lo largo de su primera década; al protocolizarlas se pusieron en blanco y negro lo que de suyo ya venían realizando. Indudablemente la Red contó con un gran promotor de muchos de nuestros encuentros, Miguel Bazdresch, a él se debe haber logrado su institucionalización, además de haber sido el primer presidente del Consejo Directivo del IGLOM. Nuestros propósitos de fortalecer la investigación y el análisis del municipalismo, el federalismo y la gobernabilidad del país, publicar y difundir los resultados, ampliar la colaboración entre instituciones nacionales e internacionales, así como fomentar la organización de eventos, seminarios, congresos y cursos sobre todos los temas relacionados con nuestro objeto de trabajo, el municipio, han contribuido a acrecentar tanto a la comunidad municipalista, como anclar las diversas aportaciones mediante la organización de congresos nacionales e internacionales, publicaciones, memorias de los congresos, consultorías, así como mantener una presencia en los debates con actores políticos, con instituciones del sector público, con actores sociales y diversos grupos de académicos.

En particular, los congresos, que comenzaron en 1999, en Guadalajara, Jalisco, cuando la Red con su nombre actual no había surgido, han sido espacios importantes para convocar a participar a los interesados en los gobiernos locales desde distintos frentes, cubriendo un amplio espectro. Estos eventos académicos han congregado, aproximadamente cada dos años, a servidores públicos del ámbito municipal, estatal y federal, a estudiantes, a profesores e investigadores de universidades y centros de estudios de todo el país, a diversas organizaciones sociales y civiles con trabajo local en pro del fortalecimiento municipal, a integrantes de las asociaciones de municipios, y a los académicos de Latinoamérica y Europa. Los congresos han logrado ser un referente para reflexionar sobre el papel de los gobiernos locales y la evolución de su agenda, sus dilemas y retos a través de los cambios políticos y económicos que han ido sucediendo en el país. El cuadro 1 resume la información sobre los diez congresos organizados entre 1999 y 2017.

Cuadro 1. Congresos de la Red IGLOM 1999-2017

Fecha	Nombre del Congreso	Institución anfitriona
23 y 24 de septiembre de 1999	I Congreso Nacional. Gobiernos locales. El futuro político de México	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO)
26 y 27 de abril de 2001	II Congreso Nacional. Gobiernos locales. Democracia y reforma del Estado	Universidad de Querétaro
11 al 13 de febrero de 2004	III Congreso Nacional. El gobierno local del futuro. Nuevo diseño del municipio	Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca
24 al 26 de noviembre de 2005	IV Congreso Internacional. Retos de modernización del municipio mexicano	Universidad de Guanajuato.
5 y 6 de octubre de 2007	V Congreso Internacional. Los retos de la democracia local. El Papel de los Gobiernos Municipales y Delegaciones en la Superación de la Pobreza y la Desigualdad Social	Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad. UNAM
1º al 3 de octubre de 2009	VI Congreso Internacional. Desarrollo sustentable, cohesión social y democracia participativa. La nueva agenda del municipio mexicano	Universidad Autónoma de Sinaloa
14 al 16 de noviembre de 2011	VII Congreso Internacional. Enfrentar la crisis y construir alternativas desde el gobierno local	CIDE Región Centro
25 al 27 de septiembre de 2013	VIII Congreso Internacional. Los municipios mexicanos hoy: ¿Autonomía o centralización?	CUCEA. Universidad de Guadalajara
21 al 23 de octubre de 2015	IX Congreso Internacional. El municipio ante la crisis del federalismo mexicano	ICGDE. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
27 al 29 de noviembre de 2017	X Congreso Internacional. La impostergable reforma del municipio en México	El Colegio de México

Elaboración: Ady P. Carrera Hernández.

Municipalistas y municipalismo en México

La Red IGLOM ha publicado diversos textos especializados en el tema de los gobiernos locales, tanto derivados de sus congresos, como de aportaciones al debate nacional sobre dicho tema: Gobiernos locales: Democracia y reforma del Estado (2002), Bases para una reforma constitucional en materia municipal (2004), El gobierno local del futuro: nuevo diseño del municipio (2005), Las asociaciones municipales: nuevos actores reconstruyendo el federalismo en México (2005), Retos de modernización del municipio mexicano (2007), La acción social del gobierno local: pobreza urbana, programas sociales y participación ciudadana (2010), Gobiernos municipales: desarrollo, cohesión social y democracia participativa (2011), Dinámicas del gobierno municipal en el límite de la recentralización (2016), La seguridad pública en los gobiernos locales de México (2017), Gobernanza metropolitana y federalismo en México (2017) y El municipio ante la crisis del federalismo mexicano (2017).

En gran medida, el IGLOM puede hacer un balance favorable de los esfuerzos emprendidos por posicionar el tema municipalista. De lograr diálogos y debates que han incidido en la agenda municipal para su desarrollo. De insistir, una y otra vez, ante diversas instancias del poder público, sobre su ineludible papel para la reforma del Estado. Señalar la necesaria reforma municipal para lograr un diseño adecuado a los retos del presente, y mostrar los dilemas que enfrenta entre mantener la tradición o forjar el cambio. De la necesidad de avanzar en cambios legislativos y de una mejor coordinación intergubernamental, para reforzar sus capacidades, autonomía y recursos. En suma, los aportes del IGLOM constituyen parte de la construcción de la agenda de políticas públicas municipales, y en especial del cúmulo de experiencias y conocimientos que se han ido afianzando a través de casi veinticinco años de trabajo.

Fuentes consultadas

Arias, Roberto (coord.) (2017). *Gobernanza metropolitana y federalismo en México*. México: Colegio de Jalisco-IGLOM.

- Arzaluz, Socorro y P. Gómez (coords.) (2017). *La seguridad pública en los gobiernos locales de México*. México: IGLOM.
- Cabrero, Enrique (coord.) (2003). *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- Cabrero, Enrique *et al.* (2002). *Prácticas Municipales Exitosas – 2002*. México: Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales. CIDE.
- Cabrero, Enrique, R. García y M. Gutiérrez (1995). *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- Carrera, Ady (coord.) (2017). *El municipio ante la crisis del federalismo mexicano*. México: IGLOM.
- Díaz, Fausto, M. Bazdresch y C. Paz (coords.) (2005). *El gobierno local del futuro: nuevo diseño del municipio*. México: Fundación Ford-IGLOM.
- García, Rodolfo y S. Arzaluz (coords.) (2011). *Gobiernos municipales: desarrollo, cohesión social y democracia participativa*. México: IGLOM.
- García, Rodolfo (1999). *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*. México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- Guerrero, Juan y T. Guillén (coords.) (2000). *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional*. México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- Guillén, Tonatiuh y A. Ziccardi (coords.) (2010). *La acción social del gobierno local: pobreza urbana, programas sociales y participación ciudadana*. México: PUEC. UNAM-COLEF-IGLOM.
- Guillén, Tonatiuh (1996). *Gobiernos municipales en México. Entre la modernización y la tradición política*. México: Miguel Ángel Porrúa-COLEF.
- IGLOM (2004). *Bases para una reforma constitucional en materia municipal*. México.
- Merino, Mauricio (coord.) (1994). *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. México: El Colegio de México.

Municipalistas y municipalismo en México

- Merino, Mauricio (1993). *La democracia pendiente. Ensayos sobre la deuda política de México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Paz, Cuauhtémoc (2005). *Las asociaciones municipales: nuevos actores reconstruyendo el federalismo en México*. México: IGLOM.
- Rendón, Teresita, T. Guillén y C. Paz (coords.) (2007). *Retos de modernización del municipio mexicano*. México: IGLOM.
- Sánchez, Antonio (coord.) (2016). *Dinámicas del gobierno municipal en el límite de la recentralización*. México: IGLOM.
- Solis, Raúl y M. Bazdresch (coords.) (2002). *Gobiernos locales: democracia y reforma del Estado*. México: Fundación Ford-IGLOM.
- Ziccardi, Alicia (coord.) (1995). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México: Miguel Ángel Porrúa-IISUNAM.

El Premio Gobierno y Gestión Local

*Pablo Rojo Calzada
Ady Patricia Carrera Hernández²³*

Introducción

Este trabajo tiene como propósito analizar la experiencia del Premio Gobierno y Gestión Local organizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE) de 2001 a 2015; y reflexionar sobre su importancia para los estudios municipales y el fortalecimiento de los gobiernos locales mexicanos. El texto se integra con cuatro secciones, la primera hace un sucinto recuento del origen del Premio. La segunda parte describe brevemente su desarrollo y la tercera examina los datos estadísticos más importantes derivados de las 15 ediciones del certamen. La última sección presenta las conclusiones y reflexiones sobre las aportaciones que el Premio puede ofrecer para el fortalecimiento de los municipios del país.

I. La historia detrás de la iniciativa

A principios de la década de los 90, un grupo de investigadores liderados por el Dr. Enrique Cabrero y apoyados por la Fundación Ford, empezaron a estructurar un grupo de trabajo cuyo propósito principal fue analizar los cambios derivados del proceso de democratización en el ámbito municipal (véase los capítulos del Dr. Enrique Cabrero y de la Red IGLOM en este volumen). Esta sinergia fue el principio de una serie de iniciativas que permitieron articular el trabajo de varios especialistas para examinar y documentar las transformaciones de los municipios mexicanos y su problemática en los últimos 25 años.

El Premio Gobierno y Gestión Local (PGGL) fue una de esas iniciativas y tuvo su origen en el trabajo que el Dr. Enrique

²³ Pablo Rojo fue Coordinador Ejecutivo del PGGL y Ady Carrera formó parte del Comité Técnico de Evaluación de 2012 a 2015. Los autores agradecen a la Mtra. Kimberly Krasevac-Szekely la entrevista concedida para la elaboración de este texto.

Cabrero y un grupo de colegas habían desarrollado con la Fundación Ford desde 1993. Esta última había apoyado diversas acciones para organizar certámenes que premiaran la innovación en los gobiernos locales en distintos países del mundo. La idea se le ocurrió a David Arnold, funcionario de las oficinas de la Fundación en Nueva York y se fue adoptando paulatinamente en algunas oficinas del resto del mundo. El premio de Filipinas inició en 1992, el de Brasil en 1995, el de Chile en 1998 y el de Sudáfrica en 2000; los de México y China empezaron en 2001 (Cabrero, 2002).

Kimberly Krasevac, funcionaria de la Fundación, a principios de los 90 estaba en la oficina de México y decidió no organizar un premio en ese momento porque consideró que era más importante sentar las bases para construir algo más grande, que era la organización de un grupo sólido de investigadores especializados en lo local. Una vez que se logró estructurar una red, que más tarde se formalizaría con el nombre de IGLOM, podía iniciarse la búsqueda de las buenas prácticas de innovación municipal.

Esa tarea le correspondió a Kimberli Keith-Brown, quien asignó recursos de la Fundación al CIDE para financiar el PGGL en 2001. Al igual que en el resto del mundo, el objetivo de este premio fue:

“fortalecer prácticas democráticas de gobierno y experiencias de gestión pública que generen un impacto social importante, tales como, la descentralización de decisiones, la participación ciudadana, corresponsabilidad con otros sectores sociales, rendición de cuentas, mejoras en la eficiencia gubernamental, entre otras, en una palabra visiones que rompen con formas tradicionales y resulten novedosas y eficaces” (Cabrero, 2002:6).

II. La experiencia del PGGL

La iniciativa del PGGL nació justo al poco tiempo de una reforma constitucional muy importante al artículo 115 constitucional –en 1999–, y fue fundamental para ampliar el grupo de

Municipalistas y municipalismo en México

investigadores municipalistas de todo el país, posicionándose como un referente indiscutible para la reflexión sobre las políticas públicas a nivel local. En el 2001 se realizó la primera edición con gran éxito, casi quinientas experiencias se inscribieron al certamen y un gran número de investigadores participaron en sus diferentes etapas de evaluación. La entrega del Premio la realizó el Presidente de la República en un acto solemne que sirvió de marco para relanzar el municipalismo y la importancia de la gestión de las administraciones locales.

Es importante destacar que siempre se trató de una iniciativa no gubernamental que buscaba reconocer lo mejor de las experiencias de gobierno municipal. Por lo tanto, una de sus principales fortalezas fue su rigor académico en la metodología de evaluación, que consideraba aspectos como el impacto de los programas, sus estrategias de financiamiento, sus elementos de transparencia, innovación y participación ciudadana. El proceso iniciaba cuando los municipios presentaban un formulario de inscripción con información básica sobre su programa. Esta información la revisaban los Comités Evaluadores, que se integraban por un gran número de investigadores y especialistas provenientes de instituciones académicas, *think tanks*, asociaciones civiles y no gubernamentales. Ellos realizaban la primera criba al seleccionar a los mejores programas en cada área temática.

Los programas seleccionados por los Comités Evaluadores eran entonces examinados por el Comité Técnico de Evaluación del PGGL, conformado por un grupo pequeño de especialistas con mayor trayectoria y experiencia. De esta segunda evaluación generalmente quedaba un grupo de 25 o 30 programas que debían visitarse *in situ* para llevar a cabo una revisión más completa y rigurosa. Después de las visitas de campo, el Comité Técnico se reunía nuevamente para determinar los programas finalistas, los cuales eran convocados para llevar a cabo la presentación de su caso ante un jurado ciudadano cuyos integrantes no habían tenido ninguna participación en las etapas previas del concurso, y quienes tenían la última palabra para determinar cuáles serían los programas triunfadores.

Pablo Rojo Calzada
Ady Patricia Carrera Hernández

En cada una de sus quince ediciones, el primer lugar del PGGL no se concedió a un solo ganador, generalmente había dos o tres programas que lograban esta distinción. En la mayor parte de las ocasiones era realmente difícil para el jurado decidir cuáles eran los mejores ya que cada año los gobiernos municipales sorprendían con su creatividad y capacidad de innovación. El certamen se organizó cada año de 2001 a 2015 y logró documentar 4893 buenas prácticas municipales, lo que lo convierte en la base de datos más importante del país, y la segunda más importante de la región Latinoamericana,²⁴ para el estudio de la evolución de la agenda de política pública municipal.

A partir de 2005 el Premio dejó de tener financiamiento por parte de la Fundación Ford, pero el buen posicionamiento que había logrado permitió que la experiencia siguiera adelante con nuevas alianzas. De esta forma, junto con el CIDE, la Universidad de Guadalajara, el Colegio de la Frontera Norte, el Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación (INFOTEC) y otras instituciones con aportaciones muy variadas permitieron que el Premio llegara a las quince ediciones.

Las experiencias finalistas de los certámenes de 2001 a 2009 fueron documentadas en ocho libros: Innovación en gobiernos locales: Un panorama de experiencias municipales en México (2002), Gobiernos locales trabajando. Un recorrido a través de prácticas de gestión que funcionan (2003), Gestión local creativa: experiencias innovadoras en México (2004), Gobernar con calidad y para el desarrollo. Experiencias de innovación en los municipios mexicanos (2005), Municipio y buen gobierno: experiencias del ímpetu local en México (2006), Gobierno de proximidad. La capacidad y el ingenio de la gestión local mexicana (2007), Gobierno local efectivo. Experiencias concretas del ámbito local mexicano (2008), Municipios en movimiento. Acción local para el desarrollo de México (2010). Además de

²⁴ La base de datos más importante es la del Programa de Gestión Pública y Ciudadanía de Brasil que fue creado en 1996 y diez años más tarde tenía documentadas 9 mil experiencias.

Municipalistas y municipalismo en México

estas publicaciones existe un gran número de capítulos de libro, artículos científicos y tesis de posgrado que han tenido como objeto de estudio las prácticas documentadas por el PGGL.

En 2002, de nuevo con el apoyo de la Fundación Ford, el PGGL se unió a la Red de Innovadores del Gobierno, una alianza internacional en la que participan los Estados Unidos de América, Brasil, Chile, China, África del Este, Perú, Filipinas y Sudáfrica. El objetivo de esta red internacional es fortalecer la colaboración entre los programas para el aprendizaje compartido y la diseminación global de las experiencias. La red está coordinada por el Centro Ash para la Gobernanza Democrática y la Innovación de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard en los Estados Unidos de América (GIN, 2017).

Después de que el PGGL fue creado, diversas organizaciones empezaron a replicar esta práctica, organizando certámenes para premiar programas de los ayuntamientos mexicanos. No obstante, ninguno de ellos ha tenido la rigurosidad metodológica, el impacto académico o el reconocimiento internacional de la iniciativa del CIDE.

III. Resultados cuantitativos

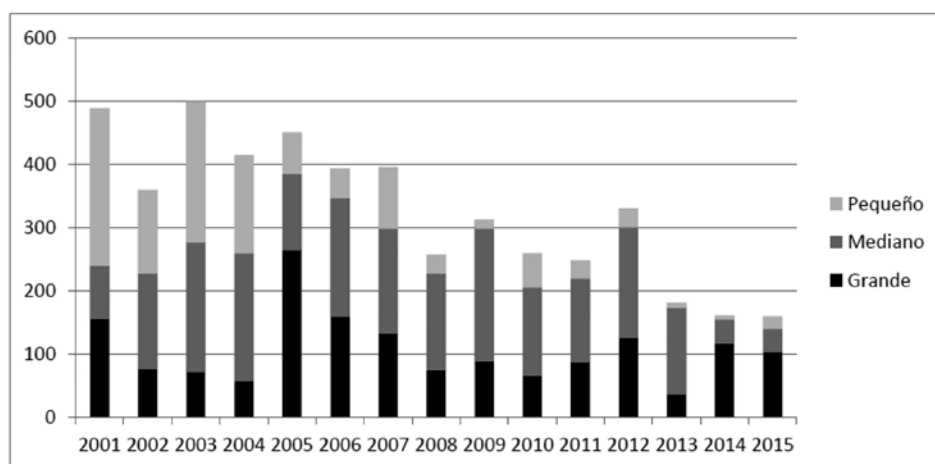
Si bien el principal legado o aportación del PGGL al municipalismo es una cuestión cualitativa que se ha documentado ampliamente en los estudios de caso de cada edición, no deja de ser interesante revisar la información cuantitativa generada a lo largo de sus quince años de historia. La toma de decisiones a veces inicia por una rápida inspección de lo que más se ha hecho, de lo que es común en ciertas zonas o lo que los municipios de determinadas características prefieren hacer. La base de datos del premio permite hacer este tipo de consultas y otras muchas más específicas.²⁵

Una idea frecuente es que sólo los municipios grandes son capaces de generar buenas prácticas; si bien éstos tuvieron

²⁵ Una parte de la base datos del PGGL está disponible en: <http://biiacs-dspace.cide.edu>.

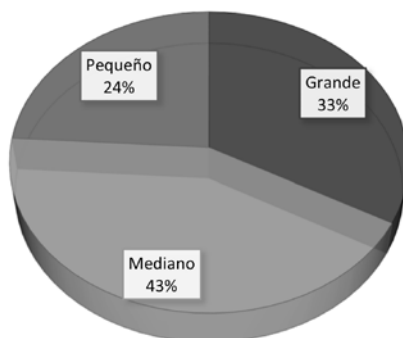
siempre una presencia importante, las estadísticas del PGGL muestran un panorama distinto. La gráfica 1 evidencia que hubo experiencias de municipios de todo tamaño, la gráfica 2 señala que los municipios medianos fueron los que tuvieron una mayor presencia de manera acumulada. Sin embargo, no es despreciable que uno de cada cuatro programas recibidos haya sido enviado por un municipio pequeño, varias de estas experiencias resultaron ser ganadoras.

Gráfica 1. Participación por tamaño de municipio 2015



Fuente: Bitácora final Premio Gobierno y Gestión Local 2015.

Gráfica 2
Porcentaje de participación por tamaño



Fuente: Bitácora final Premio Gobierno y Gestión Local 2015.

Municipalistas y municipalismo en México

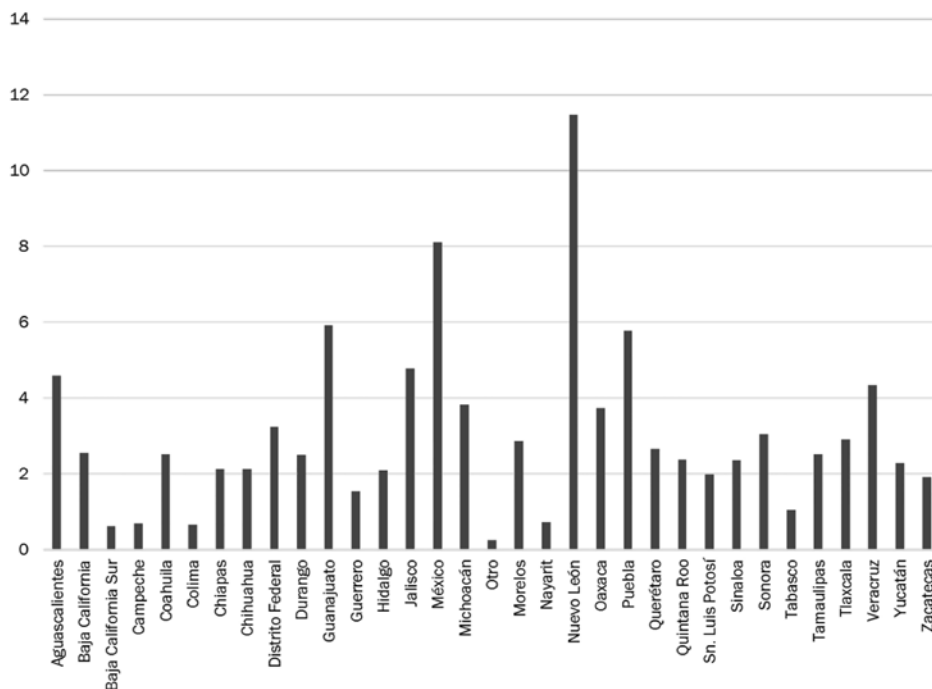
Los datos del cuadro 1 indican que todas las entidades del país participaron en el PGGL y la gráfica 3 muestra en qué proporción lo hicieron. El estado de Nuevo León tuvo una mayor participación acumulada y esta situación es útil para explicar un efecto importante del Premio. La situación se explica porque, aunque no es una entidad con un gran número de ayuntamientos, el área metropolitana de la capital, Monterrey, está integrada por un grupo de municipios más o menos homogéneos. Participar en el Premio se convirtió en una competencia entre ellos; y hay otros casos de municipios que, durante las 15 ediciones, sin importar el partido político en el poder, siempre procuraron presentarse al concurso. Es decir, el PGGL se convirtió en un buen estímulo para desarrollar prácticas que tuvieran un impacto positivo en la ciudadanía con el consecuente reconocimiento social y político que el Premio implicaba.

Cuadro 1. Programas presentados por cada estado

Entidad	No. de Programas	Entidad	No. de Programas
Aguascalientes	224	Morelos	140
Baja California	125	Nayarit	35
Baja California Sur	30	Nuevo León	561
Campeche	34	Oaxaca	183
Coahuila	123	Puebla	282
Colima	32	Querétaro	130
Chiapas	104	Quintana Roo	116
Chihuahua	104	Sn. Luis Potosí	97
Distrito Federal	158	Sinaloa	115
Durango	122	Sonora	149
Guanajuato	289	Tabasco	51
Guerrero	75	Tamaulipas	123
Hidalgo	102	Tlaxcala	142
Jalisco	234	Veracruz	212
México	397	Yucatán	112
Michoacán	187	Zacatecas	93
Otro*	12	TOTAL	4893

Fuente: Bitácora final Premio Gobierno y Gestión Local 2015.

**Gráfica 3. Participación por entidad federativa
2001-2015 (%)**

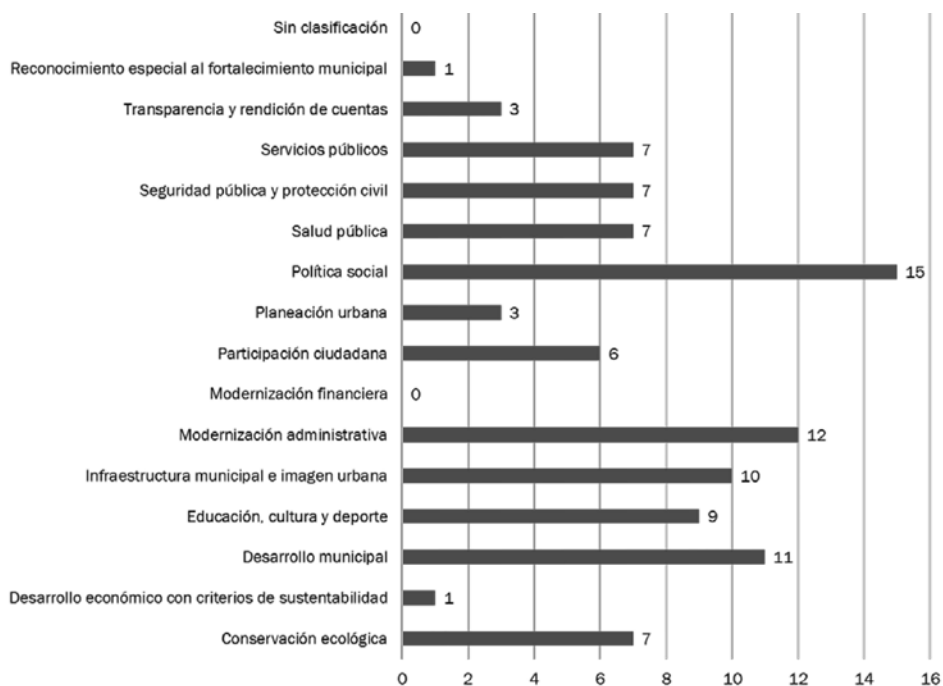


Fuente: Bitácora final Premio Gobierno y Gestión Local 2015.

Por último, es conveniente revisar los datos relacionados con las áreas de la gestión municipal que atendían los programas que se presentaron en el Premio. Una lectura apresurada al artículo 115 constitucional daría la impresión de que los dos grandes temas municipales son los servicios públicos, por un lado, y por otro la planeación y el ordenamiento urbano. Sin embargo, ambos temas juntos apenas pasan del diez por ciento de las experiencias totales recibidas (gráfica 4). Un tema como la política social, que no es necesariamente un tema formalmente municipal, es mucho más constante; esto no es de extrañar ya que es muy rentable políticamente (cuadro 2).

Municipalistas y municipalismo en México

Gráfica 4. Áreas de la gestión municipal que atendían los programas que se presentaron en el PGGL (%)



Fuente: Elaboración propia con base en bitácora final Premio Gobierno y Gestión Local 2015.

**Cuadro 2
Clasificación temática de programas en la
décimo quinta edición**

Clasificación	Edición 2015	Total 15 ediciones
	Programas	Programas
Conservación ecológica	13	356
Desarrollo económico con criterios de sustentabilidad	12	51
Desarrollo municipal	4	528
Educación, cultura y deporte	27	450
Infraestructura municipal e imagen urbana	6	489

Pablo Rojo Calzada
Ady Patricia Carrera Hernández

Clasificación	Edición 2015	Total 15 ediciones
	Programas	Programas
Modernización administrativa	16	606
Modernización financiera	0	20
Participación ciudadana	9	294
Planeación urbana	15	162
Política social	21	723
Salud pública	5	344
Seguridad pública y protección civil	12	324
Servicios públicos	10	363
Transparencia y rendición de cuentas	9	138
Reconocimiento especial al fortalecimiento municipal	0	50
Sin clasificación	0	1
Total recibidos	159	4899

Fuente: Bitácora final Premio Gobierno y Gestión Local 2015.

Llama la atención el gran número de programas de modernización administrativa. Esto puede deberse en buena medida por la adopción de herramientas de la nueva gestión pública, traídas por grupos del sector privado que arribaron a los gobiernos municipales de oposición con la oferta de una gestión local más eficiente. Y también puede reflejar los constantes cambios en las administraciones, tanto por el corto ciclo de tres años que imperó durante el tiempo que existió el Premio, como por la muy alta rotación del personal. Otro dato importante es que los ayuntamientos dedican recursos y trabajo a temas que no son atribuciones directas. Éste es el caso de salud, que registró igual número de programas que servicios públicos; y educación, que incluso superó a éstos últimos. De esta forma, uno de los aprendizajes más importantes del PGGL es la forma en que la agenda municipal fue ampliándose rápidamente, para mostrar que no está restringida a sólo ciertos temas.

El gobierno federal, que cuenta con algunas evaluaciones de programas sexenales emblemáticos, carece de referentes comparativos ya que no compete ni tiende a comparar entre sus

Municipalistas y municipalismo en México

instituciones, por lo que no es posible establecer estudios que contrasten experiencias similares, pero planteadas, organizadas o financiadas de diferente forma. En este contexto, el PGGL constituye un elemento valioso que permite contrastar la forma en que diversas visiones atendieron problemas similares. Si bien en gestión gubernamental cada problema es único, el tener elementos de referencia y poder revisar experiencias documentadas puede ser de gran valor.

La última edición del PGGL fue en 2015, su experiencia sirvió para crear el Premio Nacional Innovación Tecnológica para la Inclusión Social (Innovatis) que busca identificar, analizar y difundir aquellas ideas y experiencias que muestren un beneficio positivo y sobresaliente en el uso de la tecnología para disminuir la pobreza y la exclusión social, en el que gobierno y ciudadanía pueden ir de la mano desarrollando acción pública de alta intensidad.

Conclusiones

La acción pública no es monopolio de lo que llamamos gobierno, aunque éste último sí juega un papel muy importante. Lamentablemente, la ciudadanía no siempre encuentra espacios de participación efectiva y esto suele ser frustrante. A nivel mundial, el desencanto que se percibe con la democracia representativa y sus instituciones tradicionales en buena medida se debe a la falta de respuestas específicas a problemas específicos. A gran escala es difícil atender adecuadamente esta situación, pero a nivel local sí es posible.

El PGGL evidencia que el gobierno local pasó de ser una mera agencia administrativa al servicio del gobierno federal y los estados, para empezar a desarrollar una amplia agenda de políticas públicas. Si bien este proceso no ha ocurrido en todos los municipios del país, los datos del Premio muestran que se puede generar en cualquier tipo de municipio y que a pesar de las limitaciones de diseño institucional y financieras que enfrentan, los ayuntamientos pueden ser sin duda alguna los

laboratorios más activos de la innovación gubernamental. El análisis sistemático de esta importante experiencia es entonces indispensable para orientar políticas públicas que incentiven la generación de las condiciones necesaria para que la creatividad de los gobiernos locales se aproveche y tenga un impacto positivo en el desarrollo de sus comunidades.

Fuentes consultadas

- Arzaluz, Socorro, T. Guillén y P. Rojo (coords.) (2008). *Gobierno local efectivo. Experiencias concretas del ámbito local mexicano*. México: CIDE-SEGOB-COLEF.
- Cabrero, Enrique (coord.) (2003). *Gobiernos locales trabajando. Un recorrido a través de prácticas de gestión que funcionan*. México: Cámara de Diputados LVIII Legislatura, INAFED, CIDE, Fundación Ford.
- Cabrero, Enrique (coord.) (2002). *Innovación en gobiernos locales: Un panorama de experiencias municipales en México*. México: CIDE-Fundación Ford- Cedemun/INAFED
- Cabrero, Enrique (2002). El premio gobierno y gestión local en México: un mecanismo de institucionalización de la innovación en gobiernos locales. *Memoria del VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0043601.pdf>.
- Government Innovators Network. GIN (2017). Awards Programs. Disponible en: <https://www.innovations.harvard.edu/awards-programs/global-public-innovation-network> (10/01/2018).
- Guillén, Tonatiuh y P. Rojo (coords.) (2010). *Municipios en movimiento. Acción local para el desarrollo de México*. México: COLEF-CIDE.
- Guillén, Tonatiuh, L. González y P. Rojo (coords.) (2007). *Gobierno de proximidad. La capacidad y el ingenio de la gestión local mexicana*. México: CIDE-SEGOB-COLEF.

**Municipalistas y
municipalismo en México**

- Guillén, Tonatiuh, P. López y P. Rojo (coords.) (2006). *Municipio y buen gobierno: experiencias del ímpetu local en México*. México: Programa Franco-Mexicano de Cooperación Municipal-CIDE-República de Francia
- Guillén, Tonatiuh y P. Rojo (2005). *Gobernar con calidad y para el desarrollo. Experiencias de innovación en los municipios mexicanos*. México: CIDE-Fundación Ford.
- García, Rodolfo (coord.) (2004). *Gestión local creativa: experiencias innovadoras en México*. México: CIDE-INAFED-Fundación Ford.

Fernando Pérez Rasgado: sus visiones endógena y sistémica

*Antonio Inoue Cervantes
Joel Mendoza Ruiz*

Introducción.

El presente capítulo relata las dos etapas de la aportación municipalista de Fernando Eduardo Pérez Rasgado. En tal sentido, el apartado *Las bases del fortalecimiento municipal y de la coordinación intergubernamental* aborda el desempeño profesional de Pérez Rasgado desde la función pública especializada hasta la consultoría internacional. Posteriormente, el título *El desglose de la misión municipal: de la estandarización a la tipología* abunda sobre el tránsito de su producción académica desde una perspectiva endógena hacia otra sistémica, como consecuencia lógica de la evolución registrada en su desempeño profesional. Al final se presentan las conclusiones capitulares.

Las bases del fortalecimiento municipal y de la coordinación intergubernamental

Fernando Eduardo Pérez Rasgado nació el 28 de julio de 1950 en la Ciudad de México (RENAPO, 2018). Murió de cáncer en la misma ciudad el 14 de septiembre de 2014. Se formó como licenciado en administración de empresas en la Facultad de Comercio y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), título que obtuvo con mención honorífica. Realizó también estudios de maestría en Gestión de desarrollo territorial en el Colegio de Posgraduados de Chapingo, Campus Puebla. Otros estudios fueron la Especialidad del Programa de formación para el desarrollo de empresas rurales en el Instituto Panamericano de Alta Administración de Empresa (IPADE), así como el diplomado en formación de consultores en administración pública en el Instituto Nacional de Administración Pública (Pérez, 2014).

Antonio Inoue Cervantes
Joel Mendoza Ruiz

Como funcionario público, fue Director General del Programa de fortalecimiento municipal del Gobierno del Estado de Guerrero durante el periodo 1975-1981. Ese programa fue el primero de su tipo en recibir subsidio de la Presidencia de la República a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto. En esa época, Pérez Rasgado organizó reuniones nacionales de fortalecimiento municipal y del federalismo. Entre 1996 y 1999 ocupó el cargo de Coordinador General de Fortalecimiento Municipal. De 1984 a 1988 se desempeñó como Director de Capacitación del Centro Nacional de Estudios Municipales (CENEM) de la Secretaría de Gobernación. Más adelante, entre 1994 y 1995, fue Director de estudios e investigación del Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN). En 2011 asumió la Secretaría Ejecutiva del Instituto de Administración Pública del Estado de Guerrero (Linkedin, 2018).

Pérez Rasgado fue profesor y tutor en línea de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la UNAM. En el INAP fue maestro de los programas de licenciatura y maestría. Integró el claustro docente y la red del Instituto Hacendario del Estado de México (Linkedin, 2018).

Fue también consultor asociado del INAP en los tres órdenes de gobierno desde 1995. En esta etapa de desarrollo, manifestó su énfasis municipalista al desempeñarse como facilitador en procesos de capacitación de municipios a nivel nacional, consultor y capacitador especializado en gobiernos locales, Director General de FORTAMUN S, C. entre 2002 y 2008, así como experto en intermunicipalidad y evaluación del desempeño en gobiernos locales a partir de 2003. En 2009 fue consultor para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec de Morelos 2009-2012 (Linkedin, 2018).

En la etapa final de su vida, la adscripción de Pérez Rasgado a organismos nacionales e internacionales profundizó su especialidad consultiva. Desde 2009 se hizo miembro de la Red de Expertos de Latinoamérica y el Caribe en Gestión para Resultados GpRD, una organización auspiciada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). A partir de 2010 participó

Municipalistas y municipalismo en México

en la Red de Cooperación Internacional de la Unión Iberoamericana de Municipalistas. Entre 2010 y 2011 fue académico y coordinador de la Comisión de Relaciones con Gobiernos Estatales y Municipales de la Academia Mexicana de Auditoría Integral y Desempeño A. C. (Linkedin, 2018).

El desglose de la misión municipal: de la estandarización a la tipología

Pérez Rasgado, en función de su experiencia inicial como servidor público, comenzó la socialización escrita de su conocimiento desde una perspectiva endógena del desarrollo municipal. Poco tiempo sostuvo esa visión, pues la reorientación de su carrera como consultor internacional le movió hacia una segunda fase, centrada ahora en la coordinación intergubernamental. No obstante, su escritura siempre conservó como eje la definición de una misión municipal, primero estandarizada y luego condicionada a la gestión territorial y de calidad.

El capítulo de libro *La misión y visión del municipio mexicano de cara al tercer milenio* (2001) presentó series de premisas con sentido deductivo. De inicio, la concepción misionaria del municipio mexicano se integró a partir de cuatro componentes: 1) el organizacional, puesto que el municipio es la célula básica en los ámbitos político y social; 2) el gubernamental, por ser el gobierno local apoyo y complemento de los demás niveles de gobierno y de la administración pública; 3) el comunitario, por generar conocimiento sobre ese tipo de necesidades; y 4) el nacional, por ser la base integradora de todos los aspectos anteriores, incluyendo el territorial. Las bases de la misión municipal fueron detalladas según su esencia jurídica, de planeación del desarrollo y de coordinación operativa. El sentido de la misión, a manera de cultura municipal, fueron diversos rubros orientados al servicio y la participación ciudadana. Las acciones derivadas coincidieron en el impulso del desarrollo integral, del empleo, de los servicios públicos, de la cultura democrática y de la eficiencia administrativa. Finalmente, el texto dedicó el mayor detalle a lo que consideró las tres tareas fundamentales de los ayuntamientos: A) la gestión pública

eficiente; B) el buen gobierno; y C) el fortalecimiento social, político y administrativo del municipio (Pérez, 2001).

El capítulo de libro *Génesis del fortalecimiento municipal en el Estado de Guerrero* (2005) recapituló la estrategia de desarrollo de los 75 municipios guerrerenses, que inició en 1975 con la revaloración de la autonomía y capacidad de gestión municipal. El artículo señaló que los logros del Programa de Fortalecimiento Municipal, inicialmente a cargo de una comisión, fueron tan significativos que el gobernador turnó al H. Congreso Local el proyecto de decreto para crear la Dirección General de Fortalecimiento Municipal, adscrita a la estructura del Poder Ejecutivo. El decreto fue aprobado por la H. XLIX Legislatura del Estado Libre y Soberano de Guerrero con el número 386, y fue publicado en el periódico oficial número 46 del 12 de noviembre de 1980. La Dirección General de Fortalecimiento Municipal fue facultada para guiar y organizar las acciones del ayuntamiento y orientar a sus autoridades con absoluto respeto a su autonomía, así como para mantener una búsqueda constante y sistemática de la eficacia, la eficiencia, la honestidad y la congruencia de los gobiernos locales en la satisfacción de las demandas de la comunidad. Se consideró que el programa que nos ocupa constituyó un instrumento fundamental para fortalecer el pacto federal (Pérez, 2005).

El artículo *Nuevo modelo de intermunicipalidad con visión territorial, como alternativa hacendaria para el desarrollo local* (2009), realizado en coautoría con Fernando Pérez Lozada, abordó la cooperación intermunicipal como alternativa importante para el desarrollo local. Los autores señalaron que la intermunicipalidad ha sido una práctica habitual entre municipios vecinos, que comúnmente se concreta para la prestación coordinada de los servicios de agua potable, seguridad pública, así como limpieza y recolección de basura. Este esquema había aplicado comúnmente entre municipios rurales y de alta marginalidad. Con tales antecedentes, los autores sugirieron que la asociación de municipios o intermunicipalidad debería tener una visión territorial y de gestión de calidad, como cumplimiento simultáneo de las bases

Municipalistas y municipalismo en México

constitucionales y de las normas oficiales mexicanas. Esta perspectiva permitiría la institución de una misión municipal centrada en dos aspectos: 1) planear, a través de los cabildos de los municipios asociados, estrategias y proyectos comunes para el desarrollo local y regional que a la vez consideraran la cooperación de los tres órdenes de gobierno; 2) implementar y evaluar los planes y proyectos aprobados, de tal modo se optimizaran la distribución de los recursos y el aprovechamiento de las capacidades propias (Pérez y Pérez, 2009).

El capítulo de libro *Asociación municipal desde la perspectiva hacendaria* (2011) reforzó la facultad constitucional de la intermunicipalidad, argumentando que su ejercicio fortalece el desarrollo económico, político y social de los municipios sin afectar el pacto federal. En lo específico, la intermunicipalidad promueve mecanismos de decisión y procesos coordinados de planeación, programación, presupuestación, implementación, seguimiento y evaluación. En forma complementaria, se adquiere el hábito de rendición de cuentas, se promueve el uso racional y estratégico de los recursos y se genera un desarrollo integral de la región (Pérez, 2011: 218). El capítulo del libro concluyó enumerando los requerimientos de participación en la intermunicipalidad:

1. Voluntad política de los presidentes municipales.
2. Ejercer la facultad asociativa del artículo 115 fracción III, inciso i de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Estatal y Ley Orgánica Municipal, mediante un acuerdo formal de sesiones de cabildos.
3. Invitar a los sectores social y privado para el diseño de los proyectos intermunicipales.
4. Elaboración del convenio de la asociación intermunicipal.
5. Elaboración del reglamento o estatuto.
6. Envío del convenio y reglamento al H. Congreso del Estado, para la aprobación y/o protocolización de la constitución de la asociación y publicación en la gaceta municipal.
7. Creación del órgano intermunicipal.
8. Aportación de una parte proporcional del dos por ciento del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM),

como capital semilla a utilizar en la operación y gestión para la procuración de fondos estatales, nacionales e internacionales.

9. Puesta en marcha de los proyectos intermunicipales (Pérez, 2011: 219).

La ponencia *Municipal reform in the Political Constitution of The United Mexican States*, en coautoría con Hernández Martínez, presentada en el marco del *Congrés International de l'IISA, Les priorites socioeconomiques et l'administration publique* (2012, Mérida Yucatán), evidenció la insuficiencia de la reforma municipal de frente a las necesidades de desarrollo político, social y económico del municipio mexicano. Desde esa perspectiva, se requieren reformas constitucionales cuya base sea un federalismo inclusivo, plural y democrático para incentivar el desarrollo territorial del municipio mexicano. La ponencia presupone que una reforma estructural a favor del municipio necesariamente debe ampliar sus poderes para permitir la buena gobernanza. Esto es, se deben crear asociaciones intermunicipales en el ámbito externo, y en el ámbito interno promover una gestión efectiva del desarrollo territorial mediante el empoderamiento social. El documento considera que la asociación de municipios es una estrategia de desarrollo territorial que promueve la participación social y, a la vez, la acción colectiva del municipio libre (Pérez y Hernández, 2012).

La obra de Pérez Rasgado que ha contado con el mayor reconocimiento es el libro *Tipología del municipio mexicano para su desarrollo integral*. Tal publicación fue presentada como homenaje póstumo en la sede principal del INAP el 4 de noviembre de 2014. Fue dirigida a los servidores públicos de los tres ámbitos de gobierno, no obstante, su lectura fue también recomendada a todos los interesados en el tema municipal por el amplio diagnóstico que ofrece, orientado a tres estrategias básicas:

- 1) la planeación del desarrollo, 2) el cobro de ingresos municipales directos y la estimación de transferencias de los demás ordenes de gobiernos, y 3) la proyección

Municipalistas y municipalismo en México

de las capacidades institucionales y de la eficiencia administrativa. La tipología municipal ofrecida partió del análisis de variables de tipo demográfico, económico, social, territorial y ambiental. La información generada permitió la elaboración de 106 mapas, 101 gráficas y 42 cuadros (Pérez, 2014: 13-14).

El libro inició con un diagnóstico municipal contextualizado. El diagnóstico nacional hizo énfasis en la diversidad geográfica, poblacional, demográfica y económica del país. El diagnóstico global consideró las contribuciones regionales al crecimiento del producto interno bruto (PIB). A su vez, el diagnóstico en el contexto del sistema nacional de planeación se basó en la división política formal de las 31 entidades federativas. Pérez Rasgado señaló que la estrategia de fortalecimiento municipal debía enfocarse en fomentar la competitividad de los estados y municipios como motor del crecimiento nacional, para disminuir así las disparidades regionales. La obra continuó con el desarrollo de la tipología municipal por asentamiento humano, utilizando como insumos el Censo de Población y Vivienda 2010 y los índices del Consejo Nacional de Población (CONAPO), para determinar el grado de marginación municipal. Las tipologías preliminares fueron las siguientes:

1. *Municipio Metropolitano. Más del 50% de la población habita en localidades con más de 100,000 habitantes y la población general es mayor a los 150,000 habitantes.*
2. *Municipio Urbano. Más del 50% de la población reside en localidades de 15,000 a 100,000 habitantes, con una población general entre los 30,000 y 150,000 habitantes.*
3. *Municipio en Proceso de Transición de lo Rural a lo Urbano. Más del 50% de la población habita en localidades de 2,500 a 15,000 habitantes, con una población general que oscila entre los 10,000 y 30,000 habitantes.*
4. *Municipio Rural. Más del 50% de la población reside en localidades menores de 2,500 habitantes con una población general menor a 20,000 habitantes.*
5. *Municipio Marginado. Población en localidades menores a 5,000 habitantes, alto grado de analfabetismo, pobreza*

extrema y carencia de alimentación, falta o deficiencia en infraestructura y servicios públicos, vivienda precaria y población ocupada con ingresos menores a dos salarios mínimos (Pérez, 2014: 221).

El principal hallazgo, como era de esperarse, fue que los municipios considerados como marginados y rurales eran los que presentan mayores porcentajes carenciales en las variables analizadas. En contraparte, los municipios urbanos y metropolitanos presentaron una cobertura más amplia de los servicios y un menor porcentaje de carencias, incluso se encontró con casos de apoyo a la cobertura de servicios de municipios vecinos. No obstante, Pérez Rasgado destacó que los municipios metropolitanos enfrentaban mayores complejidades al mezclarse tendencias desfavorables del crecimiento poblacional, la escala territorial, la concentración de actividades económicas, la transgresión de límites político-administrativos, así como la gestión fragmentada. En virtud de ello, sugirió una serie de indicadores para el desarrollo de la administración pública municipal con visión metropolitana. Entre estos se encontraban: “asentamientos humanos, medio ambiente, seguridad pública, agua potable y drenaje, transporte y vialidad, gobierno con visión metropolitana, desarrollo económico, ética pública y gobierno digital” (Pérez, 2014: 254).

Pérez Rasgado señaló que a partir de la información básica de su tipología central se podían elaborar innumerables tipologías alternativas, cuyos criterios específicos permitirían la alineación de la planeación nacional del desarrollo. En el mismo libro se presentó una tipificación de normas, políticas e instrumentos para el desarrollo municipal desde una perspectiva territorial. Esa tipología adicional enfatizó que el territorio es un ámbito de vida y desarrollo con capacidad de autogestión, en donde se generan procesos políticos, económicos y sociales. La idea central fue construir relaciones entre los habitantes de la región, al considerar que ellos tienen un sentido de pertenencia, comparten historia y tradiciones, y muchas veces tienen un proyecto concertado socialmente (Pérez, 2014).

Conclusiones

Fernando Eduardo Pérez Rasgado inició a los 25 años su vocación municipalista. Primero, como funcionario adscrito a las instituciones icónicas del fortalecimiento municipal: en 1975 en el Programa de Fortalecimiento Municipal del Estado de Guerrero, en 1984 en el Centro Nacional de Estudios Municipales (CENEM), y en 1994 en el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN). Posteriormente, a partir de 2003, su desempeño como consultor y su adscripción a redes internacionales lo llevó a exponer soluciones que superaban lo endógeno: la coordinación intergubernamental.

Al inicio del siglo XXI, Pérez Rasgado inició la socialización escrita de sus conocimientos en función de la misma secuencia deductiva, aunque siempre centrado en la búsqueda de una misión para el municipio mexicano. En 2001 la misión municipal estandarizada la desglosó en premisas para la gestión pública, el buen gobierno y el fortalecimiento municipal. Entre 2003 y 2012 condicionó la misión municipal a la asociación intermunicipal, para la que prescribió cinco grandes condicionantes: 1) una visión territorial y de gestión de calidad, 2) una instrumentación basada en planes y proyectos de desarrollo local y regional, 3) una implementación centrada en la optimización de capacidades y recursos, 4) los requerimientos generales, y 5) una reforma vinculada al factor endógeno del empoderamiento social. Hacia 2012, su compromiso municipalista lo expresó de la siguiente forma: *el fortalecimiento municipal es en cierto sentido, el pago de una deuda que la República tiene para con la base de su propia organización política* (Pérez, 2012). En 2014 Pérez Rasgado buscó detallar más la misión municipal mediante una tipología para el desarrollo, su obra más reconocida y documentada, cuando la muerte trunco su trayectoria.

Referencias consultadas

Linkedin (2018), *Fernando Pérez Rasgado, Consultor Especializado en Municipios, Procuración de Fondos Nacionales*

- e Internacionales*, INAP, <https://www.linkedin.com/in/fernando-p%C3%A9rez-rasgado-8b91a439/?trk=public-profile-join-page> [08-04-2018].
- Pérez, F. E. (2001), “La misión y visión del municipio mexicano de cara al tercer milenio”, *Altamirano, Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero*, No. 18, Año 3, Segunda época, pp. 399-410.
- Pérez, F. E. (2005). “Génesis del fortalecimiento municipal en el Estado de Guerrero”, en Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., *Gustavo Martínez Cabañas. Su compromiso con México*, IAPEM, Toluca, Estado de México.
- Pérez, F. E. y Pérez, F. (2009), “Nuevo modelo de intermunicipalidad con visión territorial, como alternativa hacendaria para el desarrollo local”; en: *Revista de Administración Pública Municipal en México*, No. 2, pp. 119.
- Pérez, F. E. (2011), “Asociación municipal desde la perspectiva hacendaria”, en: Pérez, S., *El Municipalismo en México: Perspectivas de las haciendas públicas municipales a doscientos años de la Independencia*, 1ª ed., Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de México, Toluca, Estado de México, pp. 217-219.
- Pérez, F. E.; Hernández, J.C. (2012). “Municipal reform in the Political Constitution of The United Mexican States”; International Institute of Administrative; *Congrés International de l’IISA, Les priorites socioeconomiques et l’administration publique*; Mérida, Yucatán.
- Pérez, F. E. (2014), *Tipología del municipio mexicano para su desarrollo integral*, 1ª ed., Instituto Nacional de Administración Pública, Ciudad de México, pp. 537.
- Registro Nacional de Población e Identificación Personal (RENAPO, 2018), *Consulta CURP PERF500728HDFRSR05*, <https://consultas.curp.gob.mx/CurpSP/datosxxcurp.do>[08-04-2018].

**SECCIÓN IV.
ASOCIATIVISMO
MUNICIPAL**

ESTUDIO INTRODUCTORIO

Karina Rebeca Ramírez González

Las asociaciones de municipios en México han sido tematizadas al finalizar el siglo XX y lo que va de éste. Aunque su finalidad varía, han predominado aquellas de filiación partidista a las cuales se les identifica como organizaciones destinadas a fortalecer el ámbito gubernamental municipal, es decir, son municipalistas. Para entender su papel en el municipalismo, en este bloque se da cuenta de algunos hechos que han enmarcado la vida de asociaciones como el Centro de Servicios Municipalistas, Heriberto Jara, A.C.²⁶ (CESEM); la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM); la Asociación de Autoridades Locales de México (ALMMAC); la Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC), y la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM). También, se incluye una semblanza de dos actores clave dentro de las asociaciones de Municipios: Sergio Arredondo Olvera y Octavio Acosta Arévalo. En estas líneas, se quiere reconocer el trabajo de las asociaciones y de las personas que han dejado su impronta en ellas. Seguramente, se abrirán más preguntas que las respuestas que se puedan ofrecer, pero es una consecuencia esperada de un tema que sigue siendo asignatura pendiente en la modernización del Estado mexicano.

Las asociaciones de municipios

Las asociaciones nacionales de municipios en México son, contemporáneamente, plataformas de representación (vin-

²⁶ Surge en 1990 como una organización sin fines de lucro y sin vinculaciones partidistas en un contexto caracterizado por una insurgencia municipalista reflejada en el voto popular, destacándose por buscar mantener informados a todos aquellos que estén vinculados al ámbito local, sobre temas de la actualidad, debates y propuestas que se generan en torno al municipio. Una de sus grandes aportaciones fue el boletín "Artículo 115", el cual se publicó por primera vez en 1992, como parte de un esfuerzo por contribuir al desarrollo y la democracia municipal; su finalidad es proporcionar información que facilite a los presidentes municipales, funcionarios, organizaciones, autoridades locales, instituciones, líderes sociales, promotores y demás actores que promueven el municipalismo, al mismo tiempo que permita difundir y articular esfuerzos en esta tarea.

culación) de ayuntamientos o miembros de ellos y, si se atiende sus objetivos declarados, representan los intereses de los municipios frente a los poderes de los estados, la Federación y en el plano internacional. Asimismo, realizan acciones de asesoría, gestión y acompañamiento técnico a los municipios, en la idea de coadyuvar para una mejor gestión (INAFED, s/a).

Los albores del Siglo XX

Son muy puntuales las razones de por qué las asociaciones de municipios son figuras de fines del siglo XX; vienen de la pluralización política que resultó en el arribo de los partidos diferentes al Revolucionario Institucional (PRI) a los gobiernos municipales. Antes, en los albores del siglo, la realidad política no hubiera sugerido la formación de asociaciones, simplemente porque no había a quién representar, como no fuera a las fuerzas que se derivaron de la Revolución Mexicana.

En efecto, al despuntar el siglo XX, el proceso revolucionario modificó dramáticamente la estructura de poder que Porfirio Díaz había construido y puesto al servicio de su gobierno dictatorial. Los municipios que, hasta entonces, habían sido plenamente sometidos a través de los jefes políticos encontraron en la Revolución la ocasión para replantear su lugar en la distribución del poder político.

Después de la lucha armada, se esperaba una estructura más horizontal a favor de los actores tradicionalmente excluidos, como los gobiernos municipales. De hecho, así lo declararon algunos de los jefes revolucionarios más connotados, como Venustiano Carranza y Emiliano Zapata; la novedad política era el municipio libre, concepto que recogía una de las demandas más sentidas de la Revolución.

Luego de que los primeros procesos electorales parecieran cobrar fuerza como mecanismo para disputar el poder, sobrevino el caos, las asonadas y los subterfugios de los caciques regionales para obtener lo que creían merecer del triunfo revolucionario.

Municipalistas y municipalismo en México

La fragmentación política expresada en cientos de partidos locales y regionales (Medina, 2002) se convirtió en un obstáculo para apaciguar al país. Fue así como la idea de un partido aglutinador y un hombre fuerte le ganó terreno a la distribución territorial y a la pluralidad política.

La única posibilidad real para que los municipios se asociaran en su beneficio se había extinguido con la Unión Nacional de Ayuntamientos²⁷, de cuyos congresos (en la década de los veinte) se derivó una ambiciosa plataforma política que reaccionaba ante el incumplimiento de la libertad municipal (Acedo 2009), consagrada en el artículo 115 de la Constitución del país. Este episodio excepcional, que tuvo lugar a instancias del Ayuntamiento de la Ciudad de México, no tendría parangón sino hasta las asociaciones finiseculares.

Después de la efímera vida de la Unión Nacional de Ayuntamientos, en 1929, nace el Partido Nacional Revolucionario (PNR), a instancias de Plutarco Elías Calles, partido que, como consecuencia del rompimiento con Lázaro Cárdenas, cambió en 1938 al de Partido de la Revolución Mexicana (PRM). En 1946, durante el gobierno de Miguel Alemán Valdés, ya con la eliminación del sector militar de su estructura y con el primer presidente civil, cambia nuevamente de nombre, bajo la denominación actual Partido Revolucionario Institucional (PRI). Siete décadas habrían de pasar antes de ver a un partido diferente en la Presidencia de la República, no así en los gobiernos municipales, cuya transición a la alternancia política se encontraba en boga al inicio de los noventa.

²⁷ El antecedente temprano del asociacionismo municipal se encuentra en la Unión Nacional de Ayuntamientos (1920) cuyo objetivo principal era cuidar que los municipios fueran representados democráticamente y que sus autoridades fueran competentes y que tuvieran autonomía hacendaria; además, que la Unión abarcara a todos los municipios del país con la finalidad de lograr un mejor desempeño.

La Unión realizó algunos congresos en los que enfocó la necesidad de una reforma constitucional, que demandó la rendición de cuentas en el ámbito municipal, como una forma de concretar la libertad municipal.

Los tipos de asociaciones de municipios

Las asociaciones de municipios surgen por propósitos específicos, circunstancia que define el número de sus miembros, el horizonte de tiempo y los compromisos que asumen. Se pueden identificar al menos tres tipos: asociaciones de municipios vecinos, asociaciones temáticas y asociaciones partidistas.

Las asociaciones de municipios vecinos, según el INAFED (s/a), surgen como una respuesta para resolver una o varias problemáticas comunes entre municipios vecinos y formulan sus objetivos compartidamente, en el marco de un convenio de colaboración o del instrumento jurídico²⁸ dispuesto a nivel de la entidad. Por ende, la asociación de municipios vecinos es una herramienta útil para los municipios que quieren eficientar recursos, resolver eficazmente problemáticas comunes y desarrollar estrategias conjuntas en un territorio coherente. Estas formas asociativas representan soluciones supramunicipales (Ruiz, 2015) que parten del principio de sumar recursos y capacidades. De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal (INDESOL/ INEGI, 2000) y la Encuesta a Presidentes Municipales para el Desarrollo Social, levantada en 2002, se tenía registro de 527 y 484 experiencias intermunicipales respectivamente, aunque sin un mecanismo de seguimiento a aquellas que traspasan un período gubernamental o de aquellas cuyos objetivos han sido cumplidos y, por lo tanto, han desaparecido, sobre todo en el ámbito rural (INAFED, s/a).

Las asociaciones de municipios vecinos constituyen una de las mejores oportunidades para atender problemas y oportunidades que desbordan el perímetro de un territorio municipal. Son ejemplos de ello, la seguridad pública, la construcción de obras monumentales, la organización para la prestación de diversos servicios públicos; en estos casos, la conjunción de recursos

²⁸ La Reforma Constitucional de 1999, permitió a los municipios mexicanos asociarse para la mejor prestación de los servicios públicos. Esta facultad se detalla en el Artículo 115, fracción 3ª. inciso i) que señala: “Los municipios previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan...”

Municipalistas y municipalismo en México

financieros, la suma de experiencias y capacidades, así como la conjugación de creatividades potencia recursos que, en lo individual, tendrían un efecto menor que en la mezcla.

Con respecto a las asociaciones temáticas, existen asociaciones trabajando en materias específicas y/o técnicas para los municipios. Su naturaleza jurídica suele ser privada o, mejor dicho, civil (A.C.), y sus acciones son generalmente de asesoría, de intercambio y/o de promoción. Algunos tipos de éstas son: La Red Mexicana de Municipios por la Salud, La Asociación Nacional de Municipios Costeros, A.C., La Asociación Nacional de Municipios Fronterizos (ANMFRO), La Asociación Nacional de Ciudades Mexicanas del Patrimonio Mundial (ANCMPPM).

La divisa de mayor significado en las asociaciones temáticas es la especialización de los recursos humanos y la acumulación de conocimiento específico, ya que, en virtud de su propósito puntual, se invierten intensivamente recursos para rendir lo que la individualidad no lograría o requeriría mayor tiempo, sacrificando bienestar presente.

Las asociaciones partidistas son extensiones de los partidos políticos, es decir, que cada uno de estos organismos políticos (con fuerza significativa) promueve su asociación de municipios. Es el caso de la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM), creada a instancias del PRI; la Asociación de Autoridades Locales de México (ALMMAC), del PRD; la Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC), procedente del PAN; y la Asociación de Municipios de México (AMMAC), con presencia de ayuntamientos de diferentes partidos entre los que destaca el PAN.

A diferencia de las asociaciones de municipios vecinos y de las asociaciones temáticas, las asociaciones partidistas están sostenidas por la necesidad de cohesión ante otros poderes públicos con capacidad para soslayarlas o anular sus derechos y prerrogativas, por lo tanto, su contenido es inicialmente de orden político, aunque su vida cotidiana se construya con apoyos y asesorías en ambientes de mutualidad.

La alternancia política en los municipios fue inicialmente incipiente, por lo que es entendible que los partidos políticos postulantes procuraran organizarlos para enfrentar la resistencia que el sistema político (tendencialmente monopólico) ofrecía ante el cambio.

Cuando la alternancia política en los municipios dejó de ser emergencia y se convirtió en normalidad, las asociaciones partidistas se habían consolidado, en el sentido de convertirse en actores reconocidos y con corporeidad institucional, sin embargo, esto no rendía los frutos esperados; la percepción era que había problemas y oportunidades comunes a todos los municipios, que no lograrían acometer de manera exitosa si se mantenían aislados. Era menester lograr una entidad que trascendiera las agendas particulares en busca de una agenda pública municipalista.

Así, se ha conformado un tipo de asociación que pudiera asumirse como híbrido, con alcances políticos mayores y con capacidad para insertarse representativamente en el tejido institucional del Estado. Es el caso de la Conferencia Nacional de Municipios de México A.C. (CONAMM), cuya contribución ha sido reunir a las representaciones municipales y a las asociaciones partidistas, con el propósito de trascender una agenda reducida a la militancia. Como se puede apreciar en el capítulo correspondiente, la CONAMM constituye el esfuerzo más trascendente por darle corporeidad institucional a los municipios mexicanos, de hecho, su éxito o fracaso irá definiendo el rol que puedan tener en la totalidad estatal.

La alternancia política como detonante de las asociaciones actuales

La alternancia política se entiende como la posibilidad de que entre diferentes partidos contendientes, uno de ellos, cualquiera, asuma el poder, en un ambiente de sana incertidumbre que resuelven el sistema de partidos y el sistema electoral. De manera empírica se observa en los múltiples y crecientes eventos de triunfo electoral de partidos diferentes al PRI, sobre

Municipalistas y municipalismo en México

todo en la década de los noventa del siglo XX. A este fenómeno se le vincula la creación de las asociaciones partidistas más importantes en la actualidad.

Algunos datos muestran que en esa década la alternancia aumentó significativamente, ejemplo de ello es que a partir de 1992 el porcentaje (10%) de las municipalidades que fueron gobernadas por partidos diferentes al PRI, se incrementó.

Para 1997, se incrementó a más de 30% de municipalidades impactadas por la alternancia política, periodo que coincide con el nacimiento de algunas asociaciones de municipios en México.

Año	Nace la asociación ...	La alternancia política alcanza.	Observaciones
1989		1.89%	Solamente 39 de 2,387 municipios que había entonces eran gobernados por partidos distintos al PRI.
1992		10%	Municipios gobernados por partidos distintos al PRI.
1994		12%	
1995		23%	
1996		25%	
1997	Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM) Asociación de Municipios de México, A. C. (AMMAC)	33%	
2000		55.89 %	Ese número ya había aumentado a más de 500 ayuntamientos de signo distinto al PRI, mientras que éste conservaba 1,382 alcaldías de 2 427 que había en el país.
2001	Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC)	32%	Municipios gobernados por partidos distintos al PRI.
2004	Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC)	59%	

Fuente: elaboración propia a partir de Rodríguez Gómez, César Augusto (2008). La alternancia municipal en México. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Documento de Trabajo núm. 52 Agosto de 2008.

Las asociaciones reflejan el interés de los partidos políticos por los cambios en la geografía política, acaso porque entienden que la conquista del poder político, hoy, pasa por los municipios, a diferencia de los años de predominio del PRI, en los que era poco relevante o nula la competencia electoral en ese ámbito. Independientemente de la posición en el espectro político que se le adjudique a determinado partido (izquierda, centro o derecha), todos manifiestan su interés por los municipios, aunque quizá más por los dividendos políticos que les reportan que por convicción política. En la siguiente tabla se consignan algunos de los pronunciamientos más importantes de los partidos políticos respecto a los municipios.

Tabla 1. Partidos políticos	
<i>Partido político al que pertenece</i>	<i>Intereses de partidos políticos de acuerdo a los Estatutos y a las Declaratorias con respecto al municipio.</i>
PRI	<p>El PRI, es integrado por mujeres y hombres libres, que conforman una alianza de ciudadanos, de organizaciones y de los sectores agrario, obrero y popular, pilares fundamentales de la vida política que refleja la heterogeneidad de la sociedad mexicana. Su carácter federal radica en la fuerza integradora de estados y municipios (DP_PRI).</p> <p>Busca un Estado que garantice el pacto federal a través del fortalecimiento de las entidades federativas y el municipio libre. Que resuelva las desigualdades regionales del país, para acceder a un desarrollo equitativo, justo y compartido (DP_PRI).</p> <p>Además, desea diseñar y poner en práctica los mecanismos de concertación con quien corresponda, con competencia en los municipios y entidades federativas donde la población indígena sea significativa (Estatutos_PRI).</p>
PAN	<p>Presenta como intereses generales la construcción de comisiones distritales para la realización transitoria de acciones concretas, que sirvan de apoyo en la coordinación de un grupo de municipios que coincidan geográficamente con el ámbito distrital.</p> <p>Además, con el fin de intervenir orgánicamente en todos los aspectos de la vida pública de México, busca: a) El reconocimiento de la eminente dignidad de la persona humana y, por tanto, el respeto de sus derechos fundamentales y la garantía de los derechos y condiciones sociales requeridos por esa dignidad; b) La subordinación, en lo político, de la actividad individual, social y del Estado a la realización del Bien Común; c) El reconocimiento de la preeminencia del interés nacional sobre los intereses parciales y la ordenación y jerarquización de éstos en el interés de la Nación; y, d) La instauración de la democracia como forma de gobierno y como sistema de convivencia (Estatutos_PAN).</p>

Municipalistas y municipalismo en México

Tabla 1. Partidos políticos	
PRD	<p>El Partido de la Revolución Democrática en estos años de lucha, ha transitado por diversas etapas en su desarrollo; ha acumulado una trascendente experiencia en la construcción de la organización política, ha sido impulsor y apoyo de los movimientos sociales. En la disputa electoral ha adquirido experiencia y logrado importantes espacios, tanto en el Congreso de la Unión, como en Congresos Locales y también ha triunfado en cientos de municipios y gobernando varias entidades, destacadamente el Distrito Federal. (Declaración_PRD).</p> <p>El PRD, hace referencia al Consejo Municipal el cual se reunirá cada tres meses a convocatoria de su Mesa Directiva, del Comité Ejecutivo Municipal, Estatal o Nacional, según las necesidades que impere en cada uno de los Municipios. Lo cual le da un papel importante al municipio dentro de sus intereses.</p> <p>El cincuenta por ciento de los recursos obtenidos en dichas campañas financieras serán usados para sostener los gastos del Partido en los Estados y Municipios. (Estatutos_PRD)</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de *Estatutos y Declaratorias de los partidos políticos (PAN, PRD y PRI)*.

Como se desprende del cuadro anterior, el aspecto municipal es asignatura pendiente, ya que, sin omitirlo de su organización y funcionamiento, está muy lejos de reflejarse como un programa específico, con metas y definiciones claras.

Las asociaciones partidistas

Como se ha dicho, las asociaciones partidistas han cobrado relevancia a raíz de la normalización de la alternancia política en el ámbito local. Aunque son expresiones de la pluralidad partidista no podría asegurarse que difieren significativamente en su esencia y propósito, es decir, que, al margen de su oferta técnica a sus asociados, no se diferencian por un posicionamiento doctrinario específico. En realidad, se asemejan más si se considera que el común denominador es la organización por partidos. En las siguientes líneas se pueden apreciar algunas de sus similitudes.

La primera asociación partidaria de municipios existentes en México fue la FENAMM, formada a instancias del Partido

Revolucionario Institucional (PRI) que buscaba apoyar a los municipios afines a su partido.

Después fue la AMMAC, fundada en 1997, la cual desde su inicio agrupó a municipios gobernados por el PAN. Su programa de acción y agenda de trabajo pone el acento en la obtención de mayores recursos y potestades para los municipios para administrar su hacienda, sin candados determinados por la federación o los estados. Esta asociación concibe a la autonomía local como la capacidad del ayuntamiento (y particularmente del alcalde) para gestionar los asuntos públicos en beneficio de los habitantes del municipio (Rodríguez Wallenius, 2009: 91).

De acuerdo con la publicación Asociaciones de Gobiernos Locales, (CESEM-Federación Mundial de Ciudades Unidas, Serie de Antologías, 2001), la AMMAC tiene un trabajo permanente en búsqueda de mejores condiciones de gestión para los Ayuntamientos de México. Una cuestión importante es que durante el año 2001 decían contar con asociados emanados de todos los partidos políticos nacionales. Pretende ser una sociedad plural, en donde el vínculo que estrecha y amalgama sus acciones es la problemática municipal, así como su estudio, superación y establecimiento de nuevas metas de desarrollo.

La AMMAC, pretende convertirse en una fuerza más allá del partidismo e ideologías, para dar vitalidad al reclamo de los municipios, frente a los estados y federación, para lograr un trato justo y equitativo, que concibe a través de una nueva distribución del ingreso nacional, del cual, ahora, los municipios sólo reciben las cantidades que los otros órdenes de gobierno vienen considerando como “sobrantes” en el mejor de los casos.

La Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC), se formó como efecto de la llegada del Partido de la Revolución Democrática (PRD), en 1997, al gobierno del Distrito Federal, mostrando interés a los municipios de izquierda del país.

Por último, en 2004, la Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC) surgió como un agrupamiento de municipios gobernados por

Municipalistas y municipalismo en México

el PAN, promotores de servicios para los gobiernos locales humanistas.

Las asociaciones FENAMM, AMMAC, ALMMAC, y ANAC han mostrado, legítimamente, un desempeño marcado por la defensa y apoyo a sus miembros, aunque, quizá, su mayor déficit se refleja en la ausencia de una visión de conjunto; los problemas de insuficiencia de capacidades, déficit fiscal, centralismo político y administrativo, por mencionar algunos de sus problemas, son de índole general, que trascienden la organización partidista.

La CONAMM, después de una larga marcha hacia su organización, se formaliza en 2014, pretendiendo ser el vértice de las asociaciones y rompiendo con la lógica partidista. A pesar de los retos y obstáculos que enfrenta, es el logro más significativo como representación del municipio mexicano, con una agenda de mayor aliento y con mejor posicionamiento para erigirse como interlocutor en los diferentes escenarios intergubernamentales.

En un estudio, Aguilar (2013) mostró, a través de un seguimiento hemerográfico, que la agenda de las asociaciones municipalistas mejoraba, en términos cuantitativos y cualitativos, cuando se canalizaba por la CONAMM, y no por las agendas particulares de las asociaciones partidistas. Ello, permite inferir la importancia creciente de que los municipios logren unificación y representación con mayor racionalidad y estatura política.

Parece fundamental que las asociaciones partidistas logren cumplir con su papel de representación específica, pero, más aún, que logren llevar a un plano mayor, de escala nacional, sus acuerdos, disensos y proclamas que les permita construir programa de acción. En la tabla 2 se aprecian los intereses declarados de las diferentes asociaciones.

Tabla 2. Intereses de las asociaciones			
Asociación	Año de surgimiento	Intereses de las asociaciones	
Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM).	1997	Representar a los Municipios de todo el país y constituir un frente común ante los actores de la vida pública nacional. Además de promover iniciativas y reformas municipalistas en los ámbitos político, legislativo, hacendario e institucional e impulsar el fortalecimiento y modernización de la hacienda pública municipal, para ampliar sus ingresos y su capacidad de respuesta a los ciudadanos.	PRI
Asociación de Municipios de México, A. C. (AMMAC)	1997	Se trata de una organización de autoridades cuyo enfoque obedece, por un lado más a la cuestión empresarial y por otro lado promovía la perspectiva de la Nueva Gestión Pública, tan en boga en los años 90.	PAN
Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC)	2001	Integrar acciones de mejoramiento, seguimiento y apoyo en la gestión; ante la problemática que implica el centralismo político y económico que sufre el gobierno local.	PRD
Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC)	2004	Dotar a los municipios de profesionalización para sus asociados; de capacidad técnica para los funcionarios y servidores públicos; de vinculación estratégica nacional e internacional; de representación y proyección política de quienes están al frente de las administraciones municipales, pero sobre todo, impulsar aquellas grandes reformas tan necesarias para avanzar en la agenda municipal, que permitan un auténtico federalismo en el que los gobiernos locales obtengan las condiciones necesarias para mejorar el bien estar y el bien ser de los ciudadanos que los habitan.	PAN

Municipalistas y municipalismo en México

Tabla 2. Intereses de las asociaciones			
Asociación	Año de surgimiento	Intereses de las asociaciones	
Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM)	2014	Agrupar a los 2,446 municipios y representar a todas las asociaciones municipalistas de México. Además de ser la instancia que impulsa el desarrollo local y promueve las transformaciones institucionales, políticas y hacendarias de los gobiernos locales mexicanos.	<i>PRI, PAN, PRD</i>

Fuente: Elaboración propia.

El reto de la CONAMM, o de la instancia que lograra aglutinar a los municipios del país, es lograr insertarse exitosamente como interlocutor legal y legítimo en las mesas y foros en donde se toman las decisiones fundamentales que afectan la vida de ese ámbito; en los órganos legislativos; en el diseño, implementación y evaluación de políticas que se le relacionan; en los traslapes de la gestión intergubernamental; en las instancias internacionales de interés municipal; en fin, es el momento de rescatar de la orfandad política al municipio mexicano.

Referencias consultadas

- (MPM) Mapa político de México. (2017). Disponible en <https://www.alaingarcia.net/conozca/mapagober.htm>. Consultado el 28 de julio de 2017.
- Acedo, Blanca (2009), La libertad municipal en México (1824-1928), El Colegio de la Frontera Norte, Senado de la República, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Fundación Konrad Adenauer y Asociación de Municipios de México, pp 137.
- Aguilar Miranda, Alejandro A. P. (2013), Ponencia en el 4to. Congreso Internacional Governo, Getao e Proffissionalizacao em âmbito local frente aos grandes desafios do nosso tempo. Escola de Governo, fundacao Joao Pinheir, Belo Horizonte.

- Aguilar Miranda, Alejandro A. P. (2017), *Las políticas públicas en las relaciones intergubernamentales en México*. Fontamara. México.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (s/a). Disponible en <http://www.rami.gob.mx/anm.htm> Consultado el 25 de junio de 2017.
- Mayer-Serra, C. E. y Nacif H., B. (2002), *Lecturas sobre el Cambio Político en México*. CIDE, FCE. México.
- Medina Peña, L. (2002), *Hacia el Nuevo Estado*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Osornio Corres, Francisco Javier (s/a), *Alternancia Política y Cambio Constitucional*. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/93/14.pdf>
- Rodríguez Gómez, C. A. (2008), *La alternancia municipal en México*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Documento de Trabajo núm. 52 Agosto de 2008.
- Rodríguez Wallenius, C. (2009), *Luchas municipalistas, acciones ciudadanas por la democracia y el desarrollo local*, UAM, JP, p. 91.
- Ruiz Alanís, L. (2015), *La Intermunicipalidad: forma superior de cooperación municipal*, en *Desarrollo Municipal. Una visión contemporánea*, Aguilar et al, UAEM, México.

Estatutos

- Partido Acción Nacional (PAN) (2016). *Estatutos vigentes*. Aprobados por la XVIII Asamblea Nacional Extraordinaria y publicados en el Diario Oficial de la Federación el 1 de abril de 2016.
- Partido de la Revolución Democrática (PRD) (2015). *Estatuto del Partido de la Revolución Democrática (reformado en el XIV Congreso Nacional Extraordinario, Celebrado en el distrito federal, los días 17, 18, 19 y 20 de septiembre de 2015)*.
- Partido Revolucionario Institucional (PRI) (2013). *Estatutos del Partido Revolucionario Institucional*. Anexo uno. Disponible en <http://pri.org.mx/SomosPRI/Documentos/Estatutos2014.pdf>

Municipalistas y municipalismo en México

Declaraciones

Partido de la Revolución Democrática (PRD) (2015). Partido De La Revolución Democrática Declaración de Principios del PRD XIV Congreso Nacional Extraordinario México D.F. a 18 de septiembre de 2015. Anexo 1. Consultado el 29 de julio de 2017.

Partido Revolucionario Institucional (PRI) (2013). Declaración de principios “un México compartido”. Disponible en: <http://pri.org.mx/SomosPRI/Documentos/DeclaracionDePrincipios2013.pdf>. Consultado el 29 de julio de 2017.

Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM). La búsqueda de la unificación municipal en México

*Karina Rebeca Ramírez González
Sergio Enrique Arredondo Olvera*

Introducción

La historia del asociativismo municipalista en México inicia en la década del 90 y se caracterizó durante muchos años por el sesgo político-partidista que algunas organizaciones de presidentes municipales privilegiaban, y que se originaron en los constantes cambios en la integración de las dirigencias. Ese sesgo se ha reducido en los últimos años, y especialmente con el inicio de la Administración del presidente Peña Nieto, al propiciarse la unificación de las principales asociaciones de municipios entorno a la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM).

Partiendo de la visión municipalista compartida por parte de las principales organizaciones de municipios surgidas de las principales fuerzas políticas de ese entonces, como en el caso de la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM, del PRI), la Asociación de Municipios de México (AMMAC, en ese entonces del PAN) y la Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC, en ese entonces del PRD); ello hizo posible el acuerdo para el surgimiento de una organización que agrupara los intereses de los gobiernos municipales y le diera representatividad ante todas las instancias públicas, con base al principio de la necesaria defensa y autonomía del municipio.

Es así como la CONAMM surge en el año 2002 con la firma de la Declaración de Río de Janeiro –durante el Congreso de la Unidad municipalista mundial– como organismo cúpula del municipalismo mexicano que representara al total de los municipios mexicanos, sin distingos partidistas.

Desde ese año hasta el día de hoy se ha transitado un largo proceso de construcción gremial, que alcanza su mejor momento con los acuerdos del año 2013, gracias a un pacto de gran visión municipalista y a la convicción por trabajar juntos por la transformación de los municipios mexicanos. En ese momento, los líderes de las principales organizaciones (Salvador Manzur de FENAMM, Eduardo Rivera de ANAC y Leticia Quezada de AALMAC, y Sergio Arredondo como Secretario General) fueron capaces de coincidir en una agenda mínima, de encontrar una fórmula de gobernabilidad y definir un plan de trabajo conjunto. La CONAMM es a partir de mayo de 2013 la organización que representa y agrupa a los 2,446 municipios que existían en el país y que plantea incluir a todas las asociaciones municipalistas de México (que son 56). Impulsando el desarrollo local y promoviendo las transformaciones institucionales, políticas y hacendarias de los gobiernos locales mexicanos. En la Conferencia Anual de Municipios que FENAMM organiza en León, Guanajuato, se logra detonar una nueva etapa de amplio acuerdo y de un sólido clima de cordialidad política que duraría poco más de 3 años.

En esa etapa, la CONAMM se plantea tres objetivos primordiales; el primero de ellos es promover un conjunto básico de reformas institucionales, políticas y hacendarias que permitan establecer una base sólida para el desarrollo local mexicano; el segundo, impulsar iniciativas que atiendan las problemáticas más urgentes y las reformas prioritarias de los gobiernos municipales; y por último, dotarse de reglas basadas en el respeto a los principios de inclusión, pluralidad, consenso, equidad, transparencia y legalidad.

Estructura de la CONAMM

La CONAMM se ha dotado de una estructura directiva y de gobierno que considera cuatro cuerpos principales: el Buró Ejecutivo, el Consejo Directivo Nacional, la Asamblea General de miembros y la Secretaría General. Los tres primeros están integrados por Alcaldes de todas las fuerzas políticas y de

Municipalistas y municipalismo en México

los principales agrupamientos (por ejemplo, los de Usos y Costumbres y los Independientes).

La Asamblea debe reunirse cuando menos una vez al año e integra al total de los municipios y delegaciones (próximamente alcaldías) del país. El Buró Ejecutivo que es el órgano de gobierno de la CONAMM y es responsable de adoptar las principales decisiones políticas, de acordar las iniciativas municipalistas y de coordinar las acciones del plan de trabajo; el Consejo Directivo Nacional se integra por 55 Alcaldes representativos de todas las asociaciones, de todos los estados y de todos los estratos poblaciones y regiones, así como incluir a todas las corrientes partidistas del país.

Actualmente (y durante la etapa final de 2017) el Buró Ejecutivo está integrado por un Presidente y ocho Copresidentes, de la siguiente manera:

a) Presidente

- Juan Hugo de la Rosa García, Alcalde de Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México; es el Presidente de la Coordinadora Nacional de Autoridades Locales (CNAL), que agrupa a los Presidentes Municipales surgidos del PRD.

b) Copresidentes

- Manuel Ignacio Acosta Gutiérrez, Alcalde de Hermosillo, Sonora; es el Presidente de la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM), que agrupa a los Presidentes Municipales surgidos del PRI.
- José Antonio Hernández Fraguas, Alcalde de Oaxaca, Oaxaca; es Presidente Adjunto de la FENAMM.
- Enrique Vargas del Villar, Alcalde de Huixquilucan, Estado de México; es Presidente de la Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC), que agrupa a los Presidentes Municipales del PAN.
- Víctor Manuel Báez Ceja, Alcalde de Pátzcuaro, Michoacán; es Dirigente de la CNAL.
- Luis Fernando Castellanos Cal y Mayor, Alcalde de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; es Presidente de la Asociación de Presidentes Municipales del PVEM.

Karina Rebeca Ramírez González
Sergio Enrique Arredondo Olvera

- Alexander Zetina Aguiluz, Alcalde de Bacalar, Quintana Roo; es Presidente de la Asociación de Alcaldes del PANAL.
- Héctor Armando Cabada Alvidrez, Alcalde de Ciudad Juárez, Chihuahua; es Presidente Municipal Independiente.
- Héctor Quiroz Altamirano, Alcalde de Chiquihuitlán de Benito Juárez, Oaxaca; es Presidente Municipal electo por el sistema de Usos y Costumbres.

La Secretaría General, área responsable de la operación, gestión institucional y del seguimiento de los acuerdos y procesos de trabajo de la organización, es electa por consenso. El titular debe reunir diversas cualidades y gozar de trayectoria municipalista. Cuando se escriben estas líneas, se encuentra a cargo del Lic. Sergio Enrique Arredondo Olvera. Él posee una amplia trayectoria académica, experiencia municipalista de más de 25 años y ha sido un destacado promotor de las principales reformas municipalistas en México; además, posee un amplio prestigio internacional y ha sido electo como Secretario Ejecutivo de la Federación Latinoamericana de Municipios (FLACMA), que agrupa a las organizaciones municipalistas nacionales de 28 países de la región.

Alianzas Municipales

La Conferencia Nacional de Municipios de México ha desplegado entre los años 2013 y 2016 un importante activismo municipalista y establecido alianzas orientadas a fortalecer las capacidades constitucionales, hacendarias e institucionales de los municipios. Ejemplo de ello son los convenios suscritos con organismos nacionales e internacionales, como lo son:

- Organismos Internacionales: ONU Habitat, UIM, Comité Latinoamericano de Parlamentos Locales, ICMA, ICLEI.
- Instituciones Académicas: FIU, INAP, CEMM-UNAM.
- Asociaciones Municipalistas de América Latina: FLACMA, CNM, PR, FEDOMU y FCM.

Municipalistas y municipalismo en México

- Asociaciones y Organismos Municipalistas: CONAIMUC, AMIMP, AMEXMUN; y
- Organismos Federales: CONAGUA e INEA.

Además de lo anterior, la CONAMM ha desplegado una agenda de vinculación con el Gobierno Federal sin precedente, y ha contado con el destacado respaldo del Gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto, lo que ha permitido registrar más de 70 reuniones de trabajo con organismos federales, permitiendo detonar procesos de trabajo y atender agendas municipalistas sectoriales con secretarías de Estado, tales como la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), Secretaría de Turismo (SECTUR), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y Secretaría de la Función Pública (SFP), así como dependencias vinculadas al desarrollo local como la Comisión Nacional de Agua (CONAGUA) y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS).

La relación institucional ha consistido en facilitar a los municipios el acceso a programas federales, promover la profesionalización de servidores públicos a través de eventos de capacitación, y la coordinación en temas prioritarios tales como la seguridad ciudadana, transparencia y rendición de cuentas.

Esta relación institucional contrasta con la árida relación con el Gobierno federal anterior (encabezado por el Presidente Felipe Calderón), durante el cual no se realizó ningún encuentro con el Titular del Ejecutivo Federal. Se reconoce en ello el destacado trabajo de coordinación realizado por la Secretaría General de la CONAMM.

Prioridades de la CONAMM

Algunas de las principales iniciativas de la CONAMM se han centrado en romper la inequidad federalista entre los tres órdenes de gobierno, en fortalecer las capacidades y competencias de los

municipios, y en mejorar la inequidad en el reparto de recursos fiscales entre federación, estados y municipios.

La CONAMM ha establecido una amplia agenda de reformas institucionales, destacando dos cuestiones: por una parte, el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación entre la Federación, los Estados y los Municipios para poder establecer un mejor esquema de coordinación, descentralización y vinculación, entre los diversos ámbitos de gobierno de nuestro país y, por otra parte, el reordenamiento de las administraciones públicas municipales con el fin de profesionalizar a los cuerpos directivos y operativos de los ayuntamientos, darles mayor estabilidad, y elevar los estándares de transparencia y rendición de cuentas.

Puede mencionarse también la iniciativa para actualizar las reglas de operación del Ramo 33 y de varios de los fondos destinados a municipios, en aspectos tales como ampliar las áreas susceptibles de acceder a financiamiento, o bien la inclusión de nuevos conceptos, tales como equipamiento, planeación de desarrollo urbano, operación de servicios públicos y cumplimiento de obligaciones financieras.

Una de las iniciativas impulsadas por la CONAMM es la Reforma del Fondo General de Participaciones, respecto del cual se plantea la ampliación progresiva del porcentaje mínimo que se asigna a Estados y Municipios (pasar del 20 al 30%), con la idea de asegurar los recursos básicos para una gestión eficiente y para la atención de las demandas básicas de servicios públicos por parte de los ciudadanos.

Específicamente proponen una modificación al Artículo 115 constitucional en la cual se establezca con claridad la obligación de pago del impuesto predial por el total de los inmuebles y predios ubicados en el territorio municipal, sin excepción alguna. Además se plantea un programa nacional de ordenamiento de catastros y sistemas de cobro de predial, el cual modernice los procesos, elimine las graves deficiencias en la capacidad

Municipalistas y municipalismo en México

municipal de cobro y permita que este tributo capte recursos para proyectos urbanos/municipales prioritarios.

Además de lo anterior, una prioridad de la CONAMM (2016) ha sido resolver el reto del endeudamiento municipal, promoviendo un acuerdo nacional que permita suscribir convenios para que los gobiernos estatales atraigan la deuda de los gobiernos municipales conforme a una estrategia integral; se plantea que el endeudamiento sea cubierto bajo nuevas condiciones de pago a largo plazo, con consideración a sus ingresos por cargo a un porcentaje anual de sus participaciones y en términos favorables para las finanzas estatales y municipales.

Consideraciones finales.

Como se describe líneas arriba, la CONAMM y sus aliados en muy diversos ámbitos de la vida pública, buscan actualmente impulsar el desarrollo verdadero y definitivo de los municipios mexicanos. Sin embargo, los retos aún son muchos y complejos; los actuales dirigentes de los partidos de derecha han adoptado posiciones de retroceso, al pretender mantener secuestrado el gobierno de la CONAMM (a pesar de que su representatividad no es mayor al 20%) y llevar a la mesa de la CONAMM los diferendos partidistas que se viven inexorablemente en el país en los actuales tiempos preelectorales.

Consideramos que al final se impondrá la prudencia y el movimiento municipalista retomará un nuevo aliento, y ello permitirá el relanzamiento de la agenda de reformas a favor de la calidad de vida en el ámbito local y a favor de las demandas de los ciudadanos.

La CONAMM seguirá adelante con sus estrategias para lograr el fortalecimiento del municipalismo, en una ruta que avanza en dos vías; en primer lugar, resolver las debilidades tradicionales que nuestro régimen centralista le ha impuesto a la mayoría de los ayuntamientos y, en segundo lugar, profundizar la coordinación entre los tres órdenes de gobierno participando

en forma equitativa en responsabilidades, competencias y recursos.

Referencias consultadas

- Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM) (2016). Disponible en <http://www.CONAMM.mx/#!historia/c1w3>. Consultado el 10 de agosto de 2016.
- Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM) (2016). Acuerdos enero 2013.
- Balance Anual de Actividades de la CONAMM 2015. Versión Ejecutiva. Ciudad de México. Diciembre de 2015. Disponible en http://media.wix.com/ugd/977b0b_ec75d6fcb1d84199827a64f874449304.pdf. Consultado el 9 de enero de 2017.
- Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM). Disponible en <http://www.CONAMM.mx/prioridades-municipalistas>. Consultado el 28/12/2016.

Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM). Una alternativa de extensión hacia los municipios

Karina Rebeca Ramírez González

Introducción

El asociativismo en México cobra vida en la década de los 90s y surge como un movimiento que impulsa el fortalecimiento de los municipios. El propósito central es la búsqueda del robustecimiento de las capacidades (políticas, hacendarias e institucionales) de los Municipios. En este contexto surge la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM) de un movimiento que inicia en 1990 y que se establece formalmente en 1997. Pese a que la Constitución establece un sistema de equilibrios federales, nuestra cultura política ha propiciado que el eje de las decisiones sobre políticas públicas del país se encuentre excesivamente concentrado. En este tenor, la alternativa para ese centralismo es el asociativismo. El asociativismo nace con el objetivo de ampliar esfuerzos para un mismo fin, el cual es el bienestar y la inclusión de los municipios y el caso de la FENAMM se describirá en las próximas líneas.

Nacimiento de la FENAMM

El contexto que envolvió a México a finales de la década de los 80s y a principios de los 90s fue crucial para evidenciar la necesidad de una nueva forma de organizarse. En esta década se empiezan a agrupar los presidentes municipales del país mediante el programa solidaridad, durante el periodo 1990-1996.

El debilitamiento del modelo político del país favoreció la alternancia política en el año 2000, ya que generó una amplia conciencia sobre la pertinencia de dar a los Gobiernos locales un papel más activo en el desarrollo del país (FENAMM, 2016).

A mediados de los noventa las primeras asociaciones municipalistas comienzan a surgir en México, a luchar por un papel más activo de los municipios y a promover una mayor ecuanimidad competencial de los tres ámbitos de gobierno. En ese sentido, a iniciativa de varios presidentes municipales de todo el país, surge la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM).

Y es así como surge la FENAMM, en medio de una alianza de asociaciones regionales con una marcada interlocución con el gobierno federal. Ello se reflejó en la Asamblea Nacional, celebrada en octubre de 1997, en la que se aprecia una sólida organización municipal en las regiones del país (Norte, Centro y Sur), antecedente que derivaría en la organización que representaría a los municipios mexicanos de filiación priísta (FENAMM, 2016).

En los albores del siglo XXI la FENAMM había logrado constituirse en interlocutor con actores clave a nivel nacional y se habían generado las condiciones para impulsar su proyecto de reforma municipal. El vigor adquirido se proyecta en su participación en diferentes foros nacionales e internacionales, así como en su influencia para lograr cambios graduales en diversos ámbitos, específicamente el hacendario.

La FENAMM es la asociación más grande de Municipios, con 1620 municipios afiliados al momento en que este capítulo se escribe. En su percepción, es una federación que en términos cuantitativos y cualitativos ha logrado presencia y esencia.

Algunas acciones de la FENAMM

De los propósitos manifiestos, la FENAMM se propone representar a sus afiliados, apoyándolos en los diferentes ámbitos en donde se manifiestan sus problemas y se presentan sus oportunidades.

Específicamente, pretende constituir un frente común para insertarse en la vida pública nacional; promover iniciativas y

Municipalistas y municipalismo en México

reformas municipalistas en los ámbitos político, legislativo, hacendario e institucional; impulsar el fortalecimiento y modernización de la hacienda pública municipal, para ampliar sus ingresos y su capacidad de respuesta a los ciudadanos (FENAMM, 2016).

Pero la pregunta es cómo lograrlo. En voz de la FENAMM (2016), mediante las siguientes acciones: en primer lugar, el cabildeo y la agenda municipalista, lo que ayuda a impulsar las reformas municipales prioritarias ante el gobierno federal, los gobiernos estatales, el Congreso nacional y los Congresos locales; en segundo lugar, la obtención de información para el desarrollo municipal, cuestión necesaria para la asistencia técnica, jurídica y administrativa que los Ayuntamientos requieren para mejorar su gestión; en tercer lugar, la gestoría de apoyos extraordinarios, mediante asesorías para la obtención de fondos, financiamiento y apoyos económicos, para proyectos y programas específicos de los Ayuntamientos. Otro de los recursos de apoyo al fortalecimiento municipal se propone en la forma de promoción de donaciones y aportaciones hacia los municipios, así como la asesoría de expertos y agencias especializadas (FENAMM, 2016).

En cuarto lugar, se propicia el Intercambio de Experiencias Municipales a través de eventos para lograr la transferencia de conocimientos exitosos entre ayuntamientos y su réplica en el mayor número de municipios afines. En quinto lugar, mediante la capacitación y desarrollo institucional, a través de una amplia agenda de foros, reuniones, diplomados, seminarios, talleres y cursos de profesionalización encaminados a robustecer la gestión de los Gobiernos municipales.

También brinda atención a problemáticas municipales especiales, acompañando a los municipios en la resolución de diferendos con instancias públicas y privadas; vincula y apoya sus gestiones ante el Gobierno federal, los órganos legislativos federales y locales, así como entidades financieras e internacionales. Por último, procura la vinculación y cooperación internacional, para promover la participación de los municipios mexicanos en

agrupaciones multilaterales líderes en los diferentes ámbitos del desarrollo municipal, buscando que se favorezcan del intercambio y la asistencia técnica especializada. El fin es desarrollar acciones de colaboración con organismos mundiales y con agencias nacionales de cooperación, con el objetivo de detonar intercambios entre Ciudad-Ciudad (FENAMM, 2016).

Sergio Enrique Arredondo Olvera ha sido el artífice en la fundación de la FENAMM, desde joven destacó como dirigente estudiantil presidiendo la sociedad de alumnos de la Preparatoria de Tampico y de la Facultad de Ciencias Políticas, en las cuales estudió. Él ha sido promotor y organizador de asociaciones de Presidentes Municipales de carácter regional y estatal, tales como: Asociación de Presidentes Municipales del Sur de México (y las similares del Centro y Norte); FENAMM – Estado de México; Asociación de Municipios del Estado de Hidalgo; Asociación de Presidentes Municipales del Estado de Sonora; de igual forma ha promovido redes estatales en casi todas las entidades federativas, de las cuales actualmente existen 24.

Beneficios alcanzados por la FENAMM en materia municipal.

En vista de que la FENAMM es una organización con miembros iguales, sin jerarquía, su estructura está diseñada para un funcionamiento horizontal, cuidando no desvirtuar su finalidad de cohesionar un frente único de municipales. Dicha estructura contempla:

1. La Asamblea General;
2. El Consejo Directivo Nacional;
3. El Consejo de Honor;
4. El Consejo Consultivo;
5. El Comité de Vigilancia
6. Las Comisiones; y
7. La Secretaría General

Desde su punto de vista, a lo largo de 20 años, la FENAMM ha impulsado iniciativas para el fortalecimiento de los Municipios, donde destacan logros como los que se mencionan a continuación.

Municipalistas y municipalismo en México

En primer lugar, el subsidio a la Seguridad Pública Municipal, que ha sido uno de los más significativos, mejor conocido como SUBSEMUN²⁹, dicha propuesta surge como una fuerte iniciativa de la FENAMM, la cual requirió un complejo proceso de cabildeo, logrando la creación, sin precedente, de ese subsidio en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2008, que otorgó a más de 250 Municipios recursos para seguridad en forma directa (FENAMM, 2016).

Además del SUBSEMUN, la FENAMM se preocupó por estar presente en las reformas políticas, hacendarias e institucionales. En las reformas políticas se consiguió como resultado la ampliación del periodo de gobierno municipal a 4 años en tres Estados de la República: Coahuila, Hidalgo y Veracruz, aunque también se ha promovido su iniciativa en cuatro entidades más: Estado de México, Tlaxcala, Durango y Nayarit.

También consiguió sumar esfuerzos al interior de órganos interinstitucionales con la participación de los municipios en instancias nacionales de decisión. Algunas de estas instancias son el Sistema Nacional de Seguridad Pública; la Comisión Nacional de Desarrollo Social; el Consejo de Administración de BANOBRAS³⁰; y el Consejo Nacional de Armonización Contable (FENAMM, 2016).

La FENAMM, a decir de sus propios documentos (2016), manifiesta constante interés por su participación en mesas de alto nivel, estimulando la discusión para lograr reformas municipales. Algunos de los escenarios destacados en los que ha tenido presencia son la Convención Nacional Hacendaria; la Mesa para la Reforma del Estado, convocada por el Senado de la República; y, específicamente, las Reformas Constitucionales Municipalistas del año 1999, que sin duda fueron significativas para el municipalismo.

²⁹ Es el recurso federal que se le ministra a municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal que resultan beneficiados. El objeto de dichos recursos es la profesionalización, equipamiento de los cuerpos de seguridad, mejoramiento de la infraestructura de las corporaciones y desarrollo de políticas públicas para la prevención social del delito.

³⁰ Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos es una institución mexicana de banca de fomento cuya tarea es financiar obras y servicios públicos.

Por lo que concierne a su participación en el tema hacendario, destaca el impuesto especial sobre producción y servicios. También, el impuesto a las gasolinas que destina el 2% de la recaudación a los municipios y de los impuestos a las cervezas y tabaco, del cual corresponde a los Municipios 7.9% y 5% respectivamente (FENAMM, 2016).

Otros logros que se atribuye la FENAMM tienen que ver con el Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública (FASP), el cobro de peaje en puentes internacionales y nacionales, el impuesto a turistas de cruceros y la regularización de autos extranjeros. En el primero, el FASP, el Congreso dispuso, en el año 2008, que se otorgue a los Municipios mínimamente el 20% de los recursos que reciben los Estados por él; el monto aproximado en el ejercicio fiscal 2012 es de 1,474.6 MDP. En el segundo, los Municipios reciben 25% del monto de ingresos brutos, logro que consolida la FENAMM al impulsar la reforma de la Ley de Coordinación Fiscal; en el 2011, ascendió a casi 500 millones de pesos (MDP), para 78 Municipios.

En el 2007 se discutió y acordó la aplicación de un impuesto aplicado a turistas extranjeros que viajaran en cruceros, la iniciativa fue aprobada y representaba 56 pesos por cada turista, hoy se ha derogado.

Por último, la regularización de autos extranjeros. Se logró por la gestión de la FENAMM que el total de los impuestos, captados con motivo del proceso de regularización de autos, fuera entregado a los municipios donde residiera el interesado.

Con respecto a las reformas institucionales, la FENAMM ha sido promotora de la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal, creada en 2009, con la participación de 62 alcaldes. Este organismo representa a los municipios en el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Además, destaca la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por la que los Municipios pueden cobrar por concepto de Derechos por el uso de la vía pública. También se atribuye la condonación de adeudos de agua ante la Comisión Nacional del Agua del Gobierno federal

Municipalistas y municipalismo en México

(CONAGUA), logrando la eliminación de 59 MDP de los adeudos de 33 Municipios, en el año 2007.

La FENAMM (2016), ha impulsado diferentes fondos para municipios en el Presupuesto de Egresos de la Federación, como los siguientes:

- Subsidio a la Seguridad Pública Municipal, SUBSEMUN.
- Fondo de Ciudades Patrimonio Mundial³¹.
- Fondo para el Desarrollo Productivo del Altiplano Semidesértico³².
- Fondo de Modernización de los Municipios³³.
- Fondo de Pavimentación³⁴.
- Fondo de Infraestructura Deportiva Municipal.³⁵
- Fondo de Apoyo a Trabajadores Migrantes³⁶.
- Fondo de Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN)³⁷
- Fondo Metropolitano³⁸.
- Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)³⁹.

³¹ Logro histórico de la FENAMM que ha permitido la restructuración de las 10 ciudades mexicanas declaradas por la UNESCO como Patrimonio de la Humanidad, para el PEF 2012 se destinan 150 MDP.

³² Se crea este nuevo Fondo con 750 MDP que beneficiarán a 261 Municipios de 6 Entidades federativas, con el objeto de que se desarrollen proyectos relacionados con el suministro de agua potable, drenaje y alcantarillado.

³³ Se consolida este Fondo que otorga 300 MDP en apoyos para la modernización de los caminos rurales y el fomento de proyectos que fortalezcan el sistema de catastro de los Municipios.

³⁴ Espacios deportivos, alumbrado público y rehabilitación de infraestructura educativa para municipios. Este fondo fue creado en el 2009, a la fecha el monto es de 2,980 MDP lo que significa un aumento de 43%, pasando de 687 a 890 Municipios beneficiados; se amplió su cobertura para alumbrado público e infraestructura educativa.

³⁵ En el 2009 se incluyó por primera vez en el PEF. Inició con un monto de 641 MDP, destinado a 265 municipios, y en el 2012 se le asignaron 2,497 MDP para 545 beneficiarios, lo cual significa un aumento del 365% en 3 años.

³⁶ El fondo se creó para beneficiar a trabajadores que están de retorno y para las familias que reciben remesas; se le asignaron 300 MDP en el PEF 2012.

³⁷ Los Municipios disponen de recursos para impulsar proyectos preventivos de desastres naturales; en 2012 se asignaron 310.5 MDP.

³⁸ Creado en el año 2006, con una asignación de 1,000 MDP, destinados a una zona metropolitana, en el 2012 el monto asciende a 8,331.9 MDP con una cobertura de 47 zonas metropolitanas y 316 municipios. Ésta ha sido una de las prioridades del cabildeo legislativo de la FENAMM, lo cual ha permitido un aumento acumulado del 833%.

³⁹ Reparación o reconstrucción de infraestructura municipal. Fue uno de los objetos de los 5,296 MDP asignados en 2012 a los Gobiernos locales en situación de desastres naturales.

Enlaces y vinculación

Una de las virtudes del asociacionismo municipal son los vínculos posibles que se puedan establecer con otras dependencias. Prueba de ello, son los proyectos de cooperación internacional que logró la FENAMM en colaboración con otras instancias como URBAL, (2002-2004); en donde se gestionaron 1.25 millones de euros de la Oficina de Cooperación de la Unión Europea para un proyecto integral de planeación urbana de Ciudad Victoria.

La FENAMM también ha promovido la creación de más de 40 Asociaciones de Municipios (temáticas –metropolitanos, petroleros, costeros, turísticos–, técnicas –cultura, planeación–, estatales, regionales y políticas), todas ellas enfocadas en el desarrollo local (2016).

Su actividad ha abarcado proyectos de cooperación internacional, buscando con ello la proyección internacional de los municipios mexicanos. Esto ha contribuido a hacer de la FENAMM una asociación reconocida a nivel internacional por los organismos multilaterales de cooperación. Sumado a este esfuerzo, en el año 2012, se consolida la Conferencia Anual de Municipios, como la cumbre municipalista más importante de México, reuniendo a 3,000 Alcaldes, Síndicos, Regidores y Funcionarios municipales. Como apoyo ante los órganos legislativos, se efectúan reuniones nacionales de presidentes municipales en la Cámara de Diputados, que se realizan con la asistencia promedio de 500 alcaldes, cuyo objetivo es cabildar las iniciativas municipales y buscar su financiamiento.

Como puede apreciarse, la preocupación de la FENAMM no se limita a cuestiones nacionales, sino a diferentes escenarios que permiten el mejoramiento del ámbito municipal.

Consideraciones finales

El fortalecimiento municipal hoy en día sigue siendo una tarea pendiente, aunque se debe hacer notar el gran avance que ha existido a partir de los esfuerzos realizados en la década de

Municipalistas y municipalismo en México

los 90 por la FENAMM. Independientemente de las preferencias políticas, es justo reconocer que la FENAMM ha articulado esfuerzos significativos en la búsqueda de fortalecimiento municipal.

No sería exagerado atribuirle a la FENAMM el papel de promotor histórico del asociativismo municipal contemporáneo. Los vínculos que ha procurado, las propuestas que ha generado, las gestiones que ha emprendido, los actores que ha contactado y logros que ha obtenido, la convierten en una asociación relevante en la historia del país y del municipalismo

La FENAMM como asociación ha realizado, en su corta vida, un exitoso proceso de consolidación organizacional y ha consensado una plataforma sobre las reformas necesarias a favor del municipio. Además la FENAMM promueve, en todos los órdenes de la vida nacional, el establecimiento de una nueva cultura municipalista de beneficio para el fortalecimiento del nivel de gobierno más cercano a la gente, pero el más débil aún.

Referencias consultadas

Secretaría de Gobernación (SEGOB) (2012). Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN). Disponible en: <http://secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/en/SecretariadoEjecutivo/Subsemun>(Consultado el 23 de octubre de 2016).

Secretaría de Gobernación (SEGOB) (2016). Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN). Disponible en: <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/fondos-subsidios/subsemun.php>(Consultado el 23 de octubre de 2016).

Federación Nacional de Municipios de México, A.C. (2016). Disponible en: http://FENAMM.mx/site/index.php?option=com_contact&view=contact&id=1&Itemid=22 . (Consultado el 15 de septiembre).

S/A. Estructura de la FENAMM (s/a). Disponible en: <http://www.urbalvictoria.gob.mx/FENAMM/estructura.htm> consultado el 01/12/2016.

Asociación de Alcaldes y Autoridades Locales de México A.C. (AALMAC): El asociativismo municipal de los gobiernos progresistas y de izquierda.

José Luis Estrada Rodríguez

Introducción

A partir de la democratización de América Latina, con la incursión de diversos partidos políticos de alternancia que llegaron al poder, surgió también la necesidad de establecer mecanismos de organización y asociativismo que permitieran aglutinar a los diversos gobernantes a nivel municipal, para atender las necesidades de la población; pero también los fenómenos de la globalización, cooperación internacional y disminuir la brecha de la desigualdad como principal bandera de la izquierda. En el caso de México, la llegada del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en 1997 al gobierno del Distrito Federal –ahora llamada la Ciudad de México– permitió la construcción de la Asociación de Autoridades Locales de México A. C. (AALMAC) aglutinando a los partidos de Convergencia –ahora llamado Movimiento Ciudadano–; y al Partido del Trabajo.⁴⁰

Los vínculos programáticos de los partidos políticos de izquierda, a través de sus promesas de campaña e ideología progresista, manifestada en sus propuestas y acciones de gobierno en América Latina, construyeron un nuevo paradigma de cómo gobernar durante la pasada década en la que se insertó la izquierda como corriente. La AALMAC surgió como una de las tres organizaciones más importantes que conforman la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM), creada desde 2001, ratificada e institucionalizada con sus estatutos sociales en 2009 y 2013 con la firma de las principales fuerzas políticas y sus organizaciones: La Federación Nacional de Municipios de

⁴⁰ El partido Movimiento Ciudadano se integró a la AALMAC en 2001 y el Partido del Trabajo en 2003.

México del Partido Revolucionario Institucional, (FENAMMM); La Asociación Nacional de Alcaldes del Partido Acción Nacional (ANAC); y la Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC) sobre la que se centrará este trabajo.

El ascenso de la izquierda de principios de la década de 2000 permitió un gran auge de la AALMAC, en 2009 tuvo un momento importante con la integración a la organización de 523 municipios en nuestro país; lo cual permitió el impulso de sus políticas y acciones en el gobierno, así como abrir la discusión sobre temas que afectan a los municipios como el federalismo fiscal, la reelección, la reforma política del Distrito Federal que dio lugar a la Ciudad de México; entre otros temas. Este trabajo se divide en cuatro partes: en la primera se desarrolla un diagnóstico sobre la problemática a nivel municipal. Se busca con ello establecer el marco general de análisis para observar en qué medida la AALMAC ha contribuido al debate nacional con sus propuestas y describir sus aportaciones. En la segunda parte se consideraron dentro de estas propuestas los debates y discusiones llevadas a cabo en los foros, encuentros y documentos de la asociación. En la tercera sección se muestran algunos temas que han sido propuestos por la organización que aglutina a los representantes políticos de izquierda, que no necesariamente se han tomado en cuenta en el debate nacional y que distinguen la postura de AALMAC con otras organizaciones. Por último, en el apartado de puntos concluyentes se discuten las implicaciones del asociativismo municipal y un breve balance.

El contexto de la organización municipal: breve diagnóstico

En México, la alternancia política inició en los municipios. En 1999 el 54% de la población total era gobernada por partidos de oposición al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Espinoza (2002), sostiene que a partir de 1989, con el triunfo de Ernesto Ruffo del Partido Acción Nacional (PAN) al gobierno del estado de Baja California, se abrió la puerta para el desarrollo de la oposición y, por supuesto. de los gobiernos municipales

Municipalistas y municipalismo en México

de alternancia, distintos al partido hegemónico en el poder, a saber el Partido Revolucionario Institucional. En 1989, sólo 39 de los 2,387 municipios que existían en ese momento eran gobernados por alcaldes de partidos distintos al PRI.⁴¹

En 1997 el Partido de la Revolución Democrática logró ganar la Jefatura de Gobierno en el Distrito Federal –actualmente la Ciudad de México–, y con ello fue preciso promover la organización de sus cuadros políticos, representantes y legisladores que fueron incrementándose. Para ello se conformó la Asociación de Autoridades Locales de México A.C. en agosto de 1997, como una organización para aglutinar a los representantes, presidentes municipales, jefes delegacionales, regidores y síndicos. Actualmente la asociación tiene agrupadas a las autoridades de más de 400 municipios que gobierna el PRD y que representan también a más de mil 800 regidores y más de 100 síndicos electos en todo el país. Asimismo se han sumado a la organización otros partidos políticos de izquierda, como Movimiento Ciudadano⁴² en 2001; y el Partido del Trabajo en 2003. La alianza de los partidos de izquierda, progresistas y de corte socialdemócrata lograron en 2009 una mayor representación, con 523 municipios que alcanzó la segunda organización más importante del país, por el número de integrantes, después de la Federación de Municipios de México A.C. (FENAMM), que aglutina a los miembros del Partido Revolucionario Institucional.

Se suma a las organizaciones de gobiernos locales la recién conformada asociación civil: Conferencia de Delegados de la Ciudad de México, que se conformará con los cinco jefes delegacionales del partido Morena.⁴³ Actualmente hay en el país, 2 mil 446 municipios y con la Reforma Política se sumarán 16 delegaciones a un modelo de alcaldías, similar a

⁴¹ Véase: Mauricio Merino (2007), Para entender: el régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos, primera edición, Nostra ediciones, 79 pp.

⁴² El partido: Movimiento Ciudadano tuvo sus bases en otro partido: Convergencia, que obtuvo su registro en 1999 y que funcionó hasta 2011.

⁴³ La organización aglutina a los jefes delegacionales de Tlalpan, Claudia Sheinbaum; Xochimilco, Avelino Méndez; Tláhuac, Rigoberto Salgado y Azcapotzalco, Pablo Moctezuma. Así como su dirigente Ricardo Monreal, jefe delegacional de Cuauhtémoc.

la organización municipal en 2020, junto con la declaratoria de transformar el Distrito Federal a la Ciudad de México como entidad federativa.⁴⁴ Las delegaciones pasarán de un gobierno unipersonal a un gobierno colegiado, conformado por el alcalde y 10 concejales que integrarán el cabildo; los detalles sobre esta nueva forma de gobierno están a debate en la construcción de la nueva Constitución de la Ciudad de México.⁴⁵ Es decir, el municipalismo está creciendo y las propuestas para mejorar las expectativas de vida de sus habitantes crecen de manera paralela a la competitividad electoral que exige que las asociaciones de municipios busquen innovar, capacitar y promover estrategias para garantizar otorgar un valor agregado a cada uno de los miembros que conforman sus agrupaciones.

Propuestas para el desarrollo municipal desde la AALMAC

Los municipios en nuestro país han adquirido gran relevancia por el número de habitantes que tienen en las áreas metropolitanas, por la cantidad de recursos asignados que reciben; pero también por la amplia problemática que presentan. Por ejemplo, el municipio de Ciudad Nezahualcóyotl, en el Estado de México –perteneciente a la AALMAC– tiene más de un millón de habitantes que demandan servicios públicos, seguridad y disminuir el rezago social existente.

El papel de la asociación municipal de izquierda es precisamente integrar acciones de mejoramiento, seguimiento y apoyo en la gestión; ante la problemática que implica el centralismo político y económico que sufre el gobierno local. Arellano *et al.* (2014), describen las limitaciones institucionales del municipio en México, derivadas del proceso de centralización política y

⁴⁴ El 19 de enero de 2016, La Comisión Permanente del Congreso de la Unión declaró la validez constitucional de las reformas a la Carta Magna en relación con la reforma política del Distrito Federal, luego de que 23 congresos locales aprobaron los cambios realizados por las cámaras de Diputados y de Senadores.

⁴⁵ La Constitución de la Ciudad de México deberá aprobarse a más tardar el 31 de enero del 2017, por la Asamblea Constituyente, que se integró por 100 “diputados constituyentes”, 60 electos de entre los ciudadanos capitalinos y 40 designados; de éstos últimos, 14 diputados federales y 14 senadores en funciones, seis representarán al Presidente de la República y los seis restantes al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Municipalistas y municipalismo en México

económica que impide su eficiencia administrativa, una mala coordinación intermunicipal e imposibilidad para contar con más recursos económicos por la vía de las transferencias. Asimismo, Sánchez (2016) y Sosa (2012), sostienen que el municipio en México carece todavía de capacidades para hacer frente a las necesidades de los ciudadanos que gobierna. Pese a que desde 1999 se otorgó a los municipios la capacidad de gobernar y actuar como el tercer orden de gobierno, no se ha transformado sustancialmente el papel del gobierno local, por ello los esfuerzos por abrir el debate y promover acciones de mejora e innovación. La intensidad democrática es otra vertiente de análisis sobre la cual es preciso reflexionar.

La AALMAC dedica gran parte de sus esfuerzos a la capacitación de sus funcionarios públicos y representantes por considerar que es preciso construir una organización democrática a partir de la sensibilización y participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones. Más de 200 talleres con vocación profesionalizante se han desarrollado. Pero también la AALMAC está centrada en la internacionalización de sus proyectos como miembro de la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA), desde 2001 y miembro de la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU).

De igual forma, otra vertiente de trabajo de la organización es promover el desarrollo de prácticas exitosas de gobierno. La AAMAC promueve uno de los elementos más importantes de la democracia: la participación ciudadana. Rodríguez (2008), documenta las iniciativas llevadas a cabo por las asociaciones municipalistas de los distintos partidos para incrementar la participación en la gestión pública como mecanismo de legitimidad y gobernabilidad; ahora llevada a la gobernanza. Este último concepto evoca a la incorporación de los ciudadanos en las tareas de gobierno, como supervisores de las obras públicas y gestores de la problemática social. Además, sirve incluir a los ciudadanos en la deliberación de los problemas como mecanismo de control de los gobernantes.

La incorporación de la opinión de los gobernados es fundamental, establecen las propuestas resultantes del *Foro Municipal para la Reforma del Estado* llevado a cabo en el 2007 y que siguen vigentes. En las propuestas se plantea reglamentar el artículo 115 constitucional, uno de los artículos más importantes y cimiento del municipalismo en México. En este artículo se consagran las funciones de los ayuntamientos y se describen cuáles son los servicios públicos que deberá prestar, así como las atribuciones en términos de gobierno. Hasta antes de la reforma constitucional de 1999, era un orden administrativo, sin capacidad de gobernar; por lo cual es preciso disminuir la tutela y vocación injerencista que han tenido los gobiernos municipales de la autoridad superior y las legislaturas locales.

Incluso, en las propuestas resultantes del foro, realizado en 2007, está crear un cuarto piso o ámbito de gobierno: la comarca, organizada por municipios integrados y agrupados voluntariamente y con fuerza propia. Esto ante la debilidad institucional de municipios con carencias presupuestales, aquellos que se encuentran alejados del centro y con múltiples dificultades para su funcionamiento.

Chávez y Goldfrank (2004), establecen que existen algunas tendencias para fortalecer a los gobiernos municipales que han ido avanzando de manera gradual. La discusión se centra en otorgar mayores capacidades institucionales para el desempeño del gobierno. Sin embargo, todas estas propuestas están acotadas al presupuesto que reciben los municipios en todo el país, que derivado del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal restringe a los municipios por su capacidad recaudatoria.

Siendo un sistema federalista el de México, se tiene un sistema muy complejo y poco efectivo. El Instituto Mexicano para la Competitividad, describe en el informe: *El municipio: una institución diseñada para el fracaso*, publicado en el 2012,⁴⁶

⁴⁶ Este documento estudia y compara a las 77 ciudades más importantes del país, conformadas por un total de 364 municipios, a través del análisis de 60 indicadores agrupados en diez subíndices, puede consultarse en línea: http://imco.org.mx/competitividad/el_municipio_una_institucion_disenada_para_el_fracaso_indice_de_competitivi/

Municipalistas y municipalismo en México

muchas de las carencias, como a continuación se enumera: a) Autoridades poco preparadas, b) Alta rotación de funcionarios, c) Ausencia de un modelo de crecimiento, que conduce a problemas de inseguridad, hacinamiento, falta de empleo, marginación y otros males que sólo podrán subsanarse con una mayor reglamentación, integración e incentivar acciones para construir una mejor institución.

Bajo este planteamiento, la AALMAC apunta al rediseño institucional del municipio, basado en diversos temas: 1) Reforma del Estado, 2) Federalismo fiscal, 3) Régimen de gobierno en el municipio y 4) Democracia y sistema electoral. Parte de ofrecer un diagnóstico sobre las reformas que se han realizado al artículo 115 constitucional, así como sus limitaciones. Se llega a la conclusión que es preciso plantear una reforma integral y sistémica sobre la administración municipal para garantizar su avance. A continuación, se describen algunas de las propuestas más importantes.

Temas de debate, reelección y reforma política desde la AALMAC

La representación es uno de los temas nodales de la agenda municipalista y del rediseño institucional que plantea la AALMAC. Con la Reforma Política aprobada en nuestro país se podrán reelegir los presidentes municipales, y legisladores⁴⁷. La reelección consecutiva configura un amplio debate y promueve la esperanza de construir una institución más confiable, eficiente y subsidiaria.

La AALMAC se centra en este punto para proponer que se amplíe el periodo de gobierno local a 4 años, ahora con la reelección consecutiva que entrará en vigor a partir de 2018, se plantea también la revocación del mandato de los gobernantes. De igual forma, propone que a nivel local el proceso de elección de presidentes municipales, síndicos y regidores, sean electos por

⁴⁷ Hasta antes de 1933, sí existía la reelección consecutiva en todos los cargos de representación política en México. Por lo cual debemos hablar no sólo de una aprobación de la reelección, sino más bien de la restauración de dicha prerrogativa política.

medio del sufragio directo de manera individual y no por planilla como ocurre hasta la fecha. El objetivo es generar coherencia al principio de la representatividad y respeto al voto popular de las autoridades locales, sostiene el documento de *Propuestas para la Reforma del Estado*, suscrito por la AALMAC. Impedir la reelección directa o inmediata a partir de 1933, permitió concentrar el poder en el Ejecutivo Federal, el presidente de la República, y establecer un mecanismo de renovación que otorgaba el control al partido.

Actualmente, existen varias limitaciones y contradicciones que pesan sobre la representación municipal. El informe sobre *Nuestra Democracia en América Latina*, presentado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de Estados Americanos (OEA) en 2010, muestra que los ciudadanos creen poco en quienes los gobiernan y sus representantes. Esta crisis de representación se hace más evidente en el ámbito municipal, por la falta de rendición de cuentas de las autoridades que forman el ayuntamiento.

Se piensa que la reelección en México permitirá establecer un mecanismo de control sobre los representantes, como ocurre con los *councils* en Estados Unidos. Sin embargo es, por supuesto, distinto, porque en EU existen elecciones primarias donde los miembros de los partidos, los militantes; pueden elegir a sus representantes. En el caso de nuestro país no ocurre así, las designaciones de los miembros de la planilla ocurren como producto de la negociación entre el partido político y el candidato a la presidencia municipal. La mayoría de las ocasiones están representados los distintos sectores y opera como una cuota de partido para los sectores de mujeres, jóvenes, obreros y demás filiales partidistas. Por tanto, la gran modificación de esta década en torno al tema del municipalismo es la reelección sobre la cual todavía habrá que establecer planteamientos y propuestas.

La AALMAC plantea, incluso, proponer las candidaturas ciudadanas para los puestos del cabildo: síndicos y regidores, pero

Municipalistas y municipalismo en México

habrá que esperar la reglamentación de los congresos locales. Otro gran tema es la reforma política del Distrito Federal que ocupa a los especialistas municipales en la conformación de una nueva constitución para la Ciudad de México. Con la modificación de las 16 delegaciones en alcaldías, se espera mejorar la representación en la capital de la República, pero también plantea retos para este espacio de gobierno que ha sido ocupado por el PRD y ahora también por el partido de izquierda: Morena.

A manera de conclusión

Con el desarrollo de una mayor competitividad electoral en todo el país, el municipio como institución de gobierno ha tenido un fuerte impulso desde la AALMAC, para promover el desarrollo de capacidades administrativas en los ayuntamientos. Sin embargo, todavía es necesario establecer mecanismos de contrapeso con los otros poderes: estatal y federal, para lograr una mayor autonomía y ejercer contrapeso en la toma de decisiones y el uso de los recursos públicos. En tanto, el asociativismo municipal se ha construido sobre la exigencia de mayores atribuciones y lograr mejorar esta entidad de representación política. Con la aprobación de la Reforma Política que permitirá la reelección de alcaldes, así como con la nueva Constitución para la Ciudad de México; se abren mayores posibilidades de construir esquemas de participación ciudadana y gobernanza en nuestro país. La agenda que propone la AALMAC es un rediseño institucional para garantizar la democratización; así como el desarrollo de mayor gobernanza en los espacios locales, junto con un incremento gradual en las atribuciones, transparencia y rendición de cuentas.

Referencias consultadas

- AALMAC (Asociación de Autoridades Locales de México) (2007),
Propuestas para la Reforma del Estado. s.p.i.
- Arellano, D.; Cabrero, E.; Montiel, J. M. y Márquez, I. (2014).
Gobierno y administración pública municipal: Un panorama de fragilidad institucionalizada, en: Díaz Aldret, Ana.

- Gobiernos locales. México: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.
- Chávez, D. y Goldfrank (eds.) (2004). *La izquierda en la ciudad*. Barcelona. Icaria.
- Espinoza Valle, V. A. (2002). “Alternancia política y gobiernos locales en México”, *Estudios Sociológicos*, XX, número 58, pp. 67-89.
- Rodríguez Wallenius, C. (2008), “La agenda municipalista y la reforma del Estado”, *Política y Cultura*, número 29, pp. 71-97.
- Quintero López, R. (2006). *El asociativismo municipal en América Latina: gobiernos locales y sociedad civil*, FLACMA (Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales), GTZ (Cooperación Técnica Alemana).
- Sánchez Bernal, A. (coord.) (2016), *Dinámicas del gobierno municipal. En el límite de la recentralización*, Editorial Página Seis, México, pp. 443.
- Sosa López, J. de J. (2012). “Gobiernos locales y desarrollo territorial en México”, *Frontera Norte*, vol. 24, número 47, enero-junio de 2012, pp. 171-192.

Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC). Una ventana de oportunidades de los Gobiernos Locales en México

*Karina Rebeca Ramírez González
Adán Larracilla Márquez
Miguel Amador Hernández*

Introducción

La Real Academia de la Lengua Española (2017) define *asociación* como el conjunto de asociados para un mismo fin y, en su caso, una persona jurídica por ellos formada. Lo cual nos lleva al camino de las relaciones dirigidas hacia un fin común. En el caso específico de las asociaciones municipales son vistas como interlocutores entre los órdenes de gobierno, la sociedad y otras organizaciones civiles especializadas con la finalidad de lograr el bienestar común.

En México las Asociaciones Municipalistas aparecen durante la década de los 90, organizándose a partir de la ideología política de los tres principales partidos políticos nacionales; destacando tres de ellas: la Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC), la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM) y la Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC).

Durante la siguiente década las tres organizaciones mencionadas buscaron actuar de manera unificada, constituyendo la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM) con la finalidad de sumar esfuerzos en búsqueda del fortalecimiento municipal para su desarrollo cotidiano, aunque difícilmente dejan de velar por los intereses de cada uno de sus colores partidarios.

En el caso específico de este capítulo nos enfocaremos a la ANAC, la cual se encarga en buscar el bienestar colectivo de la sociedad a través de sus municipios panistas.

Karina Rebeca Ramírez González
Adán Larracilla Márquez
Miguel Amador Hernández

ANAC es una gran promotora de la investigación en temas Municipales. De manera que esta asociación se ha vinculado mediante convenios a una red de colaboración con organismos nacionales e internacionales académicos, de investigación, y especialistas en diversos temas que impactan en el ámbito local. Entre los que destacan *International Council for Local Environmental Initiatives* (ICLEI); la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones Municipalistas (FLACMA); Universidad Panamericana (UP); Asociación; Internacional de Administradores y Gerentes de Ciudades (ICMA); Federación Internacional de Gobiernos Confiables (FIDEGOC); *Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla* (UPAEP); *Universidad Nacional Autónoma de México* (UNAM); Instituto Republicano Internacional (IRI); *Centro de Investigación y Docencia Económicas* (CIDE) y la Fundación Rafael Preciado.

Fundadores y orígenes de la ANAC

La Asociación Nacional de Alcaldes surge en el año 2004 como una plataforma integral de servicios para los gobiernos locales humanistas, dotándolos de profesionalización para sus asociados; de capacidad técnica para los funcionarios y servidores públicos; de vinculación estratégica nacional e internacional; de representación y proyección política de quienes están al frente de las administraciones municipales, pero sobre todo, de lograr un organismo que impulse aquellas grandes reformas tan necesarias para avanzar en la agenda municipal, que permitan un auténtico federalismo en el que los gobiernos locales obtengan las condiciones necesarias para mejorar el bienestar y el bien ser de los ciudadanos que los habitan.

La ANAC se funda gracias a dos actores clave: Luis Felipe Bravo Mena y Alejandro Zapata Perogordo (ANAC, 2017). El primero de ellos, ha sido un personaje destacado en el Partido Acción Nacional desde el año de 1969. Además de ser asesor político de la campaña presidencial de Manuel Clouthier, en el año de 1988. Este personaje ha sido un activista reconocido por sus cargos como diputado federal, Senador de la República y

Municipalistas y municipalismo en México

Presidente Nacional del PAN. Sumando a lo anterior destacan sus cargos como embajador de México ante la Santa Sede y Secretario Particular del Presidente Felipe Calderón (ANAC, 2017).

Por su parte, Alejandro Zapata Perogordo, ha sido activista a partir del año de 1982, dentro de las filas del Partido Acción Nacional, algunos de sus cargos destacados fueron:

- Senador de la República de 2006 a 2008, presidiendo la Comisión de Estudios Legislativos; además de ser secretario de la Comisión de Puntos Constitucionales e integrante de la Comisión de Justicia y la Comisión de Gobernación.
- Fungió como diputado federal en dos ocasiones durante los periodos de 1994 a 1997 (LVI Legislatura) y de 2000 a 2003 (LVIII legislatura).
- Presidente Municipal de San Luis Potosí de 1997 a 2000.
- Secretario de Acción de Gobierno del Comité Ejecutivo Nacional (CEN).
- Fue miembro de la comisión de justicia y del Instituto de Investigaciones Legislativas, fungió como coordinador del PAN en la comisión plural para la reforma del Estado.

Consolidación de ANAC

Durante el año de 2011 la ANAC inicia una nueva etapa, con el Mtro. Eduardo Rivera Pérez a la cabeza de la asociación. Al momento de tomar las riendas de la organización, ésta se encontraba en condiciones de deuda, sin equipo mobiliario y con poco personal para operar y dar servicios a asociados.

El primer gran paso de Rivera Pérez, fue llevar a cabo una reforma estatutaria para el fortalecimiento de su vida interna, y con ello se instalan: la Asamblea Nacional, el Consejo Directivo Nacional (CDN) y el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) (ANAC, 2017).

Consolidada institucionalmente, de manera paralela, la nueva directiva se encargó de elaborar un *Plan Estratégico 2011-*

Karina Rebeca Ramírez González
Adán Larracilla Márquez
Miguel Amador Hernández

2020 que orientaría, daría rumbo y visión de largo plazo a la asociación. En este plan se crearon dos de los grandes proyectos de la ANAC: el Sistema de Profesionalización y Capacitación (SIPROCAM) y la Unidad para la Gestión de Proyecto (UGEP), los cuales buscan lograr un avance dentro de la vida municipal.

Desde esa fecha la ANAC se ha venido fortaleciendo internamente a partir de la estructura organizacional, tanto de sus órganos directivos como órganos auxiliares y Staff Técnico que los acompañan. Por supuesto han existido personajes clave dentro de la ANAC que han realizado contribuciones valiosas a los estudios municipales en México como:

- Eduardo Rivera Pérez, ex presidente de ANAC, quien dio impulso a la *Agenda para la Gobernanza Humanista*. Además dentro de su gestión como presidente se logró el consenso para la conformación de la CONAMM.
- Renán Barrera Concha, ex alcalde de Mérida y ex presidente de ANAC, quien promovió la creación de la Licenciatura en Gobernanza Municipal, la primera carrera profesional con enfoque Municipalista en México, que es impartida por la *Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP)*.
- Isidro López Villarreal, alcalde de Saltillo y ex presidente de ANAC, quien bajo su dirección logró que los estudios elaborados en materia de Seguridad, constituyeran la propuesta de Reforma para la aprobación del Mando Mixto para la coordinación de la Seguridad Pública.
- Enrique Vargas del Villar, alcalde de Huixquilucan y actual presidente de la Asociación con quien se ha venido desdoblado la agenda Municipalista Nacional a través de la formulación de 16 documentos de trabajo propios, en las cuales se generan las posturas de la Asociación sobre los temas más relevantes de la agenda legislativa nacional, así como la edición impresa inédita de la Guía de Áreas de Oportunidad Financiera para Municipios (AROFIS), un texto que contiene la información de los recursos y ventanillas en el Gobierno de la República para el ejercicio 2017.

Municipalistas y municipalismo en México

Cronología de la ANAC

La secuencia del trabajo de la asociación corrió a cargo de los alcaldes que han estado al frente de la ANAC desde su proceso de consolidación hasta la actualidad (ANAC, 2017).

Presidente de la ANAC	Entidad Federativa a la que pertenece/Periodo
Eduardo Rivera Pérez	Alcalde de Puebla/2011 - 2014
Renán Barrera Concha	Alcalde de Mérida/2014 - 2015
Ugo Ruiz Cortés	Alcalde de San Pedro Garza García/2015
Isidro López Villarreal	Alcalde de Saltillo/2015 - 2016
Enrique Vargas del Villar	Alcalde de Huixquilucan/2016 -2017

La estructura de la ANAC

La ANAC cuenta con órganos internos que le permiten tener vida administrativa. En estricto sentido los podemos clasificar en tres: 1.- Los *directivos* se conforma por la Asamblea, el Consejo Directivo (CD) y el Comité de Elecciones (CE); 2.- Los *auxiliares*, que son representados por la Coordinación Nacional de Regidores (CONAR), la Coordinación Nacional de Síndicos (CONASIN), el Consejo Consultivo y las Coordinaciones Estatales ANAC; y 3.- Los *técnicos*, que se conforma por la Secretaría Ejecutiva y los Comités Nacionales Técnicos (ANAC, 2017).

Dicha estructura permite dar atención a las diversas y heterogéneas municipalidades que tenemos en nuestro país. A partir de diversos recursos tanto humanos como materiales. En este sentido se cuenta con un equipo especializado para brindar orientación técnica a los asociados.

Acciones de la ANAC

Las tareas de la ANAC son variadas y van encaminadas a logros en el ámbito local. Dentro de ellas, se cuenta con nueve comités Nacionales Técnicos: Juventud, Tesoreros, Seguridad, Comunicación, DIF, Transparencia, de Institutos Municipales de las Mujeres, Cultura, y Pueblos indígenas, que se han reunido en 72 sesiones en trabajo desde el año 2012 a la fecha.

Karina Rebeca Ramírez González
Adán Larracilla Márquez
Miguel Amador Hernández

La ANAC también promueve y reconoce las experiencias exitosas de sus municipios asociados con la entrega, en cinco ediciones anuales diferentes, del “Galardón Francisco Villarreal Torres” un premio organizado por la asociación y evaluado por reconocidas instituciones académicas y municipalistas como: UP, ICMA, ICLEI, UPAEP, IRI, entre otras, cuya esencia es replicar dichas experiencias para lograr un beneficio colectivo en los municipios del país (ANAC, 2017).

En cuanto al fortalecimiento municipal se han creado diversas coordinaciones que persiguen fortalecer a la Asociación. Ejemplo de ello son la Coordinación Nacional de Regidores (CONAR), la Coordinación Nacional de Síndicos y la Asociación de Ex Alcaldes, con el objetivo de incidir en la institucionalización y fortalecimiento de los gobiernos locales, en el ámbito nacional e internacional.

También la Asociación se ha ocupado en realizar eventos técnicos, políticos y de capacitación que permitan reincidir en la mejora de los gobiernos locales. Algunos de los eventos en mención, que destacan: El Congreso Nacional de la ANAC, que en cinco ediciones ha logrado consolidarse como uno de los eventos municipalistas más importantes del país; el Seminario Internacional de Transparencia y diversas jornadas de atención y capacitación para autoridades municipales electas en distintas ciudades del país.

Dentro de la ANAC, en la actualidad colaboran alcaldes, ex alcaldes, ex legisladores, ex funcionarios públicos de los tres órdenes de gobierno y especialistas en temas municipales, quienes han aportado experiencias en contenidos para los estudios actuales del país.

La ANAC, impulsora de la agenda municipal

Desde su constitución se ha convertido en la impulsora y articuladora de la Agenda Municipalista con los gobiernos humanistas.

Municipalistas y municipalismo en México

Una de las acciones clave, desde el año 2012, es el impulso de la conformación de la “Agenda para un Buen Gobierno Municipal: Gobernanza Humanista”, una propuesta de modelo de largo alcance por medio del cual se promueven algunas premisas como la vinculación con gobiernos cercanos a la gente, transparentes, eficientes, innovadores, entre otras más.

En el año 2012, la ANAC fue la principal impulsora para el consenso y relanzamiento de la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM), un órgano plural que se integra con todos los municipios de México sin importar su filiación política, estando a la cabeza Eduardo Rivera, ex alcalde de Puebla y ex presidente de la ANAC.

Desde la ANAC se promovió la reforma Municipalista de 2014 que permitió, entre otras cosas, la *reelección de autoridades locales*, y que es el último gran tema que permite a los municipios en México darle mayores posibilidades de desarrollo institucional.

Durante el año 2015, con apoyo del Grupo Parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados, se logró la modificación en los criterios y fórmulas de redistribución de las Aportaciones Federales para Municipios, y un año más tarde, se elaboró una propuesta alterna al Mando Único logrando la aprobación del Mando Mixto para la coordinación de la Seguridad Pública.

Del mismo modo y en coordinación con la CONAMM, la ANAC ha logrado espacios de representación para los Municipios en México en organismos nacionales como: La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, la Comisión Nacional de Desarrollo Social y el Consejo Nacional de Vivienda, la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID).

En materia de recursos, y en coordinación con la CONAMM, se logró la aprobación del Fondo de Apoyo para Infraestructura y Productividad (FAIP) para los Municipios en México para los ejercicios 2014 y 2015.

Karina Rebeca Ramírez González
Adán Larracilla Márquez
Miguel Amador Hernández

Es importante mencionar que los temas con mayor incidencia, centro de la ANAC, son aquellos que resultan cruciales para la operación de los municipios y aquellos que son más sensibles para los ciudadanos, entre ellos se encuentran: Finanzas Públicas, Recursos Públicos Federales, Seguridad Pública, Transparencia Municipal, Sustentabilidad, Asociacionismo municipal, entre otros, los cuales se han posicionado mediáticamente de manera constante y precisa en los diversos espacios donde participa la ANAC.

Asignaturas pendientes

La ANAC tiene un gran reto al interior de su estructura y al exterior con cada uno de sus asociados para cumplir con su principio fundacional. En ese sentido algunos de sus tareas pendientes se orientan a apoyar a la capacitación municipal, la innovación en las prácticas de los gobiernos humanistas, apuntalar la investigación, que ayude a la elaboración de diagnósticos y propuestas desde la asociación.

La organización pretende encabezar la reforma municipal de gran impacto, entre otros temas busca la eliminación de la exención del impuesto predial, el apoyo a la gestión de fondos, la creación de un Ramo Municipalista en el Presupuesto de Egresos de la Federación que concentre recursos para municipios y permita su entrega de manera directa a las municipalidades.

La ANAC en sus años de experiencia, nos muestra que existen aún temas que están en la lista de espera por la complejidad de nuestro sistema. Y uno de ellos, sin duda, es la vinculación entre la academia y el gobierno debido a que esta vinculación permitiría incorporar las experiencias de gestión de los municipios; lo que haría posible que los estudios puedan generar propuestas específicas sobre cada tema estudiado.

Municipalistas y municipalismo en México

Consideraciones finales

Desde la ANAC se han abordado los temas más relevantes para los municipios, que contempla los ámbitos de: seguridad, fortalecimiento de las haciendas públicas, recursos públicos, capacitación de autoridades, entre otros. De igual manera es importante mencionar que la asociación busca incluir paulatinamente otros temas transversales como Pueblos Indígenas, Mujeres, Juventud, entre otros.

Efectivamente, existen algunos temas pendientes en los análisis que ha realizado la asociación, por ejemplo, son pocos los estudios municipales enfocados en temas como: desarrollo social, relaciones bilaterales, desarrollo urbano, entre otros. No obstante, la ANAC reconoce que aún queda mucho por hacer ya que los municipios viven en condiciones de debilidad institucional y sus condiciones económicas son precarias.

Lo anterior permite contribuir de manera significativa en los estudios municipales en el país, ya que la aportación de la ANAC está estrechamente vinculada con el quehacer cotidiano de los gobiernos locales y de la mejora de nuestra administración pública.

Por ello, la ANAC muestra como principal estrategia el impulso de una agenda municipalista, principalmente en aquellos temas que resultan prioritarios en nuestras necesidades hoy en día. Por lo tanto, son las asociaciones municipalistas, junto con la academia las que deben generar los documentos y estudios en el ramo.

Referencias consultadas

- Partido Acción Nacional (2017). Luis Felipe Bravo Mena. Disponible en <https://www.pan.org.mx/luis-felipe-bravo-mena/>. Consultado el 09/02/2017.
- Red política (2016). José Alejandro Zapata Perogordo. Disponible en <http://www.redpolitica.mx/yopolitico/perfil/jose-alejandro/zapata-perogordo>. Consultado el 09/02/2017.

Karina Rebeca Ramírez González
Adán Larracilla Márquez
Miguel Amador Hernández

Asociación Nacional de Alcaldes (2017). Plan de Asociación Nacional de Alcaldes ANAC.

Asociación Nacional de Alcaldes, A.C. (2016). Disponible en <http://anac.mx/>. Consultado el 12/05/2017.

El municipalismo ciudadano: la experiencia del Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara” A.C.

Ricardo Joel Jiménez González

Introducción

En su libro *Luchas municipalistas en México*, Carlos Rodríguez Wallenius, ex Coordinador General de CESEM, advierte que adoptar el concepto “municipalista” y no el de “municipal” para comprender y abordar los procesos locales guarda una fuerte distinción entre sí; significa la separación entre los actores políticos e institucionales de los actores sociales y ciudadanos en términos de intereses y proyectos diferenciados sobre el municipio. La agenda gubernamental y de los grupos políticos se centra en obtener mayores recursos económicos, lograr la continuidad del cargo, engrosar las burocracias locales, mientras que las agendas ciudadanas municipalistas hacen énfasis en profundizar en la democracia local, activar procesos de participación y desarrollo donde las ciudadanías locales sean centrales. (Rodríguez: 2009)

Resulta pertinente entonces una reflexión del trabajo que desde el ámbito municipal emprende la sociedad civil, principalmente para responder las interrogantes: ¿Cómo y con quiénes puede transformarse la vida municipal? ¿Cómo cambiar las prácticas negativas de los gobiernos y de las ciudadanías locales?, ¿Qué prácticas sociales y gubernamentales pueden marcar la diferencia en el ámbito local?

El presente artículo expone el trabajo desarrollado por el Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, A.C. (CESEM) poniendo el énfasis en tres ejes de acción: capacitación, construcción de procesos participativos y la generación de agendas municipalistas; para ello se centra en exponer la transformación de sus perspectivas teórico-prácticas, así como de su método y estrategias de trabajo.

La razón de ser municipalista

El Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara” A.C. nace oficialmente el 2 de octubre de 1990 como una organización sin fines de lucro y sin vinculaciones partidistas en un contexto caracterizado por una insurgencia municipalista reflejada en el voto popular. Como lo advierte Mauricio Merino, la transición democrática empezó desde lo local, esto es, la amplia movilización democratizante en la esfera local y su consecuente alternancia partidista en la conducción del gobierno municipal. (Merino: 2003). Se trataba de un cambio donde la ciudadanía y los diversos actores locales criticaban, entre otras cosas, el autoritarismo, la corrupción y el mal gobierno que preponderaba en un régimen de partido hegemónico en los municipios mexicanos. Era un momento clave de la vida donde lo local adquiría una presencia y desde ahí se producirían algunos ejercicios democráticos, mismos que una década después contribuirían a la alternancia partidista a escala del Poder Ejecutivo nacional en el año 2000. En ese sentido, Merino advierte que, incluso, antes de la elección federal del 2000, el mapa de la diversidad política regional hablaba ya de una pluralidad firmemente asentada, que no había conocido el país durante la mayor parte del siglo XX. (Merino: 2003)

Para el CESEM el municipio desde entonces es visto como una célula integrada por territorio, población, gobierno y en ese sentido es una escuela para la democracia, un espacio idóneo para la innovación gubernamental y la práctica ciudadana transformadora.

En sus inicios la hipótesis de trabajo del CESEM era el vislumbrar al ámbito municipal como un espacio donde era posible construir e impulsar transformaciones a favor de buenos gobiernos, gobiernos innovadores, participativos y democráticos; gobiernos con un fuerte compromiso con las causas de la sociedad y sus necesidades. Pero, ¿cómo se piensa hacer esto? A continuación se exponen tres líneas de trabajo del CESEM que han tratado de darle respuesta a esta interrogante.

El proceso formativo: de la construcción de gobiernos locales democráticos a la construcción de ciudadanía

El CESEM surge con el objetivo de ofrecer capacitación a las nuevas autoridades emergentes de los procesos de alternancia partidista, muchas de ellas afianzadas en bases sociales y organizaciones locales. En buena medida, en esta primer fase de trabajo, el CESEM se da a conocer ante la academia, los especialistas, las organizaciones sociales y civiles y las nuevas autoridades por su quehacer pedagógico y formativo a partir de sus escuelas municipalistas, así como de sus publicaciones que abordan –desde un enfoque de educación popular– las obligaciones y responsabilidades de las autoridades municipales bajo una perspectiva a favor de la democracia y la participación ciudadana y comunitaria; así mismo otros materiales didácticos se abocaron a temas centrales en la vida pública local: la participación ciudadana, el diseño democrático de las políticas pública, la planeación municipal democrática, y más recientemente, la equidad de género, la transparencia y rendición de cuentas, la defensa del medio ambiente, etcétera.

Es en esos años cuando la innovación de gobierno local vivía años gloriosos: prácticas de participación ciudadana, de planeación democrática, el diseño de presupuestos participativos, proyectos de desarrollo social, etcétera. No olvidemos que el concepto de participación ciudadana en aquellos años constituía un eje central en el trabajo de las organizaciones civiles, resultaba ser la llave mágica que podría dar resolución a diversos problemas locales (Canto, et. al: 2007). Sin embargo, un efecto de este proceso de la llegada de estos nuevos liderazgos al mando de los gobiernos causó un efecto de “desbandada” y “vaciamiento” de las propias organizaciones de base, sociales y civiles. Más allá de esto se trató de un proceso complejo, fomentado por la búsqueda de formas distintas de posicionar el tema de la ciudadanía y del poder popular en el centro del debate, particularmente, en las acciones de gobierno.

La estrategia de CESEM en ese entonces se centraba en trabajar con las nuevas autoridades en su capacitación y

formación para que, desde ahí, ellos generaran un cambio a favor de la democracia y el desarrollo local. CESEM estableció amplios procesos educativos presenciales, recorriendo buena parte del territorio nacional y colocándose como un referente en materia de capacitación municipal. La capacitación presencial y acompañando a los actores locales rindió algunos frutos, conformándose actores proactivos y críticos del diseño institucional y cultura política que reinaba en los ayuntamientos de nuestro país. Para ello centraba mucho sus esfuerzos en otorgar cursos sobre las responsabilidades y facultades de los integrantes del cabildo, marco jurídico, finanzas municipales, planeación estratégica, participación ciudadana. La ventaja política de que muchos de esas nuevas autoridades provenían de organizaciones campesinas, magisteriales, de base y comunitarias, producía efectos multiplicadores que permitían cambios e innovaciones gubernamentales. CESEM apostaba a la construcción de una masa crítica instalada desde los gobiernos con actores al mando de éste como los actores de cambio. En ese sentido, la fórmula se centraba en que una vez asumido el poder, estos actores sociales serían capacitados y emprenderían formas distintas de gobernar, desatando procesos de innovación democrática en los que la ciudadanía sería beneficiada.

Con el paso del tiempo CESEM desarrolló un replanteamiento de la estrategia educativa y formativa, de tal suerte que esta estrategia pasaría a formar parte de acciones para acompañar y fortalecer procesos locales y comunitarios de base, es decir, se daría un salto cualitativo para transitar de capacitar autoridades y/o promotores municipalistas para que emprendieran acciones en sus municipios (como misioneros-promotores) hacia una lógica de generar y acompañar procesos organizativos desde la base y donde la formación y la capacitación de los actores sociales (mujeres, indígenas, campesinos, autoridades comunitarias, jóvenes) es central para su formación política y fortalecer sus capacidades para la incidencia pública y de gobierno. Son estos actores sociales los agentes de cambio, en quienes deberá promoverse y afianzarse nuevas prácticas y formas de abordar los asuntos públicos. Los años habían mostrado al CESEM que

Municipalistas y municipalismo en México

no bastaba con ganar electoralmente los gobiernos y asumir el mando de gobierno, sino además habría que transformar la cultura política tradicional, la forma en la que la ciudadanía entiende el poder y la forma en cómo ésta se vincula y relaciona con sus autoridades locales. Un elemento central en este cambio es la serie de temas que se han sumado en los últimos años en la agenda de capacitación de CESEM, tomando, además, el tema de los derechos como elemento transversal de sus procesos formativos.

Entre los procesos educativos más relevantes emprendidos por CESEM en estos años están la Escuela Municipalista de Veracruz (1994-2005), con esta experiencia se buscaba acompañar procesos municipales democráticos por medio de insumos de una especie de ABC municipal. La Escuela Nacional de Promotores Municipalistas (1998-2004), dirigida a integrantes de organizaciones ciudadanas y autoridades locales de distintas regiones del país, con módulos temáticos con el objeto de generar promotores locales. Cursos especializados (1997-2000), dirigidos a funcionarios municipales que requerían de conocimientos más específicos sobre articulación gobierno-sociedad, administración pública, planeación estratégica situacional y finanzas municipales; un caso ejemplar significó el Gobierno del Distrito Federal (2002-2004). La Escuela Municipalista de Oaxaca, (EMO), desde 1999 hasta el 2006, espacio en coordinación con otras organizaciones civiles y donde se articulaba una agenda política con las necesidades de los actores locales. La Escuela de Defensa del Territorio (2015), en Texcoco, como una escuela que dotaba a los actores locales y líderes de elementos ante un contexto adverso en materia ambiental que vive la zona oriente de la Ciudad de México. La Escuela Municipalista de los Tuxtlas, Veracruz (2013-2015), que integraba a diversas organizaciones y actores de dicha región y en la que se abordan distintas problemáticas que sufre la población, particularmente, el acceso al agua potable.

Actualmente el mundo de la capacitación y asesoría a las autoridades municipales se ha multiplicado; diversos centros

académicos abordan el tema municipal y realizan acciones de formación, asimismo se ha dado la aparición de nuevas organizaciones desde la sociedad civil que trabajan el tema, a ello se suma el hecho de que los partidos políticos impulsan la creación de instancias que abonan a la capacitación de sus autoridades electas. A lo anterior se suma una nueva gama de “despachos privados” (con exautoridades y servidores públicos) que han hecho de la capacitación y asesoría su nicho de negocio. También las instancias federales y estatales emprenden acciones de capacitación a las autoridades locales electas para que conozcan sobre sus responsabilidades y obligaciones, sobre todo en aspectos como el origen y la aplicación de los recursos públicos, así como de la existencia de programas sociales y sus reglas de operación. Los partidos políticos y asociaciones de municipios también realizan labores un tanto intermitentes en la materia. Sin embargo, la labor de Sisifo, de que cada tres años se inicia la tarea de gobernar, hace que los esfuerzos de capacitación queden sin ver resultados. La tarea de capacitar (si es que así puede llamarse) se ha convertido en un procedimiento burocrático y no en una herramienta de conformación de potencialidades transformadoras en los actores políticos y sociales.

El trabajo de base, construcción de procesos referenciales

El CESEM ha generado una serie de procesos innovadores en materia de participación ciudadana, estos procesos referenciales han sido reconocidos, y han posibilitado la creación de nuevas organizaciones y formas de operar acciones por parte de las ciudadanías locales. Con estas experiencias se busca establecer procesos referenciales para otros gobiernos y actores nacionales y locales. Entre estas experiencias está la emprendida en el municipio de Cunduacán, Tabasco (2004-2006), experiencia de articulación con el gobierno municipal para incluir la perspectiva de género en el municipio, desarrollando políticas al respecto así como una dirección encargada de darle seguimiento a esta política. Durante el periodo se realizó el diagnóstico de la situación de las mujeres y se creó una instancia de atención a la

Municipalistas y municipalismo en México

mujer. Entre los resultados de este proceso destacan la inserción de un capítulo sobre equidad de género en el Bando de Policía y Gobierno así como en la Ley Orgánica Municipal del Estado. Asimismo, se formó una base social de mujeres de diversas comunidades del municipio, con quienes se continuó el proceso ante el cambio de gobierno. En el municipio de Coatzacoalcos, Veracruz (2002-2006), se tuvo una experiencia de organización comunitaria que se desarrolló a partir de autodiagnósticos en las colonias pobres del municipio, con ello surgen las casas de salud y género. En estos espacios se promovió la medicina natural, la salud sexual y reproductiva de las mujeres y la formación de promotoras. Esta experiencia permitió reflexionar sobre la necesidad de crear nuevas institucionalidades y espacios de promoción de los derechos y de acciones gubernamentales. En la Delegación Tlalpan, en el Distrito Federal (2000-2003) se desarrolló el proyecto llamado “Hacia un Presupuesto Participativo”, en el cual tanto autoridades y sectores de la sociedad tlalpense priorizaron la obra pública de sus colonias y unidades habitacionales, mediante procesos amplios de participación ciudadana, generando la figura del contralor ciudadano. Se trató de un proceso pionero tanto en la construcción de presupuestos participativos y la creación de la figura de contralor ciudadano. En Maravatío, Michoacán (1999-2001) se desarrolló un proceso de planeación estratégica situacional que surge del proyecto de vinculación ciudadana, que retoma el interés del gobierno local por fortalecer su relación con organizaciones sociales y autoridades auxiliares, mediante la red de participación ciudadana. En Tonayán, Veracruz (1998-2000), la experiencia estuvo enfocada a construir un desarrollo equilibrado en el municipio, con base en proyectos productivos impulsados en las distintas comunidades. En Ciudad Mendoza, Veracruz (1995-1997) se emprendió una experiencia realizada en el ayuntamiento y se creó el Parlamento Democrático Mendocino como un organismo de fiscalización y propuesta, cuyos representantes vecinales fueron elegidos para dar solución a la problemática de las comunidades. En Jalcomulco, Veracruz (1992-1994) (2014-2016). Esta experiencia en un primer momento se afianzó en la Cámara de Consejeros como instancia de participación comunitaria. En años recientes se

ha acompañado a la población en torno a la resistencia de la instalación de una represa fomentada por una empresa privada; fortaleciendo la organización y sistematizando esta experiencia. Finalmente en la comunidad de Santa Catarina del Monte, Texcoco, Estado de México, se acompañó a las autoridades de Bienes Comunitarios para la defensa y cuidado de los recursos naturales, en tanto se trata de una zona que presenta un deterioro ambiental y una sobreexplotación de los mantos acuíferos, en un marco de la posible construcción del nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México. Estas experiencias, entre otras, han dado al CESEM la experiencia de trabajo desde la “base”, enriqueciendo su metodología y sus estrategias.

En los años reciente el CESEM ha fortalecido su trabajo de capacitación integrándolo como parte de su metodología de intervención en los territorios, esto posibilita trabajar de forma más sistemática y estratégica, apostando al logro de objetivos que deben alcanzar los grupos con quienes CESEM emprende un proceso local. Se busca que los actores locales, mujeres, jóvenes, indígenas, autoridades comunitarias, campesinos, etcétera, adquieran conocimiento sobre sus derechos, sobre las responsabilidades de las autoridades municipales, sobre temáticas específicas, sobre el uso del poder y el liderazgo democrático, etcétera, de forma tal que actúen en consecuencia con prácticas renovadas y alejadas a las prácticas centralizadas y verticales. Se trata de una estrategia política para consolidar actores sociales críticos, contrapesos ciudadanos, vigilantes de la gestión pública gubernamental y de las decisiones y acciones gubernamentales.

El CESEM actualmente cuenta con una metodología de acompañamiento y de incidencia en los procesos locales que asesora. Dicha metodología se denomina *De mi comunidad al municipio, del municipio a mi comunidad*, y consta de cuatro momentos estratégicos: I. Momento constitutivo; II. Momento de vinculación comunitaria; III. Momento de vinculación municipal y IV. Momento estratégico de aplicación de las políticas públicas. Cada momento consta de un objetivo específico y de estrategias

Municipalistas y municipalismo en México

concretas. Dichos momentos están integrados entre sí y no pueden ser asumidos en la práctica como momentos lineales. En todo caso responden a una orientación estratégica de la actuación en el trabajo de campo, más que a una receta o camisa de fuerza.

El momento constitutivo tiene por objetivo incrementar la capacidad organizativa y la capacitación básica de los grupos base. Se trata de iniciar un proceso organizativo que implique nuevas prácticas y una formación ciudadana en esencia basada en los derechos humanos. En este momento se considera indispensable la generación de un espacio físico o territorial del propio grupo base, que le permita establecer un contacto permanente con los promotores de CESEM a fin de mantener una visibilidad del grupo ante la población objetivo, la ciudadanía y las autoridades locales.

El momento de vinculación comunitaria tiene por objetivo establecer un mecanismo de atención o gestión de los grupos locales hacia un sector de la población objetivo, se trata de una apuesta en la que los grupos locales se visibilicen y ganen credibilidad dentro de la comunidad. Se busca que los grupos locales vayan colocándose en la escena pública comunitaria, exponiendo nuevas formas de trabajo a favor de las necesidades de la comunidad. Entre las actividades estratégicas se contempla la puesta en marcha de proyectos autónomos al servicio de la comunidad, iniciativas de democratización comunitaria que les permitan fortalecer su propia autonomía; alejados de prácticas partidistas y verticales.

El momento de vinculación municipal tiene por objetivo cambiar el entorno adverso de la opinión pública hacia una opinión favorable de la comunidad y el municipio hacia los cambios en políticas públicas. Para ello se parte del hecho de que los grupos base se han capacitado, han generado espacios autónomos, han ganado presencia en la comunidad por medio de proyectos específicos y ahora se enfrentan a una vinculación horizontal con las autoridades municipales. Es un momento en el que la “madurez” del grupo debe denotarse en tanto que se trata de

implementar nuevas formas de vincularse a sus autoridades (no verticales).

Entre las actividades estratégicas de esta fase están la generación de alianzas con otros actores municipales, la creación de redes con organizaciones de la sociedad civil con la finalidad de generar una fuerza social suficiente para la elaboración de agendas, cambiar la opinión pública y presentar las exigencias y demandas ante las autoridades locales en una lógica entre pares. Otra estrategia es la sistematización de agendas para la democratización municipal a fin de dar un salto cualitativo en la forma de impulsar las demandas comunitarias. También se elaboran propuestas de políticas o reglamentos para que sean aprobados por el ayuntamiento.

En esta fase también es importante la divulgación educativa a nivel municipal, la propaganda amplia y el uso de los medios masivos para transformar la opinión pública local, y generar un ambiente favorable para los puntos de la agenda para la democratización y el desarrollo comunitario y municipal. También se realizan acciones de exigencia y cabildeo, el uso de recursos legales, la presión de la opinión pública local y se implementan esquemas de gobernanza (diálogo, deliberación, toma de decisiones) entre los grupos de base, los actores comunitarios y las autoridades en torno a las problemáticas centrales.

Finalmente, el momento estratégico de aplicación de las políticas públicas es la fase de cumplimiento del objetivo estratégico, es cuando la sociedad civil participa en el desarrollo en los asuntos públicos, en particular en la formulación y aplicación de las políticas públicas aprobadas por el ayuntamiento, de manera tal, que se conviertan en beneficios concretos para las comunidades y la ciudadanía del municipio. Este efecto deberá repercutir positivamente en la calidad de vida de la gente, en un refuncionamiento del gobierno municipal, o bien, en el marco regulatorio y en cambios institucionales.

La agenda municipalista, la orientación estratégica en red

Desde sus orígenes el CESEM ha apostado a construir e impulsar una agenda transformadora de la situación municipal en el país. Ha sido un actor crítico de las diversas reformas constitucionales que ha presentado el Artículo 115 de la Carta Magna. Junto con instancias académicas y organizaciones civiles, así como de especialistas, el CESEM inició un trabajo de diseño e impulso de una agenda para la reforma municipal en los años noventa.

Si bien la última reforma al Artículo 115 Constitucional, acontecida en 1999, estableció al municipio como ámbito de gobierno, dándole un status similar al que tienen los gobiernos estatales y el gobierno federal, para el CESEM se mantuvieron claros históricos que hasta nuestros días caracterizan al ámbito municipal: escaso margen de libertad y autonomía como posibilidades políticas que permitan emprender a las sociedades locales actos de autodeterminación, para plantear alternativas a la forma tradicional del uso del poder gubernamental.

Esta reforma tampoco abordó el reconocimiento de la heterogeneidad municipal. Se habla del municipio y no de los municipios como un aspecto que reconozca la pluralidad local, particularmente, el reconocimiento de los municipios indígenas. Asimismo, no se esclarecieron las tensiones existentes en el esquema federal entre los tres ámbitos de gobierno en aspectos como la asignación de recursos (tanto en sus porcentajes, como en los mecanismos de asignación), así como de los programas sociales impulsados desde el ámbito federal y estatal, mismos que se convierten en instrumentos de control político y social. En esta reforma municipal las reglas de representación ciudadana tampoco se trastocaron, dejando intactas las formas tradicionales de elección y de asignación de espacios dentro de los cabildos privilegiados a las mayorías y la forma de representación de los regidores permanecen “difusa”, ya que no queda claro qué rol tienen, a quiénes representan y deben rendir cuentas.

La Agenda Ciudadana Municipalista⁴⁸ es un proyecto de organizaciones de la sociedad civil, con sentido político, interesadas en democratizar la vida local. Se apostaba a que el municipio fuera fortalecido desde su base social, administrativa, política y gubernamental. Para CESEM un elemento clave se situaba en las posibilidades de ampliar el espectro de participación de los actores sociales en la toma de decisiones, en los procesos de diseño, ejecución y vigilancia de las políticas públicas.

El CESEM constituyó, junto con organizaciones civiles y sociales de quince estados del país, la Agenda Ciudadana Municipalista y emprendieron la Campaña Nacional por la Democracia y el Desarrollo Local. La iniciativa surgió tras el deseo del entonces Ejecutivo Nacional en el 2004 de implementar la reelección inmediata de las autoridades municipales mediante la modificación del Artículo 115 Constitucional. Los argumentos de oposición a dichos planteamientos se centraban en el hecho de que los procesos electorales mostraban deterioro y falta de legitimidad en su desarrollo y resultados, las campañas electorales no eran suficientemente fiscalizadas, ni eran transparentes, ni había rendición de cuentas; por ello la reelección abría la posibilidad de consolidar y legitimar los cacicazgos locales y regionales.

⁴⁸ Para fines de este artículo se considera a la Agenda Municipal como aquella surgida desde los años noventa y que integró a instancias académicas como la UNAM, CIDE, ITESO, así como a organizaciones de la sociedad civil como el Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, A.C, Locallis, la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado (CERE) y expertos e interesados. quienes emprendieron la “Agenda de la Reforma Municipal en México”. Este esfuerzo derivó más tarde en la constitución de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, (IGLOM). Por su parte, la Agenda Ciudadana Municipalista impulsada por diversas organizaciones civiles de 15 estados del país que constituyeron la Red Ciudadana Municipalista, quienes llegaron a realizar dos Convenciones Ciudadanas Municipalistas (2004-2006), y anteriormente, en el 2004 impulsaron una Campaña Nacional por la Democracia y el Desarrollo. De igual manera las diversas asociaciones de municipios en México (AALMAC, AMMAC, FENAMM) construyeron sus agendas propias municipales. Como sea existieron vasos comunicantes entre estos distintos esfuerzos respetando las distintas perspectivas y enfoques y colocando mayor énfasis a ciertos temas. En esencia, había una clara idea de trabajar a favor de fortalecer la instancia municipal e impulsar procesos que democratizaran la vida pública local.

Municipalistas y municipalismo en México

La campaña se centró en la necesidad de una mayor representación y participación de la sociedad en los espacios de toma de decisión, proponiendo formas de democracia directa, de control social y rendición de cuentas. Se trataba de ver al municipio como expresión de la soberanía popular a la par de fortalecerlos en materia financiera para atender las necesidades municipales. Esta Campaña derivaría en el interés de las organizaciones participantes de constituir la Agenda Ciudadana Municipalista (2005) y posteriormente en la realización de una Asamblea Ciudadana Municipalista en el 2005 en la Ciudad de Querétaro, y luego la Convención Ciudadana Municipalista en el 2006 en Xalapa, Veracruz. Estos esfuerzos de articulación se centraron además para que en cada entidad donde había organizaciones participantes se desarrollaran agendas locales, ubicando aspectos generales y compartidos de la agenda nacional, pero colocando los aspectos y temáticas de mayor relevancia a escala local. De este modo se tuvieron agendas ciudadanas locales en los estados de México, Querétaro, Jalisco, Tabasco, Zacatecas, Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Guerrero. (CESEM: 2006)

Con todos estos esfuerzos la agenda ciudadana municipalista apostaba a una reforma municipal donde se reconociera un régimen multimunicipal, que fortalezca su autonomía y dote al municipio de facultades y recursos para fortalecer el desarrollo local y para la reglamentación y administración de sus recursos naturales. Asimismo, apostar a una democracia local con equidad que adecue los mecanismos de elección de las autoridades municipales para la representación comunal, además de una profunda reforma electoral que retome la participación y la representación política de los ciudadanos y de sus comunidades, que permita las candidaturas ciudadanas independientes, que incluya una segunda vuelta en comicios reñidos y que evite la reelección de presidentes municipales. (CESEM: 2006)

Se apostaba al desarrollo desde el territorio para mejorar la calidad de vida, promoviendo la elaboración participativa, así

como la continuidad de los planes de desarrollo. Reconocer a la comunidad como cuarto ámbito de gobierno, esto acompañado de facultades, recursos y autonomía para las comunidades. Ver al espacio como impulsor de la equidad de género, en la perspectiva de crear instancias municipales para la atención de las mujeres, la elaboración y seguimiento de políticas públicas con enfoque de género. Democratizar la hacienda y la información pública con un marco jurídico que reconozca los instrumentos para elaborar presupuestos participativos, para la medición ciudadana de la rendición de cuentas y de la transparencia gubernamental, también que se regulen los salarios de las autoridades y funcionarios municipales. (CESEM: 2006)

Los retos futuros del municipalismo ciudadano

El CESEM ha reformulado en los últimos años buena parte de sus ejes de trabajo y de incidencia como reflejo de un proceso de complejización de las *realidades locales*. Ahora no sólo basta trabajar a favor de la construcción de buenos gobiernos, sino de la defensa de los derechos ciudadanos, bajo esquemas complejos que vayan más allá del simple binomio *gobierno-sociedad*. En el escenario local mexicano se siguen presentando viejas prácticas y formas tradicionales de operar por parte de las autoridades locales, bajo un diseño institucional caduco del municipio frente a las nuevas exigencias ciudadanas, con marcos restringidos de autonomía y de finanzas y con facultades y recursos económicos limitados. Seguramente este tipo de elementos han sido los que han agudizado buena parte de la crisis social, ambiental, de justicia y seguridad que vive nuestro país (Jiménez: 2015).

Si bien el CESEM podría refrendar buena parte de los planteamientos señalados en las agendas ciudadanas municipalistas, también reconoce que las cosas han cambiado en el ámbito local. En la última década se han producido y acentuado una serie de procesos que de alguna manera representan fuertes cambios en la vida social, institucional y política en el ámbito municipal, cada uno de estos procesos –vinculados entre sí– han deteriorado aún más la débil democracia local y agudizado

Municipalistas y municipalismo en México

procesos de centralismo y de ruptura del tejido social. Por ejemplo la ausencia del Estado-gobierno en la escena local y en los asuntos públicos, suplido por poderes fácticos, ya sean privados-empresariales y de mercado, o bien, por el crimen organizado. Esta situación de “Estado inexistente”, se revela sobre todo en los problemas derivados del crimen organizado, inseguridad, violencia. A lo anterior se le suma una aguda crisis de la democracia representativa a escala local; una crisis de legitimidad y credibilidad de las autoridades, sin que éstos tengan frente de sí controles sociales que se les obliguen a rendir cuentas, los sancionen y les hagan valer el Estado de Derecho. Un tercer aspecto es un proceso de desmontaje del capital social, la ruptura del tejido social y de las figuras de control social, lo que ha agudizado la crisis integral y provocado que la voz y la voluntad de los ciudadanos queden en un segundo plano en las acciones gubernamentales y públicas. Otro aspecto es un proceso de despojo hacia las comunidades, ejidos y pueblos originarios de sus recursos naturales, principalmente de transformación de los ejidos en propiedad privada, se produce la especulación del suelo, el desmantelamiento de los tejidos comunitarios y ejidales y se hace a un lado las capacidades y facultades de las autoridades comunitarias y ejidales. Este proceso se ancla en las reformas estructurales acelerando el proceso de mercantilización de todos los recursos naturales, como lo señala David Harvey (2004) al denominar esta fase del capitalismo como ‘acumulación por desposesión’. Uno de los aspectos centrales de la vida municipal, principalmente en municipios rurales e indígenas, es el proceso de despojo de sus recursos naturales a favor de la instalación de megaproyectos. Esta tensión se acompaña de procesos amplios de empobrecimiento de la población y violación a los derechos comunitarios. También se presenta un proceso de privatización de servicios públicos, tomando como base la supuesta eficiencia de los entes privados, acentuando el proceso de agudización de acceso a los servicios básicos, por ejemplo, el suministro de agua potable y la recolección de basura por parte de empresas privadas.

Esta serie de aspectos ha llevado a CESEM a vincularse a nuevas redes (ya no sólo con los municipalistas), ya sea de género, ambientalistas, a favor de los derechos humanos, etcétera; con quienes busca construir plataformas y procesos referenciales más fortalecidos, a la par de explorar nuevas estrategias para vincular elementos de participación ciudadana, nuevas institucionalidades e identidad de los pueblos. El CESEM ha pasado de operar bajo el concepto de gobernabilidad democrática a un concepto de gobernanza, con todo lo que ello implica: diálogo, deliberación, construcción de acciones conjuntas con actores gubernamentales, academia, organizaciones de la sociedad civil, actores privados, etcétera.

Los retos para CESEM quedan abiertos en esta amplia agenda y complejidad nacional. El aporte educativo, político, organizativo, de articulación-coordinación y de construcción de redes son elementos claves que siempre caracterizan a la aportación de CESEM dentro de los procesos que acompaña; son elementos centrales para generar transformaciones en el ámbito municipal desde un trabajo de base.

Toca ahora que bajo un esquema de gobernanza, las partes institucionales y gubernamentales, las autoridades locales y demás instancias que tienen responsabilidades públicas sobre la vida municipal hagan su tarea, y se coordinen con acciones provenientes de los actores sociales, una vez que éstos se vean fortalecidos, visibilizados, críticos y movilizados. Queda en la memoria de los municipalistas el hecho de que fue en el ámbito local donde se presentaron buena parte de los cambios a favor de la democracia en las últimas décadas en este país. Amerita entonces no perder la memoria ni el rumbo.

Referencias consultadas

- Bartra, A. (1996), *Federalismo y Democracia*, Instituto Maya, A.C., México.
- Bazdresch, M. (2000), *Gobiernos locales: futuro político de México, Memoria Primer Congreso de IGLOM*; ITESO, México.

Municipalistas y municipalismo en México

- Cabrero, E., Arellano, D. (2011), *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*. CIDE, México.
- Canto Chac M., Castro O. (2002), *Participación Ciudadana y políticas públicas en el Municipio*, MCD, México.
- Canto Chac M., Berrios N. P., Moreno Salazar P., Santamaría Berreto M., Aguilar Astorga C., Alpízar Guerrero P., Torres Esperanza B., (2007) *Nuevos Enfoques, Nuevos actores del desarrollo social*, UAM.
- Cesem (2006), *Visión Ciudadana Municipalista: Ejes de articulación y acción de la Asamblea Ciudadana Municipalista*, RLS, México.
- Córdova, D. (2005), *Ideas y Propuestas para la agenda Ciudadana municipalista, Memoria de los seminarios Por la democracia y el desarrollo local*, Cesem.
- Cornwall, A. (2003), “*Creando espacios, cambiando lugares: la ubicación de la participación en el desarrollo*” Cuadernos de Investigación 1, IDS, UAM-X, IIS-UNAM, septiembre.
- Diego Quintana R., Rodríguez Wallenius C. (2010). “Gobierno local, Partidos políticos, grupos de poder y organizaciones campesinas en el municipio de las Margaritas, Chiapas” UAM.
- Guillén T., Rojo Calzada P. (2007), *Gobiernos de Proximidad. La capacidad y el ingenio de la gestión local mexicana*, CIDE, Colegio de la Frontera Norte, SEGOB, México.
- Guillén T., Rojo Calzada P. (2006), *Municipio y Buen Gobierno: experiencias del ímpetu local en México*; Programa Franco-Mexicano de Cooperación Municipal, CIDE, Embajada de Francia en México, México.
- Guillén, T.; Rojo Calzada P., (2005) *Gobernar con calidad y para el desarrollo. Experiencias de innovación en los municipios mexicanos*, CIDE, Fundación Ford; México.
- Harvey, D. (2004), “El ´nuevo´ imperialismo: Acumulación por desposesión”, *Socialist Register*.
- IGLOM (2007), Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, *Bases para una reforma constitucional en materia municipal* México.
- Instituto de Desarrollo Municipal (2000). *ABC del Gobierno Municipal*, Cámara de Diputados, México.

- Jiménez González, R. J. (2015), “La agenda municipal, elementos para la democracia y la gobernanza local en México”, en Bustamante López Carlos, Molina Sandoval Rafael, Sam Bautista María Magdalena, (Coordinadores), *Política, Democracia y Procesos Electorales en México*, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional, CIISDER, México.
- Merino, M. (2003), *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, FCE, México.
- Paz, M. F. (2008), “Tensiones de la gobernanza en el México rural” en *Política y Cultura: Gobernanza, participación y Políticas Públicas*, UAM-X, no.30.
- Porras, F. (2005), “¿Gobierno o Gobernanza Local? Teorías de Gobernanza y estudios Regionales” Ponencia Seminario Internacional Las regiones del siglo XXI; Ciudad de México, junio 2005.
- Porras, F. (2007), “Teorías de la gobernanza y estudios regionales”, *Secuencia 69*, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, septiembre-diciembre, México.
- Quintero Dulce María, Rodríguez Herrera América Libertad (2008). “Organizaciones sociales: nuevos actores políticos en Guerrero”, en *Política y Cultura no. 30*, UAM-X.
- Rodríguez Wallenius, C. (2009), *Luchas municipalistas en México, Acciones ciudadanas por la democracia y el desarrollo local*, UAM-X, México.
- Rodríguez Wallenius, C. (Coordinador) (2010), *Defensa comunitaria del territorio en la zona central de México*, Juan Pablos Editor, México.
- Ziccardi, A. (2004), *Participación Ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, UNAM-IIS, COMECSO, Indesol, México, 2004.

Sergio Enrique Arredondo Olvera. Fundador y pionero en el asociativismo en México

Karina Rebeca Ramírez González

Introducción

Sergio Enrique Arredondo Olvera nació en la Ciudad de Veracruz el 4 de enero de 1955. Muy joven mostró una activa participación en organizaciones estudiantiles, gremiales y políticas. Desde hace más de 25 años ha destacado como un activista en el ámbito del municipalismo en nuestro país, y especialmente es conocido por su trayectoria de más de 30 años en diferentes responsabilidades en tareas de gobierno, en la administración pública y en actividades políticas.

En su etapa estudiantil mostró una fuerte inclinación por el activismo como dirigente de asociaciones de alumnos; algunas de las actividades de esa etapa fue ser Presidente de la Sociedad de Alumnos de la Preparatoria de Tampico y de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

Tiene también una amplia trayectoria académica: es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, y Licenciado en Ciencias Jurídicas, ambas obtenidas en la Universidad Autónoma de Nuevo León; posee un Diplomado en Relaciones Internacionales por el Colegio de México, y tiene estudios de Maestría en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y de Maestría en Economía Internacional por la Universidad de Belgrano de Buenos Aires, Argentina. También tiene dominio de los idiomas inglés y francés. Lo anterior muestra la visión profesional y el perfil de una sólida formación académica.

Además, Arredondo Olvera se ha desempeñado en la docencia. Ha sido profesor en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Nuevo León; en el Instituto Nacional de

Administración Pública (INAP); y en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Iberoamericana. Por más de 25 años ha sido profesor invitado en numerosas universidades del país y en el extranjero y ha sido conferencista en numerosos congresos nacionales e internacionales, especialmente en el ámbito municipal.

Sus inicios en el sector público

Arredondo Olvera tiene una amplia experiencia en el servicio público, lo cual se refleja en las diferentes responsabilidades que desempeñó por más de 18 años de trayectoria pública. En el periodo 1979-1981 se desempeñó como Coordinador Regional de Delegaciones y Delegado Federal en el Estado de Jalisco de la entonces Secretaría de Comercio; posteriormente ocupó el cargo de Director General de Apoyo Técnico en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (1983-1987).

En los periodos 1987-1990 y 1993-1996 se desempeñó como Secretario Técnico del Director General y Jefe de la Unidad de Desarrollo Social en Petróleos Mexicanos, respectivamente. Además, durante el periodo 1990-1993 fue Consejero Político y de Prensa en la Embajada de México en Argentina. Posteriormente, en el periodo 1995-1996 fue Coordinador Administrativo del Subsecretario de Asuntos Religiosos en la Secretaría de Gobernación.

Vida política

Arredondo Olvera se ha distinguido por una importante trayectoria política. Tal es el caso de la responsabilidad como Coordinador de Asuntos Estatales del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES) y como Coordinador Regional de Prioridades Nacionales, ambas durante la Campaña Presidencial del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el periodo 1981-1982. Posteriormente, en el año de 1993 se desempeñó como Subcoordinador de Energéticos de la campaña presidencial de Luis Donaldo Colosio. También

Municipalistas y municipalismo en México

ha sido Coordinador General de la Campaña al Senado y de la Precampaña a la gubernatura del Lic. Oscar Luebbert Gutiérrez en el Estado de Tamaulipas.

Arredondo Olvera ha sido igualmente Enlace de la FENAMM en Asuntos Municipales en las Campañas Presidenciales del PRI de los años 2000, 2006 y 2012; con ese carácter fungió como Coordinador de los Foros y de la Agenda Municipal de los Candidatos Presidenciales del PRI en los tres procesos mencionados.

El impacto en el municipio mexicano desde la experiencia

Uno de sus principales logros en el asociativismo es haber sido fundador de la Federación Nacional de Municipios de México, misma que hoy es la mayor y más importante organización de municipios del país y la de mayor fortaleza municipalista de Latinoamérica. Este es el mayor logro de Arredondo, politólogo que logra sentar las bases de un movimiento orientado a impulsar transformaciones federalistas y municipalistas, que en su momento eran inexistentes y que hoy cobran una innegable preponderancia en el ámbito político e institucional del país.

Es decir, generó un proceso institucional que hoy es fundamental en México, permeando con su trabajo los gobiernos de los estados, a los legisladores locales, regidores y ediles del país; Arredondo ha asesorado y acompañado el proceso de construcción de la CONAGO (Conferencia Nacional de Gobernadores), la COPECOL (Conferencia Permanente de Congresos Locales) y la ANAREM (Asociación Nacional de Regidores de México).

Trayectoria en Asuntos Municipales

Dentro de la amplia experiencia de Sergio Arredondo destacan numerosas responsabilidades, las cuales dan cuenta de su *expertise* en los asuntos públicos, además de su trabajo por construir plataformas institucionales orientadas al mejoramiento de la calidad de vida en las ciudades y en las comunidades locales de nuestro país.

Algunos de los cargos que destacan en su trayectoria son:

- Director Ejecutivo fundador de la Federación Nacional de Municipios de México, FENAMM.
- Fundador y Secretario General de la Conferencia Nacional de Municipios de México, CONAMM (que agrupa al total de los municipios del país).
- Director Ejecutivo fundador de la Asociación Nacional de Ciudades Mexicanas del Patrimonio Mundial, A.C.
- Director Ejecutivo fundador de la Asociación de Presidentes Municipales del Norte de México, A.C.

Durante 18 años ha sido el principal promotor y organizador de más de 30 redes y asociaciones municipalistas a nivel nacional en México, entre las que destacan las siguientes:

- Asociación Nacional de Ciudades Patrimonio Mundial;
- Asociación Nacional de Municipios Fronterizos;
- Asociación Nacional de Municipios Costeros;
- Asociación Nacional de Municipios Turísticos;
- Asociación Nacional de Municipios Petroleros;
- Asociación Nacional de Municipios Metropolitanos;
- Asociación Nacional de Municipios Productores de Artesanías;
- Asociación Nacional de Ciudades Educadoras;
- Asociación Nacional de Municipios Insulares;
- Asociación Mexicana de Ciudades Inteligentes;
- Red Mexicana del CIDEU;
- Asociación Nacional de Municipios Patrimonio Cultural y Centros Históricos;
- Red Mexicana de Ciudades por la Paz;
- Asociación Nacional de Ciudades Capitales;
- Asociación Nacional de Síndicos;
- Asociación Nacional de Regidores;
- Asociación Nacional de Tesoreros Municipales; entre otras más.

Además se ha distinguido como promotor de asociaciones de presidentes municipales de carácter regional o estatal, tales

Municipalistas y municipalismo en México

como: Asociación de Presidentes Municipales del Sur de México (y las similares del Centro y Norte); FENAMM, Estado de México; Asociación de Municipios del Estado de Hidalgo; Asociación de Presidentes Municipales del Estado de Sonora.

Arredondo ha sido, durante más de 16 años, representante acreditado de México y miembro de los órganos directivos de los más importantes organismos internacionales de gobiernos locales y municipales, tales como: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU, Organismo Mundial de Alcaldes), Asociación Internacional de Administradores de Ciudades (ICMA), Metrópolis, Centro Iberoamericano para el Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), Asociación Internacional de Ciudades Educadoras, y la Internacional Socialista de Alcaldes, entre otras muchas. Actualmente es Secretario para México y Centroamérica de la Federación Latinoamericana de Municipios y Ciudades (FLACMA).

Durante más de cuatro lustros ha sido delegado de México en los más importantes eventos internacionales (cumbres, congresos, seminarios o foros) de gobiernos locales y municipales (tales como congresos mundiales de Alcaldes, foros urbanos mundiales, congresos nacionales de Alcaldes de numerosos países, etc.), así como conferencista invitado en decenas de coloquios temáticos mundiales sobre el desarrollo de las ciudades.

Ha sido un activista y promotor de las principales reformas políticas (como la reelección municipal), hacendarias, presupuestales (creación de más de 15 fondos especiales para municipios), legislativas e institucionales a favor de los municipios, representando a la FENAMM. Ha sido durante más de 15 años representante acreditado de la misma ante las cámaras de Senadores y de Diputados, y durante más de 10 años ante la CONAGO, la COPECOL y todas las entidades del Gobierno Federal.

Específicamente en el tema municipalista, ha participado en el proceso de reforma constitucional de 1999, en la Convención

Nacional Hacendaria y en la Comisión Senatorial para la Reforma del Estado. Anualmente, durante los últimos 12 años, participa (y organiza foros específicos) en los procesos de negociación de las iniciativas municipales con motivo de los presupuestos anuales de la Federación y los paquetes económicos en la Cámara de Diputados; entre sus principales logros se encuentran haber promovido la reforma al Artículo 115 constitucional en 1999; presentado la propuesta original y logrado la aprobación del SUBSEMUN, del Fondo de Pavimentación para Municipios, del Fondo de Ciudades Patrimonio Mundial, entre muchos más.

Durante más de 10 años se ha desempeñado como enlace y representante de FENAMM ante la Conferencia Permanente de Congresos Locales, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Comisión Nacional de Desarrollo Social, el Comité de Informática de la Administración Pública Estatal y Municipal, y el Consejo Nacional de Salud.

Con motivo de sus responsabilidades dentro de la FENAMM, por más de 20 años, ha desarrollado una interlocución privilegiada con dirigentes nacionales de partidos políticos, legisladores federales y locales, gobernadores y funcionarios federales que han sido Presidentes Municipales.

Ha sido Coordinador General del evento más importante que realizan los presidentes municipales del país, la Conferencia Anual de Municipios. Este evento anual es la cumbre municipalista más importante del país y anualmente reúne a más de 4 mil delegados de municipios y personalidades nacionales e internacionales que definen la agenda anual para el desarrollo municipal en México.

Como se describe líneas arriba, Arredondo se ha distinguido por ser un activista comprometido con la vida municipal, debido a que en sus principios mantiene la visión de que sí es posible mejorar el sistema y que ello debe ser desde el ámbito de gobierno más cercano a la ciudadanía: el municipio.

Municipalistas y municipalismo en México

Su historia refleja una vocación de servicio público y federalista que se refleja en las funciones que ha desempeñado en numerosas instituciones y procesos relacionados con la vida municipal en México.

Hasta el día en que estas líneas se escriben, mantiene dos responsabilidades en materia municipal: 1) Secretario General de la Federación Nacional de Municipios de México, FENAMM y, 2) Secretario General de la Conferencia Nacional de Municipios de México, CONAMM.

Fuentes de consulta

Entrevista con Sergio Arredondo. Disponible en <http://sergioarredondo.weebly.com/entrevistas---videos-y-audios.html>

Federación Nacional de Municipios de México (2017). Disponible en <http://www.FENAMM.org.mx/site/>

Federación Nacional de Municipios de México (2017). Disponible en http://www.FENAMM.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=102:curriculum-sergio-e-arredondo-olvera&catid=3

José Octavio Acosta Arévalo, el activismo municipalista

Karina Rebeca Ramírez González

Introducción

José Octavio Acosta Arévalo, nació en 1957. Ha sido un activista prolífico del municipalismo que ha diversificado sus formas de participación. Aunque su inicio se ubica en el trabajo de base social, también ha aprovechado las oportunidades para incidir directamente en las instituciones encaminadas a este fin. Su experiencia es abarcadora: el diseño y gestión de políticas; la ejecución de programas de capacitación; la formación y fortalecimiento Institucional Municipal; la profesionalización de las administraciones locales; la elaboración de materiales de capacitación en administración y gobierno para autoridades y funcionarios municipales; y la planificación y evaluación de programas y proyectos de desarrollo municipal.

En mérito de su militancia en la izquierda política, ha sido una potente voz a favor de las instituciones municipales y su inclusión en la agenda partidista. Fue uno de los artífices para que el Partido de la Revolución Democrática aglutinara a las autoridades locales de izquierda bajo las siglas de AALMAC (Asociación de Autoridades Locales de México A.C., 1997).

José Octavio Acosta Arévalo se formó como sociólogo en la Universidad Autónoma Metropolitana, perfil que complementó con un diplomado en Administración Municipal impartido conjuntamente por la Universidad Iberoamericana y la Universidad Autónoma Metropolitana.

Sus inicios en el activismo

Uno de los momentos importantes fue, a sus 14 años, el jueves de Corpus en 1971, ya que él y algunos de sus compañeros de la escuela secundaria participaron en la marcha reprimida por

los *Halcones* frente a la Normal Superior en San Cosme, suceso que marcó un hito en la historia del país.

Tiempo más tarde, en 1973, el golpe militar en Chile, influye en él de manera que lo impulsó a involucrarse en grupos juveniles dedicados a la reflexión y el análisis sobre la situación de México y el mundo, con el único objetivo de buscar el bienestar colectivo.

Dos años más tarde decide incorporarse al Movimiento Urbano Popular, apoyando las reivindicaciones de las nuevas colonias populares en Chamapa, Municipio de Naucalpan en el Estado de México y sur del Distrito Federal (DF), que mostraron su interés por la dotación de servicios públicos (Agua, Drenaje, Escuela, Regularización de la tenencia de la Tierra). De este movimiento surge la Unión de Colonias Populares del Valle de México (UCP), junto a otras organizaciones con las que trabajó conjuntamente por la defensa y promoción de los derechos a favor de los estratos populares.

En 1979, cuando aún mantenía su cuestionado predominio el Partido Revolucionario Institucional, participó como candidato a la Presidencia Municipal de Naucalpan, Estado de México, bajo el registro del Partido Socialista Unificado de México (PSUM), en ese evento advirtió plenamente la importancia de los municipios en el desarrollo de las comunidades. Ese mismo año se constituyó un equipo de activistas, al cual se integró, que se dedicaría a capacitar y apoyar jurídicamente a líderes comunitarios en el Valle de México en los procesos de regularización y gestión de servicios públicos.

Diez años después, en 1989, en la Ciudad de México y con recursos de cooperación internacional, se creó el Centro de Servicios Municipales (CESEM), Heriberto Jara, para encargarse de capacitar y asesorar a líderes comunitarios, que ya entonces arribaban a espacios institucionales como regidores y presidentes en gobiernos municipales donde existían movimientos sociales avanzados.

Municipalistas y municipalismo en México

Con el apoyo de la Fundación Ford, en 1993, se elabora una serie de manuales de capacitación para presidentes, síndicos y regidores, que le permiten posicionarse en los ámbitos municipal, nacional e internacional. Ese ejercicio intelectual y editorial le permitió entrar en contacto con organizaciones como la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) con sede en Holanda, y la Federación Mundial de Ciudades Unidas con sede en Francia.

En la década de los años noventa se formaron en México las primeras asociaciones de municipios correspondientes al PRI, PAN y PRD, particularmente, en 1995, con el apoyo de la Federación Canadiense de Municipios (FCM), se organizó un seminario desde el CESEM, denominado *El municipio y sus retos en transición democrática*, donde se impulsó el acercamiento entre las diversas fuerzas políticas, con la dinámica internacional de avanzar en la unidad del movimiento municipalista.

En 1997, Acosta Arévalo, dejó la dirección del CESEM. Coincidentemente, el, entonces presidente del PRD, Andrés Manuel López Obrador, creó el Instituto de Desarrollo Municipal (IDM) del PRD, invitándolo como Director Fundador. Desde el IDM, impulsó el acercamiento entre las diferentes asociaciones del PRI, PAN y PRD (FENAMM, AALMAC y AMMAC).

Tiempo más tarde, en el año 2000, Octavio Acosta, dejó la Dirección del IDM y de la AALMAC y pasó a formar parte del equipo de Carlos Gadsden para crear el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), en el naciente gobierno panista encabezado por Vicente Fox Quezada.

Con el impulso del INAFED se aprovecha el fragor del proceso mundial de unificación, para avanzar en la coordinación de las asociaciones mexicanas y de ahí nace la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM).

En el INAFED, ocupó la Dirección de Capacitación y Profesionalización y promovió la profesionalización de los gobiernos Municipales (2000 -2009) con esquemas de certificación de com-

petencias y establecimiento de sistemas integrales de Gestión de Recursos Humanos. Sucesivamente, con el apoyo de la Cooperación Francesa, se crea la Red Nacional de Organismos Estatales para el Desarrollo Municipal y el Foro Nacional Permanente de Profesionalización del Servicio Público.

En 2009, deja el INAFED y, por concurso, en el periodo del 2010-2012 asumió la Secretaría General de la CONAMM. Narra Acosta Arévalo que, ante la precaria cohesión interna de este organismo, el PRI decide retirarse del proceso asestando un golpe institucional al interior de la AMMAC. En voz de Acosta Arévalo, este proceso no es tan sencillo, la FENAMM decide no incorporarse a la CONAMM, porque argumenta que no reconoce su protagonismo. Por otro lado, otro grupo priista encabezado por la entonces presidenta municipal de Naucalpan mayoritea la asociación del PAN (la AMMAC) y se queda con la presidencia.

Tiempo más tarde, en otras condiciones, la FENAMM asume la dirección del proceso y la AMMAC prácticamente desaparece, por lo que algunos de sus integrantes migran a la ANAC y a la AALMAC. En condiciones de debilidad asociativa constituyen la CONAMM.

Octavio Acosta se sumó, del 2013 al 2015, a un proyecto financiado por USAID de prevención social de la Violencia y la Delincuencia, trabajando en la definición de estrategias municipales de intervención para producir seguridad ciudadana, mostrando su inquietud por las cuestiones del bienestar colectivo. Actualmente, colabora con la Asociación Internacional de Administradores y Gerentes de Ciudades, (ICMA), participa en procesos de formación de autoridades locales y apoya el proceso del PRD en la creación de la Coordinadora de Autoridades Locales.

El municipalismo como activismo

El activismo de Acosta Arévalo cobra forma singular. Ha mostrado que la acción y la propuesta deben trascender el ámbito de la protesta y de la manifestación. Quizá esa concepción de la

Municipalistas y municipalismo en México

movilización le ha permitido ser un referente en la promoción municipal, que no se limita a la reflexión intelectual.

A diferencia de otros municipalistas que se han sumado a esta misión exclusivamente desde la academia, José Octavio Acosta Arévalo se ha destacado por su activismo en la materia, es decir, ha sido más importante su contribución a partir de sus diversas acciones, entre las que destacan su pertenencia a la Unión Internacional de Municipalistas (UIM), con sede en Granada, España a partir de año de 1995; su tarea como fundador y secretario de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México (IGLOM),(1998); en el periodo 1997 – 2000, como miembro de la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA), en Quito Ecuador; y su pertenencia al Consejo Internacional de la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU), en París, Francia, en el mismo periodo.

Fue socio fundador de la Fundación “CIVITAS”, para el Desarrollo Municipal, domiciliada en el Estado de Guanajuato (1996-2000). También fue miembro fundador del Consejo Consultivo del Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), durante el periodo 1998-2000.

La huella de Octavio Acosta ha quedado grabada en diversas organizaciones, siempre de vocación social y local. Ha pertenecido al Consejo de la Fundación “Rostros y Voces”, México D.F., (1997-2000); al Consejo Consultivo de “Impulsora de Alternativas Regionales S.C.”, Querétaro, Qro., 1997-2000; al Consejo Editorial de la Revista “Alcaldes Mexicanos”, (1999-2006); al Comité de Normalización de la Administración Pública (CONOCER), (2002-2003); a la Red de Organismos de Capacitación del Estado de México, (2006-2008), entre otras organizaciones. Uno de sus trabajos importantes al interior de una asociación, lo desarrolló en la presidencia del Consejo Consultivo de Prolocal; Instituto de capacitación y certificación de la Asociación de Municipios de México (AMMAC), en 2009.

José Octavio Acosta Arévalo ha contribuido en diversas publicaciones. En 1996 elaboró el *Manual para presidentes*

municipales y un texto denominado *Asociaciones de municipios*, con el patrocinio del Centro de Servicios Municipales, Heriberto Jara (CESEM, A.C.); un año más tarde, publicó *Manual del Síndico*, editado por el CESEM, A.C.

En 1999 escribió un artículo intitulado *Adaptación para México de los secretos del buen alcalde y manuales de formación para autoridades locales*, del Programa Hábitat del PNUD y realizó una compilación del *ABC del Gobierno Municipal* (IDM 2000).

En 2001, participó en la *Serie Síntesis Unión Iberoamericana de Municipalistas*, denominada, *Los Sistemas de Gobierno Local en América Latina: México*. Años más tarde, en el 2004, publica una serie de 10 tomos “Guía para el buen gobierno municipal” (INCA, SAGARPA).

En 2005, bajo el sello del INAFED, compiló y adaptó la obra titulada *Introducción a la Administración y Gobierno Municipal*, la cual es una guía de conocimientos elementales para autoridades y funcionarios municipales, tan necesarios en la mayoría de los municipios del país con altos índices de rotación. Como se puede apreciar, sus prioridades e inquietudes se centran en el municipio y sus administraciones públicas, mostrando con ello gran interés y sensibilidad para trabajar con diferentes organismos de gobierno y académicos. Ha logrado colaborar con prestigiados académicos, como lo muestra la redacción del capítulo de libro *La Profesionalización de las Administraciones Públicas Municipales*, coordinado por el Dr. Mauricio Merino del CIDE, editado por Porrúa, en 2006.

Su labor en la elaboración de instrumentos de capacitación ha sido extensa, algunas de sus publicaciones en este rubro son *Características de Buen Gobierno Municipal: 10 lecciones prácticas para las Autoridades Municipales Electas* (INAFED, 2006) y *6 pasos para organizar, gestionar eficazmente y profesionalizar los recursos humanos en las administraciones municipales* (INAFED, 2007). Un año después, contribuyó con un capítulo en el libro *Desarrollo Regional: Reflexiones para*

Municipalistas y municipalismo en México

gestión de los Territorios; trabajo colectivo sobre los problemas y desafíos del desarrollo regional, coordinado por Adriana Abardia y Federico Morales (2008).

En el mismo esfuerzo de capacitación de los servidores públicos y de la administración pública municipal, ha contribuido para que se publiquen *Guía Básica para el Fortalecimiento Institucional de los municipios* (INAFED-INAP, 2009); la Serie 10 *manuals de La Administración Municipal paso a paso*, (coautor), editada por la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Banco Mundial (2012), además de diversos artículos en Boletines y Revistas especializadas (Revista Alcaldes Mexicanos; Política Pública y Gobiernos Local y Revista AMEINAPE).

Sumado a lo anterior, colaboró en la elaboración de los documentos *Guía para la creación y operación de comités municipales de prevención de la violencia y la delincuencia*; *Guía para la elaboración de programas municipales de prevención de la violencia y la delincuencia*; *Guía para la elaboración de presupuestos participativos*; *Prevención de la violencia y la delincuencia*; e Índice municipal de capacidades institucionales del municipio para la prevención de la violencia y la delincuencia.

El impacto en el municipio mexicano desde la experiencia de Acosta Arévalo.

Podría decirse que la reforma al artículo 115 constitucional de 1983 y posteriores, se deben, en parte, al activismo que se ha generado desde diversas arenas y en diferentes tiempos. De la misma manera, el incremento significativo en el flujo de recursos financieros, a través de transferencias del gobierno federal, ha sido el efecto del trabajo municipalista. Acosta Arévalo ha sido uno de esos contribuyentes, aunque su participación se entreteje con tanta gente e instituciones con el mismo fin.

Uno de los indicadores de la emergencia municipal, desde la década de los noventa y hasta nuestros días, es la aparición y desarrollo de las asociaciones de municipios, aunque ello haya venido ocurriendo bajo el influjo y la conducción de los partidos

políticos. En efecto, han sido las asociaciones las que han dado cierta corporeidad a los municipios mexicanos. Podríamos decir que uno de los efectos de la alternancia política ha sido, justamente, la agrupación de municipios, instancia a través de la cual han logrado voz e intervención, aún sí insuficiente.

Acosta ha sido sensible a este movimiento institucional. Destacan sus cargos como Director Ejecutivo de la AALMAC, en el periodo 1998-2000, y la Secretaria General de la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM) en el periodo 2009-2012.

Por otro lado, Acosta Arévalo, se ha sumado a las organizaciones e instituciones de vocación claramente municipalista. Se ha desempeñado como Secretario Técnico del Foro Nacional Permanente de Profesionalización en Gobiernos Locales,(2001-2008); Secretario Técnico de la Coordinación Nacional de Titulares de Organismos Estatales para el Desarrollo Municipal durante el periodo 2006–2008; Director de Profesionalización y Capacitación del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) del Gobierno Federal en México (2001–2009); Asesor de la Comisión de Desarrollo Municipal del Senado de la República (2009-2012); Consultor Independiente en temas de fortalecimiento institucional de los municipios (2012 y 2013) y, más recientemente, Coordinador del área de Gobiernos Locales del Programa para la Convivencia Ciudadana (PCC) para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, de la USAID, implementado por Tetra Tech e ICMA (2013 – 2015).

En la misma línea, ha sido parte sustancial para la fundación de algunas instancias encaminadas al estudio y atención del municipio, es el caso del Instituto de Desarrollo Municipal, del PRD, durante el periodo 1997-2000, de cuyo Organismo de Capacitación y Asistencia Técnica en Administración y Gobierno Municipal, fue director.

Ya antes Acosta Arévalo dio muestras de su inquietud por la participación organizada, al sumarse a la fundación y dirección

Municipalistas y municipalismo en México

del Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara” A.C.(1988-1997), el Organismo Civil de investigación, capacitación y asistencia técnica en administración y gobierno municipal; también, contribuyó a la creación y coordinación del Grupo de Apoyo para el Desarrollo Urbano y Social del Noroeste de México (1983-1988); el Organismo Civil de capacitación y asesoría jurídica para el desarrollo urbano y social; y la fundación de un organismo civil denominado “Educación y Asesoría Jurídica A.C.” EDAJAC, durante el periodo 1978-1983, siendo éste un organismo civil de capacitación y asesoría jurídica para el desarrollo urbano y social.

El activismo de Acosta Arévalo también se refleja en la impartición de más de 500 cursos, talleres y conferencias en los 31 estados de la república y el Distrito Federal, ante autoridades y funcionarios municipales. Su prestigio se ha extendido más allá de las fronteras nacionales, pues ha participado como conferencista en otros países como Estados Unidos, España, Italia, Colombia, Chile, Honduras, Guatemala y El Salvador.

Como se puede observar, el activismo de Acosta Arévalo ha sido destacado en las instituciones que han enmarcado la vida municipal. Su trabajo deja clara su convicción de que los municipios mexicanos se mecen entre dos extremos, por un lado, que padecen el deterioro que el centralismo les ha obsequiado a través de años de rezago y abandono, por otro, que el desarrollo es una misión que no se puede concebir y, por lo tanto, tampoco operar, sin la participación de las instituciones municipales.

El escenario municipal es heterogéneo. Existen tanto municipios nuevos como ancestrales; territorial y poblacionalmente diversos: urbanos y rurales; con una dispersión y alta densidad poblacional; y sumado a ello, municipios que se han tornado complejos ante una realidad política signada por la alternancia y los procesos de transformación gubernamental, propios de las décadas de los ochenta y noventa del siglo pasado, que han derivado en una fuerte diferenciación social y creciente escala de las dificultades de orden común. En fin, un mosaico que reclama una atención

diferenciada, que ha sido captada y abordada por municipalistas ocupados y preocupados; el caso de Octavio Acosta es ilustrativo.

Aunque refluyen vientos de espíritu recentralizador, México mantiene una afanosa búsqueda del bienestar y mejoría de las condiciones materiales de vida de los diferentes estratos sociales de la población, lo que ha forzado a los gobiernos a reflexionar sobre la necesidad de tener un trato diferenciado y más intenso de la vida municipal, situación que ha sido prolijada por el activismo de instituciones y personajes como el que provoca estas líneas: José Octavio Acosta Arévalo.

Referencias consultadas

Gobierno del Estado de Chihuahua. *José Octavio Acosta Arévalo.*

Disponible en http://conorevi.org.mx/pdf/Chihuahua/Semblanzas/JOSE%20OCTAVIO%20ACOSTA%20_SECRETARIO%20CONAMM.pdf (Consultado el 24 de agosto de 2016).

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal del Gobierno Federal en México (INAFED) Disponible en www.inafed.gob.mx, (Consultado el 10 de agosto de 2016).

Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM). Disponible en www.conamm.org.mx (Consultado el 24 de agosto de 2016).

Dirección de Capacitación y Profesionalización del Servicio Público Local (2006), Características de Buen Gobierno Municipal: 10 lecciones prácticas para las Autoridades Municipales Electas.

<http://int.search.tb.ask.com/search/GGmain.html?searchfor=Ca-racter%C3%ADsticas+de+Buen+Go-bierno+Municipal%3A+10+lecciones+pr%C3%A1cticas+para+las+Autoridades+Municipales+Electas+&n=781acaf1&p2=%5EUX%5Exdm006%5ELAESMX%5Emx&ptb=04AA6486-A867-4FD8-8BD8-51E9578E7&qs=&si=Covc1ofp68MCYNDaQodG34ANQ&ss=sub&st=bar&tpr=sbt&ts=1474296280850>

**Municipalistas y
municipalismo en México**

Guía para el Buen Gobierno Municipal. Disponible en http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Guia_para_el_Buen_Gobierno_Municipal

Instituto de Desarrollo Municipal. *Abc del Gobierno Municipal*. PRD. México. Información obtenida por Octavio Acosta Arévalo.

**SECCIÓN V.
LA AGENDA PARA EL
FORTALECIMIENTO
MUNICIPAL**

Agenda para el fortalecimiento municipal. Estudio introductorio

Antonio Inoue Cervantes

Introducción

Ubicar el desarrollo municipal como una actividad rutinaria del quehacer gubernamental permite identificar una relación compleja caracterizada por ser jerárquica e incluso unidireccional entre el ámbito federal y el local. Tales acciones o plan de actividades muchas veces no dispusieron de un mecanismo adecuado de coordinación ni continuidad, sino que por el contrario, fueron acciones aisladas y diseminadas a lo largo del territorio nacional. La razón por la que estas acciones fueran esporádicas es que el gobierno municipal no figuraba como ámbito importante en el sistema político, el régimen de partido hegemónico tuvo como consecuencia la dependencia y la sujeción financiera, pues la forma de asegurar la subordinación de las alcaldías a los gobiernos estatales y federal fue a través del sistema de transferencias financieras que resultó ser un efectivo instrumento de control político (Rodríguez, 2009).

Esfuerzos desde la federación hacia los municipios

A pesar de ello, entre las acciones que se impulsaron y se han impulsado desde la federación se puede mencionar las acciones realizadas por el Centro Nacional de Estudios Municipales (CENEM) y Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), órganos de la Secretaría de Gobernación a través de los cuales se realizaron investigaciones y estudios de diversos aspectos específicos del quehacer gubernamental en el ámbito municipal. Concretamente destacaron los convenios de coordinación con diversas entidades federativas con relación a seis líneas estratégicas de acción: participación ciudadana; fomento económico; financiamiento y coordinación institucional; desarrollo social; administración; y capacitación.

Este esfuerzo promunicipalista ha sido retomado por el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), ya que, a través de la *Agenda Desde lo Local*, en un primer momento y actualmente desde la *Agenda para el Desarrollo Municipal* (ADM), ha diseñado una metodología con un sistema de indicadores más confiables, objetivos y comparables para valorar el desempeño y la gestión de la administración en los gobiernos municipales. Mediante la implementación de este programa el INAFED impulsa el fortalecimiento municipal a través de indicadores que están enfocados a medir la cobertura y la calidad de los servicios básicos.

A la par de esta medición, se brindan asesorías a la administración municipal interesada en alcanzar mayores niveles de eficiencia, a partir del redimensionamiento de la estructura administrativa, del manejo adecuado de sus finanzas públicas, así como de la mejora en su capacidad recaudadora, principalmente mediante el cobro efectivo del predial y los derechos de agua potable.

Es justamente en este último tema que se presenta otro esfuerzo a favor de los municipios, realizado desde el gobierno federal, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). Concebido como un organismo integrante del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, creado de manera exclusiva para apoyar en materia de capacitación, asesoría y consultoría técnica a los gobiernos locales en los asuntos fiscales.

En el marco del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), se realizó un esfuerzo por conjuntar los fondos federales destinados al combate de la pobreza con los recursos locales y llevarlos hasta los municipios y comunidades más marginadas para realizar obras públicas. Este esquema de transferencia de recursos se consolidó con la creación de los Fondos Municipales de Solidaridad, cuyo objetivo era impulsar obras y acciones productivas en zonas rurales y colonias urbanas marginadas. La mecánica operativa de Pronasol requería de la integración de un Consejo Municipal de Solidaridad en cada ayuntamiento

Municipalistas y municipalismo en México

que solicitara el beneficio. Este Consejo estaba integrado por el presidente municipal y un representante del gobierno estatal; además, las comunidades estarían representadas por Comités de Solidaridad. Como puede apreciarse el esquema de Pronasol consideraba una articulación entre los tres ámbitos de gobierno y la sociedad.

Un caso especial es el esfuerzo del Instituto Nacional de Administración Pública A.C. (INP), cuyas actividades orientadas a fortalecer los gobiernos locales, y en especial al municipal, se enmarcaron en el Centro de Estudios de Administración Municipal (CEAM) y en la Coordinación de Relaciones Estatales. Cuando ambas instancias se fusionaron la labor del INAP continuó a través del Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal (CEDAEM). Sus principales acciones fueron las de asesoría, asistencia técnica y capacitación hacia los gobiernos municipales y sus servidores públicos.

Estos esfuerzos promunicipalistas provocaron cambios no sólo en la esfera federal, sino que también permearon el ámbito estatal e influyeron para que desde esta esfera se impulsaran acciones similares. El presente documento presenta esfuerzos realizados por diferentes entidades federativas orientadas a impulsar el desarrollo municipal. Si bien no es un trabajo exhaustivo en el que se haga un recuento pormenorizado de tales acciones, el texto sí presenta aquellos casos que son considerados importantes ya sea por ser innovadores en su contexto histórico o por ser relevantes en cuanto a su concordancia con los esfuerzos de la federación. De esta manera, la inclusión o exclusión de los casos presentados son mera responsabilidad del autor.

Primeros esfuerzos en las entidades federativas.

Es cierto que en la década de 1980 el entramado jurídico fomentaba una subordinación del gobierno municipal frente a los gobiernos estatales, así lo demuestran las leyes orgánicas municipales de 23 estados de esa época, pues se facultaba a los gobernadores para suspender, remover o desconocer a las

autoridades municipales (Rodríguez, 2009). No obstante, los gobiernos estatales promovieron acciones que fortalecían las capacidades de los municipios, ejemplo de ello fue el Programa de Fortalecimiento Municipal desarrollado por Gustavo Martínez Cabañas en el año 1975 en Guerrero. Su propósito fue modernizar con un enfoque integral a la administración pública mediante la capacitación de autoridades y servidores públicos de los municipios guerrerenses.

Otro ejemplo de las acciones estatales es el caso del Centro Estatal para el Desarrollo Municipal (CEDEM) en Guanajuato. Este Centro organizó reuniones mensuales con los presidentes municipales a fin de establecer negociaciones entre las autoridades estatales y las municipales. Otra acción del Centro fue la de negociar con el gobierno federal la asignación de recursos en el marco del Pronasol.

A partir de la reforma al artículo 115 constitucional y con consolidación del esquema CENEM-CEDEMUN-INAFED, todas las entidades federativas establecieron en sus estructuras administrativas una dependencia especializada para abordar el desarrollo municipal. A continuación, se presentan aquellas con una estructura más consolidada y alineada a las acciones de la federación.

Instituto Hidalguense para el Desarrollo Municipal

El estado de Hidalgo cuenta con un Instituto para el desarrollo municipal que es el responsable de impulsar la Agenda Municipalista Hidalguense, así como fortalecer las capacidades institucionales de las autoridades municipales con respeto a su autonomía constitucional. La Agenda Municipalista Hidalguense tiene por objetivo ser una herramienta que identifique áreas de oportunidad prioritarias en los municipios hidalguenses, y llevar a cabo la coordinación con el gobierno estatal y federal, estableciendo acciones para el mejor desempeño del quehacer cotidiano y en la atención de las necesidades de la población. Además de ello, se encarga de que cada municipio participante

Municipalistas y municipalismo en México

de la Agenda para el Desarrollo Municipal obtenga al menos un indicador en estatus verde. Consecuencia de ello ha sido el hecho de que Hidalgo ha sido catalogado como la primera entidad del país en alcanzar la cobertura total del programa del INAFED.

Instituto Veracruzano de Desarrollo Municipal

La Gaceta Oficial del Estado de Veracruz publicó el 1 de febrero de 2008 la creación del Instituto Veracruzano de Desarrollo Municipal como consecuencia de la fusión de la Dirección General de Desarrollo Municipal con el Centro Estatal de Desarrollo Municipal.

Este Instituto es el responsable de contribuir al desarrollo de sistemas locales de profesionalización, formación y capacitación de personal, a través de la investigación, asesoría técnica, administrativa y el fomento de la cooperación intermunicipal.

Sus principales funciones son: a) Coadyuvar, a solicitud de los ayuntamientos, en el diseño de políticas públicas, a fin de fortalecer su capacidad de propuesta y gestión ante los órdenes de gobierno federal y estatal, a través de una agenda municipalista; b) Elaborar los lineamientos generales y estratégicos para el desarrollo municipal y los contenidos de los programas y servicios que ofrecerá a los gobiernos municipales; c) Contribuir, a solicitud de los ayuntamientos, en la elaboración de programas específicos para el fortalecimiento de su desarrollo, en la gestión de recursos y acciones concretas con distintas instituciones públicas, privadas y sociales; y d) Coordinarse y colaborar interinstitucionalmente con los organismos afines para el desarrollo municipal nacional y de las entidades federativas, para realizar y ejecutar acciones y programas de fortalecimiento municipal.

Instituto Tlaxcalteca de Desarrollo Municipal.

El Instituto Tlaxcalteca de Desarrollo Municipal (ITDM) es un organismo comprometido a promover y ejecutar acciones tendien-

tes a la modernización y fortalecimiento de la gestión pública municipal. Para lograr esta tarea se realizan capacitaciones de manera continua a las estructuras administrativas municipales; además de incentivar a los municipios a aplicar la metodología de la Agenda para el Desarrollo Municipal y de realizar análisis periódicos de los problemas ordinarios de los ayuntamientos, así como ofrecer propuestas de solución a los mismos. En su informe de labores del año 2017 señala que se realizaron 16 cursos con temas del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal, así como transparencia municipal y conocimientos esenciales del DIF.

Instituto para el Desarrollo Municipal del Estado de Durango

Esta dependencia orienta y coordina las acciones de los tres ámbitos de gobierno en materia de desarrollo municipal, a través del seguimiento de programas y políticas públicas.

Sus funciones están encaminadas a fomentar el desarrollo integral de los municipios a través de la articulación de políticas públicas, programas y acciones de los gobiernos federal, estatal y municipal procurando el adecuado aprovechamiento de los recursos; así como fortalecer y modernizar la administración pública municipal.

Instituto de Capacitación y Desarrollo Municipal de Guerrero

El Instituto de Capacitación y Desarrollo Municipal es un órgano desconcentrado de la Coordinación General de Fortalecimiento Municipal. Su objetivo es el de capacitar de manera permanente a los servidores públicos de los Ayuntamientos de cada Municipio del Estado de Guerrero.

Sus principales atribuciones son las de: a) Coordinar, promover y realizar programas de capacitación, asesoría, investigación, información y difusión en materia de organización municipal; y b) Celebrar convenios con las autoridades municipales, poderes Legislativo y Judicial, dependencias y entidades de

Municipalistas y municipalismo en México

la administración pública, organizaciones sociales y centros de educación e investigación en el marco de la Agenda para el Desarrollo Municipal.

Dirección de Enlace y Desarrollo Municipal de Nuevo León

Esta unidad administrativa funciona como enlace entre las Dependencias y Organismos del Gobierno del Estado de Nuevo León y los Gobiernos Municipales. Su labor principal es la de brindar apoyo, asesoría, capacitación y asistencia técnica a los municipios que lo soliciten, en acciones y proyectos relacionados con los servicios públicos municipales, fortalecimiento y el desarrollo municipal. Además, es el representante del gobierno estatal ante el INAFED y se encarga de supervisar la implementación del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal en el estado.

Subsecretaría de Desarrollo Municipal en el Estado de México.

La unidad en comento, al ser una dependencia de la Secretaría de Gobierno del Estado de México, tiene como objetivo orientar y coordinar las acciones que permitan implementar, fortalecer y mejorar las políticas públicas, estrategias, programas, obras y acciones municipales, a fin de promover el desarrollo sustentable y equilibrado de los municipios mexiquenses. Para lograr ese fin, la Subsecretaría invita a los municipios a participar en el esquema de capacitación y da seguimiento al avance de cumplimiento de los municipios en el marco de la Agenda para el Desarrollo Municipal.

Reflexiones finales

Como se ha mostrado en las páginas precedentes los esfuerzos de los gobiernos estatales se han tratado de alinear y ajustar a los esfuerzos impulsados desde la federación; sin embargo, los ejercicios se han mantenido más en el marco jurídico, pues estas acciones se apegan a la Ley de Planeación y a la Ley de

Coordinación Fiscal. En términos programáticos y operativos, las acciones se han circunscrito al programa de la Agenda para el Desarrollo Municipal.

Debe reconocerse que más allá de estrategias jurídico-normativas la verdadera labor del desarrollo municipal será más efectiva si las acciones se realizan en el marco de un federalismo cooperativo. La cooperación implica la voluntad explícita de cada ámbito de gobierno para colaborar recíproca y solidariamente en la atención a las responsabilidades que les son comunes. La cooperación reconoce una relación de interdependencia no de subordinación entre los poderes y los gobiernos que integran a la República Federal.

Referencias

- Consejería Jurídica del Estado de Guerrero (2000), Decreto por el que se crea el Instituto de Capacitación y Desarrollo Municipal; Periódico Oficial No. 21, publicado el martes 14 de marzo del 2000.
- Dirección de Enlace y Desarrollo Municipal. Secretaría General de Gobierno de Nuevo León. Fecha de consulta: 15 de mayo de 2017. Disponible en: <http://www.nl.gob.mx/dependencias/secretariageneral/direccion-de-enlace-y-desarrollo-municipal>
- Galindo Noriega, R. (2009), *La revolución municipalista: el retorno a lo local*, en: “Revista de Administración Pública” Administración Pública Municipal en México. 119, No. 2, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México.
- Instituto Hidalguense para el Desarrollo Municipal. Fecha de consulta: 13 de junio de 2017. Disponible en: <http://indemun.hidalgo.gob.mx/>
- Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (1978). Revista de Administración Pública No. 33, México.
- Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (2010), Serie Praxis. Cruzada Nacional Municipalista, No. 132, México.

Municipalistas y municipalismo en México

- Instituto para el Desarrollo Municipal de Durango. Secretaría de Finanzas y de Administración. Fecha de consulta: 24 de abril de 2017. Disponible en: <http://www.sfa-durango.gob.mx/es/info/indem>
- Instituto Tlaxcalteca de Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobierno de Tlaxcala. Fecha de consulta: 25 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://platrans.tlaxcala.gob.mx/sistemas>
- Instituto Veracruzano de Desarrollo Municipal. Fecha de consulta: 21 de mayo de 2017. Disponible en: <http://www.invedem.gob.mx/invedem/>
- Martínez P., Flamand, L., y Hernández, A. (2008). *Panorama del desarrollo municipal en México. Antecedentes, diseño y hallazgos del Índice de Desarrollo Municipal Básico*, en: "Revista Gestión y Política Pública"; volumen XVII. Número 1, semestre 1. pp. 145-192. México, CIDE.
- Rodríguez Wallenius, C. (2009), "Luchas municipalistas en México. Acciones ciudadanas por la democracia y el desarrollo local". Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, Juan Pablo Editores, Colección Teoría y Análisis. México.
- Subsecretaría de Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobierno del Estado de México. Fecha de consulta: 16 de mayo de 2017. Disponible en: http://imsj.edomex.gob.mx/subsecretaria_desarrollo_municipal

La labor del INAP en torno al municipio: glorias pasadas y nuevos albores

Carlos Reta Martínez

La relevancia del estudio y entendimiento del municipio es central para lograr cambios conducentes a la reorganización política y administrativa que permitan cimentar un orden nacional con disposición al progreso y desarrollo. Un conocimiento y dirección correcta de éste, conlleva grandes potencialidades para ejecutar las tareas de gobierno que permitan establecer condiciones propicias para el desarrollo social, económico, cultural, cívico y político.

En este sentido, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), como institución que se estableció obedeciendo a la necesidad de mejoramiento de la administración pública y de sus servidores públicos, ha tenido diferentes etapas que han marcado su desarrollo. Una de ellas muy relevante y que incluso constituyó una base de la cual emanarían los estudios, los especialistas y las investigaciones más sobresalientes de México, ha sido aquella en la que el municipalismo se instituyó como un eje central de su vocación y compromiso con el mejoramiento de la administración pública local.

En su existencia el INAP tiene manifiesto el espíritu municipalista, de lo que dan cuenta sus tempranas actividades e interés en pro del municipio, este orden de gobierno ha constituido un motivo de enseñanza, estudio e investigación en el INAP casi desde que fue creado hace 63 años. En específico su participación en actividades dirigidas a estudiar los problemas y necesidades de las administraciones públicas municipales se remonta al año 1965, todavía como Instituto de Administración Pública (IAP). Tal como lo señala Gildardo Campero en ese año se iniciaron los estudios sobre administración municipal (Campero, 2006: XIX), cuando se prepara el primer documento sobre León, Guanajuato, un trabajo que también es relevante

porque se realizó en colaboración con la Organización de las Naciones Unidas y la Universidad de Nueva York.⁴⁹

Esto no debe resultar extraño pues es en 1961, cuando Gustavo Martínez Cabañas fue electo Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, cargo que desempeñó entre 1961 y 1968. Como presidente impulsó sobresalientes iniciativas para apoyar el fortalecimiento de la gestión de diversos gobiernos estatales y municipales.

El estudio realizado en Guanajuato (1965) fue un importante precedente que posibilitó que dos años más tarde se realizara otro sobre los métodos administrativos de 46 municipios de esa misma entidad, dicho trabajo se realizó en colaboración con la entonces Escuela Nacional de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México, cabe señalar que el estudio de campo se efectuó con estudiantes de la carrera de administración pública (Memoria INAP 1955/1990: 44).⁵⁰

Otras acciones relevantes en torno al municipio son que, en 1973 en Villahermosa, Tabasco, en el IAP, se realizó el seminario “Administración Municipal”, para presidentes municipales electos. Mientras que en Monterrey, Nuevo León, se llevó a cabo el seminario “Formación para Funcionarios municipales” en colaboración con el gobierno del Estado y el IAP estatal, en el que participaron 16 de sus municipios (Memoria INAP 1955/1990: 66).

En el mes de marzo de 1974, el INAP realizó un seminario de Capacitación para Instructores en Administración Municipal que fue convocado por el Capítulo Latinoamericano de la Unión Internacional de Administradores Locales de Quito, Ecuador.

⁴⁹ Cabe recordar que inicialmente el INAP (1955) se denominó Instituto de Administración Pública, cambió a Instituto Nacional de Administración Pública cuando, en 1974, se crean los Institutos de Administración Pública de los Estados y adquiere el carácter nacional que le caracteriza hasta hoy día.

⁵⁰ Esta actividad se realizó entre abril y julio. Cabe recordar que es al año 1968 cuando la Escuela Nacional de Ciencias Políticas se convierte en Facultad con la apertura de la maestría y el doctorado.

Municipalistas y municipalismo en México

Otro importante seminario sobre “el Régimen Financiero Local” tuvo lugar en 1977, participaron integrantes de la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional y representantes de 15 países latinoamericanos. Y entre febrero de 1978 y enero de 1979, en cooperación con la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, se impartió el Curso Superior de Administración Pública a funcionarios públicos federales, estatales y municipales (Memoria INAP 1955/1990: 85 y 90).

A principios de la década de 1980, las reformas hechas al artículo 115 constitucional, con las que se otorgaron a los municipios fuentes de financiamiento concretas, junto con el Programa Gubernamental de Descentralización de la vida Nacional se constituyeron como el marco que dio lugar a que en el INAP en 1981 se diera pauta a la publicación de la Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal con la colaboración de los IAP estatales.⁵¹

Ese año con el apoyo de la Universidad Autónoma de Morelos en ese estado se impartió el curso Administración Municipal, al tiempo que en el IAP de Yucatán se impartía el curso Actualización Administrativa para Presidentes Municipales Electos (Memoria INAP 1955/1990: 106-107).

Del mismo modo, en 1981, en colaboración con la Fundación Alemana para el Desarrollo internacional se realizó en Guadalajara, Jalisco, el seminario Nuevos Sistemas y Tecnologías de la Información en la Administración Municipal (Memoria INAP 1955/1990: 100-101).

En 1982 en un trabajo conjunto entre el INAP, la Universidad de Manchester, y el ayuntamiento de Tlalnepantla, tuvo lu-

⁵¹ Entre los articulistas de la Gaceta estuvieron: Jacinto Faya Viesca, José Gamas Torrúco, Salvador Valencia Carmona, José Trinidad Lanz Cárdenas, Raúl Olmedo, Jorge Carpizo, Felipe Solís Acero, Moisés Ochoa Campos, Gonzalo Martínez Corbalá, Carlos Reta Martínez, Arturo Núñez Jiménez, Romeo Flores Caballero, Juan Delgado Navarro, Alfonso Iracheta, Gabino Fraga, Ignacio Pichardo Pagaza, José Mejía Lira, José Martínez Vilchis, David Arellano, Roberto Ávalos, entre muchos otros. La Gaceta se publicó hasta enero de 2002, el último número publicado fue el 65 que versó sobre gobierno y gestión municipal (Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, México, INAP, 2002).

gar el curso Administración Municipal en este ayuntamiento (Memoria INAP 1955/1990: 113). Mientras que en Toluca, el INAP y el IAPEM organizaron el curso internacional “Administración Municipal”, también en coordinación con la Universidad de Manchester, además, el Consejo Británico. De este trabajo se derivó un Convenio de Cooperación entre el Departamento de Estudios Administrativos de la Universidad de Manchester y el INAP (ACCIÓN, Boletín 72, 1983: 5).

Como se ha percibido, una de las formas en que el INAP se ha acercado y colaborado al conocimiento de los órdenes de gobierno ha sido a partir de los Institutos Estatales de Administración Pública y a través de éstos ha tenido una comunicación más estrecha con los problemas y necesidades de la administración pública municipal, lo mismo que de forma directa.

Las reformas al artículo 115 también establecieron condiciones para la creación del Centro de Estudios de Administración Municipal (CEDAM) del INAP en 1983 que estaría cargo de Gustavo Martínez Cabañas, con la finalidad de apoyar los procesos de fortalecimiento municipal. (Campero, p. XX, Memoria INAP 1955/1990: 106-107 y 117).



Es así que en los primeros meses de la presidencia del Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, el 16 de junio de 1983 se creó el Centro de Estudios de Administración Municipal (CEDAM), como un órgano académico y de asesoría, que se instituyó como medio de

Municipalistas y municipalismo en México

apoyo a la reforma al Artículo 115 constitucional para fortalecer al municipio, y que se constituyó como una de las grandes causas nacionales del momento a las que el INAP responde con la creación del CEDAM (Acción, Boletín, 74, 1983: 2).

En el Presídium de la ceremonia de presentación e inauguración estuvieron presentes José Francisco Ruiz Massieu, Jacinto Faya Viesca, Gustavo Martínez Cabañas, Ignacio Pichardo Pagaza, José Chanes Nieto y Víctor Bravo Ahuja. Mientras que entre los invitados que tuvieron una importante participación estuvo Raúl Olmedo quien señaló que el fortalecimiento municipal “es una tarea de educación que permitirá infundir a las autoridades municipales la autoconfianza, para que creen su propio desarrollo” (Acción, Boletín, 74, 1983: 3).

Por su parte, Alejandra Moreno Toscano recomendó la “integración de un centro de documentación e información especializado en la materia” (Acción, Boletín, 74, 1983: 3). Juan Delgado Navarro expresó que “las acciones del CEDAM se deben encaminar básicamente a la preparación, capacitación y asistencia técnica a los municipios para que se encuentren en la posibilidad de mejorar sus propios recursos y hagan realidad las nuevas disposiciones del artículo 115” (Acción, Boletín, 74, 1983: 3)

Otra importante participación correspondió a Sergio Gutiérrez Salazar quien comentó que “el Centro deberá establecer sus programas de fortalecimiento en base a las demandas que surjan de los municipios”. Moisés Ochoa Campos, también presente, se pronunció por priorizar la asesoría para instrumentar en las leyes orgánicas municipales las reformas constitucionales (Acción, Boletín, 74, 1983: 3).

En síntesis, los principales propósitos del CEDAM, como lo expresó el propio Gustavo Martínez Cabañas, se refirieron de la siguiente manera: realizar investigación aplicada y difundirla, organizar seminarios y reuniones de trabajo, así como conferencias sobre diferentes aspectos de la vida municipal, brindar asesoría y asistencia técnica especializada para los

municipios del país cuando lo solicitaran (ACCIÓN Boletín 74,1983: 2).

Uno de los grandes ejes de trabajo del CEDAM sería proporcionar capacitación a los servidores públicos municipales, al tiempo que fungir como foro para el intercambio de académicos y practicantes. Además de que Acción, el Boletín mensual del INAP, desde entonces incluiría un apartado sobre las actividades del CEDAM.⁵²

Entre las primeras actuaciones emanadas del CEDAM tuvo verificativo la Consulta Popular para la Reforma Municipal por medio de cuatro foros regionales (Toluca, Saltillo, Veracruz y Mazatlán) en los que participaron los IAP estatales y los miembros del Consejo Directivo del INAP, al tiempo que continuaban los trabajos de fortalecimiento municipal como la Reunión realizada en Villahermosa Tabasco donde participaron 17 municipios. Este año también se realizaron cursos de capacitación en administración municipal en Puebla, y en Chilpancingo Guerrero.

Cabe realizar un breve paréntesis para señalar que en noviembre de 1983 se publicó el libro “El Desafío Municipal”, de Raúl Olmedo, este hecho es resaltable porque en el Instituto Político Nacional de Administradores Públicos (IPONAP), que fue promotor de esta investigación, estaba integrado por asociados del INAP y presidido por quien escribe este trabajo. A partir de este foro también los asociados del INAP promovieron con fuerza y enorme voluntad al municipio como promotor de desarrollo organizando diversas jornadas de análisis.⁵³

⁵² Hasta abril-junio de 1988, número 133, se denominó “Acción, Boletín Mensual del Instituto Nacional de Administración Pública”. A partir de julio-diciembre con el cambio de Consejo Directivo, ese mismo año, se denominó Revista “Acción”. (Acción, 134.)

⁵³ Entre los participantes en la organización del IPONAP que a su vez integraban al INAP como asociados están el Fernando Solana, Alejandro Carrillo Castro, Raúl Olmedo, Felipe Solís Acero, José Francisco Ruiz Massieu, Manuel Camacho, Carlos Almada, Eduardo Guerrero del Castillo, Mauricio Valdés, José Castelazo, Valentín H. Yáñez Campero, entre otros. IPONAP, *Política Nueva*, Año 3, vol. 3, Boletín de Información Interna, noviembre de 1983.

Municipalistas y municipalismo en México



Inauguración del “Seminario México Ahora”, 7 de septiembre de 1983.



Carlos Reta Martínez, entonces presidente del IPONAP, en la jornada “El Desafío Municipal” el 5 de octubre de 1983.

Para 1984 las actividades más sobresalientes son el Seminario de capacitación para Instructores en Administración Municipal, desarrollado en colaboración con el Capítulo Latinoamericano de la Unión Internacional de Administradores Locales de Quito, Ecuador. En cooperación con el gobierno del Estado de México se realizó el seminario Recursos Humanos y Carrera Administrativa Municipal. Además, en cooperación con la Universidad de Manchester, Inglaterra, se verifica en Tabasco el curso Administración Municipal (Memoria INAP 1955/1990: 123).

Un resultado concreto de las labores del CEDAM ese mismo año fue el inicio de la publicación del Boletín Municipal del

INAP, de periodicidad mensual, esta publicación se constituyó como el órgano de difusión y orientación de la administración pública municipal, en el que se informaba expresamente a los presidentes, autoridades y servidores públicos municipales sobre los programas, reuniones, normatividad, premios, encuentros y seminarios relacionados con las tareas y el fortalecimiento del municipio. Se reseñaban los eventos más relevantes, lo mismo que actos oficiales relativos a las acciones del gobierno federal respecto a la descentralización, presupuesto, pactos económicos, explicaciones sobre los mecanismos de participación popular en el municipio o su relación con la asistencia social, entre muchos otros (Boletín Municipal, 1985-1996).

El CEDAM se había convertido en el centro de gravedad de las actividades de capacitación y formación municipal. La Asamblea General de 1985 informó que “el Centro de Estudios de Administración Municipal ha impartido cientos de horas-clase, talleres y seminarios a servidores municipales en más de 14 estados de la federación” (Revista Acción, 1985, 103: 2)

1985 también constituyó un año lleno de actividades en torno al municipio, se impartieron cursos en el Estado de México, en Guadalajara, Jalisco, en Tlaxcala y en Jalapa, Veracruz, principalmente. Pero sobre todo resalta que la creación del CEDAM ofrece como resultado de su labor la publicación de los primeros cuatro cuadernos de la colección Guías Técnicas para Autoridades Municipales. Además de que se publica el libro de Gustavo Martínez Cabañas: *La Administración Estatal y Municipal en México* (Memoria Institucional 1955-2010: 136).

Al celebrarse ese año el 27 Congreso Mundial de Municipios en Río de Janeiro, el CEDAM participó muy activamente en el desarrollo del evento, y su titular Martínez Cabañas fungió como relator general del Congreso, (Boletín Acción, 103: 17).

En 1986 se firmó un convenio con la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística para realizar estudios sobre el municipio (Memoria INAP 1955/1990: 123), otras actividades sobresalientes fueron la elaboración de las Guías Técnicas de Admi-

Municipalistas y municipalismo en México

nistración Pública Municipal, a finales ese año se llegó a la publicación del número 21. (Memoria Institucional 1955-2010, 104) (Revista Acción, 115: 19).

Como es perceptible, entre las principales tareas del CEDAM estuvo la publicación de la Serie “Guías Municipales”, pero también la de los “Manuales sobre Administración Municipal”, relativos a servicios públicos de ese ámbito. Cabe señalar que en 1987 los “manuales”, que sumaron un total de 10 se editaron dentro del Convenio de Colaboración que se firmó con BANOBRAS (Memoria INAP 1955/1990: 143).⁵⁴

Otras actividades a destacar se relacionan con la vinculación que se había establecido para trabajar en el fortalecimiento municipal, como se puede observar en el Programa Académico en Administración y Legislación Municipal en el que junto con el INAP participaron 29 universidades del país. Y destaca el trabajo en colaboración con instituciones como el Instituto de Estudios sobre el Gobierno Local de la Universidad de Birmingham, Inglaterra, el Instituto de Estudios de Administración Local de España. Asimismo, con instituciones como la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística y el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

Asimismo, se ha destacado que entre 1983 y 1988, el CEDAM tuvo importantes resultados que comprenden la extensión de sus actividades a las 31 entidades federativas del país, mediante actividades de asistencia técnica, capacitación, información e investigación sobre diversas áreas de la gestión pública municipal. Destaca la importante cantidad de cursos y seminarios que se organizaron e impartieron a las autoridades municipales. Todas estas acciones se llevaron a cabo buscando el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los municipios (Memoria de Actividades 1983-1988, 1988: 9).

En términos de cifras este periodo reportó la impartición de 225 cursos y seminarios a 11,050 participantes. Estas actividades no se restringieron al ámbito nacional pues el

⁵⁴ Entre 1985 y 1988 se publicaron las 25 guías técnicas en su primera edición. La segunda edición se publicó en 1993.

CEDAM tuvo participación en diversos eventos internacionales como el Seminario sobre Estrategias para la Capacitación de los Gobiernos Locales en Latinoamérica en Quito, Ecuador, en 1983; el VII Congreso Mundial de Municipios en 1985, en Brasil; el Congreso Iberoamericano de Autoridades Locales en 1988, en Guadalajara, Jalisco.

De este periodo también, como se señaló antes, es resultado la publicación de la colección completa de los Manuales de Administración Municipal en diez volúmenes, en coedición con BANOBRAS, y de 21 de las 25 Guías Técnicas para la Administración Municipal. Asimismo, se registra la publicación de libros como: La Administración Pública Municipal y el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia; La Salud y el Municipio, y diversos reglamentos para ayuntamientos como los de Novolato, Sinaloa y Jilotepec, Estado de México (Memoria de Actividades 1983-1988, 1988: 9).

Sobre asistencia técnica el CEDAM contribuyó al mejoramiento administrativo de diversos municipios en los que se pusieron en marcha programas integrales de organización y reglamentación. El Boletín Municipal constituyó el principal instrumento para comunicar e informar a las autoridades municipales del país en temas de actualidad y con reseñas bibliográficas (Memoria de Actividades 1983-1988, 1988: 10).

Entre 1988 y 1993 se llevaron a cabo diversos programas entre los que resalta el Programa con los sistemas DIF municipales. Incluyó la realización de cursos sobre el tema “El municipio y los Programas Institucionales”, que se impartieron a las autoridades y los servidores públicos del DIF, lo mismo que a las presidentas de los DIF municipales (Informe de Actividades 1988-1993: 25).

Casi al finalizar la década de 1980 y con la finalidad de ahondar en los estudios sobre federalismo y relaciones intergubernamentales, en los últimos meses de 1988 el CEDAM se convirtió en el Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal (CEDAEM), ampliando sus objetivos para apoyar

Municipalistas y municipalismo en México

también a las entidades federativas. Es de este modo que estando el INAP presidido por el Lic. Raúl Salinas Lozano, sumó el tema estatal al ámbito de estudio del Centro, con lo que extendió su campo de actividades (Revista Acción 134, 1988).

Entre sus principales propósitos se señala el desarrollo de proyectos de investigación y organización, lo mismo que programas especiales solicitados por los propios municipios. El CEDAEM permitió fortalecer las vías de comunicación con los gobiernos locales, fungiendo como un medio eficaz para el intercambio de ideas y experiencias.

Poco tiempo después, en julio-agosto de 1989 el CEDAEM se convierte en Coordinación de Estudios de Administración Estatal y Municipal.⁵⁵ En marzo-abril de 1990 se vuelve a denominar Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal (Revista Acción, 142, 1990) Cabe señalar que Martínez Cabañas fue Director del CEDAEM del INAP desde 1983 hasta 1993, tiempo en que realizó una gran labor en cuanto al fortalecimiento municipal y los estudios municipales.

El Programa de fortalecimiento municipal, fue otra de las acciones sobresalientes que fue desarrollado para contribuir a la modernización de las administraciones municipales, consistió en actividades de actualización de conocimientos, asistencia técnica y capacitación de los servidores públicos. Buscaba brindar asistencia técnica y capacitación a las autoridades municipales y a sus servidores públicos sobre asesoría técnica, operativa, normativa y jurídica en áreas como las siguientes: administración y gestión pública, servicios públicos, obra pública, hacienda municipal, entrega y recepción de tesorerías, participación comunitaria, seguridad pública y desarrollo urbano y ecológico (Informe de Actividades 1988-1993: 25).

Con este programa el INAP tuvo presencia en 10 entidades de la república, en todos los casos elaborando diagnósticos de necesidades de capacitación y estudios preliminares para proceder a la capacitación (Informe de Actividades 1988-1993: 26).

⁵⁵ Como es perceptible sus siglas siguen siendo las mismas: CEDAEM.

En el caso de los presidentes municipales este programa se diseñó buscando proporcionarles, dado que recién habían resultado electos, un panorama sobre las funciones que deberían realizar en sus nuevos cargos, en 1993 se capacitó a 217 autoridades municipales en Puebla y a 40 en Guerrero (Memoria 1993-1997: 58-59).

Otro programa resaltable es el que se verificó en el marco del Programa Nacional de Solidaridad, en 1991 el INAP diseñó y puso en marcha un programa de capacitación para los integrantes de los consejos y comités locales de solidaridad, a partir de este ejercicio se proyectaba atender a 1400 municipios (Informe de Actividades 1988-1993: 26).

Un segundo momento de este programa dio inicio en 1992, ahora en conjunto con BANOBRAS y el BID, lo que respondió a la petición de la Unidad de Apoyo al Desarrollo Municipal de la Secretaría de Desarrollo Social. Con el programa se diseñó y puso en práctica una metodología para realizar diagnósticos institucionales, financieros y administrativos de los municipios (Informe de Actividades 1988-1993: 27).

En cuanto a divulgación, el programa editorial realizado en torno al municipio da cuenta de la publicación mensual del Boletín Municipal que se estuvo editando mensualmente y en el que se informaban y analizaban los tópicos de mayor interés para los servidores públicos municipales⁵⁶. Como ya se mencionó antes, la otra publicación importante era la Gaceta Mexicana de Administración Pública Municipal y Estatal que tuvo difusión especialmente en los estados de Baja California, Baja California Sur, El Estado de México, Sonora, Nuevo León, Colima, Puebla, Chiapas y Sinaloa, y se reeditó el libro de Gustavo Martínez Cabañas, *La Administración Estatal y Municipal de México* (Informe de Actividades 1988-1993: 30).

En 1994 se cambia la titularidad de la Coordinación de Estudios de Administración Estatal y Municipal, que entonces quedó a cargo de Roberto Ávalos. En el programa de trabajo presentado

⁵⁶ El boletín se publicó hasta el año 1997.

Municipalistas y municipalismo en México

se especifica que se buscará la consolidación de los programas del CEDAEM, tomando como base la estructura y servicio de los Institutos Estatales de Administración Pública de todo el país. Sus objetivos se definen como el fortalecimiento de la capacidad normativa y rectora del INAP en programas coordinados con los IAPs y los gobiernos estatales y municipales, en la diversificación de la asistencia técnica, junto con el apoyo para la formación y actualizaciones de administradores públicos para avanzar en la modernización y promover el desarrollo de una mejor teoría y práctica de la administración estatal y municipal (Revista Acción, 160, 1994).

Posteriormente, entre julio y agosto de 1996 la Coordinación de Estudios de Administración Estatal y Municipal se convierte en la Coordinación de Estados y Municipios, quedando a cargo de María del Pilar Conzuelo Ferreyra (Revista Acción 174, 1996).

Algunas de las actividades más sobresalientes realizadas entre 1993 y 1997 son las siguientes:

Se desarrollaron esfuerzos para contribuir a la modernización de las administraciones municipales por medio de actividades de actualización de conocimientos y capacitación de los servidores públicos. En el estado de Guerrero participaron 110 servidores públicos (síndicos y regidores) (Memoria 1993-1997: 58-59).

Con el programa de Fortalecimiento Municipal se continuó proporcionando a los presidentes municipales electos, un panorama global de las funciones y tareas que desempeñarán en sus nuevos cargos.

Se suscribieron convenios de consultoría y asistencia técnica para implementar programas de modernización (Sonora), se diseñaron programas para la implementación del servicio civil de carrera (Michoacán). Se realizaron jornadas de Administración Pública en Chiapas (1996) para intercambiar ideas y experiencias sobre las principales tendencias de la administración federal, estatal y municipal. Y entre otras actividades, se realizó el ciclo de conferencias sobre la Administración de la Obra Pública

Estatal y Municipal en Chiapas (1997) (Memoria 1993-1997: 58-59).

También entre 1993 y 1997 se verificó una importante labor de divulgación de temas municipales a partir de la actualización de los manuales municipales, lo que significó producir una nueva edición de 10 manuales sobre administración municipal, que se publicaron en colaboración con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. A los diez documentos base se agregaron 4 nuevos con los temas de fuentes de financiamiento municipal, alumbrado público, autoridades auxiliares municipales, asistencia y seguridad pública. También se reimprimieron las 25 guías técnicas de Administración Municipal (Memoria 1993-1997: 74, 75).

Para inicios de 1998 la Coordinación de Estados y Municipios la asume José de Jesús Arias Rodríguez (Revista Acción, 183), hasta 2002 cuando la Coordinación desaparece, también cesa la publicación de la Gaceta de Administración Estatal y Municipal, y otro documento en el que se plasmaba regularmente información sobre estados y municipios: la Revista Acción.

Es evidente que la actividad que el INAP desarrolló en torno al municipio durante este periodo fue emblemática, sobre todo por estar a cargo de un municipalista tan distinguido como Martínez Cabañas, si bien hoy día no se despliegan con la misma intensidad, el municipio continúa siendo un tema predilecto de interés en el INAP pues no se puede dejar de reconocer su importancia. Desde luego, los trabajos relativos al ámbito municipal se han continuado desarrollando tanto en consultoría, asistencia técnica, formación y capacitación de servidores públicos locales,⁵⁷ claro está no en la misma medida,

⁵⁷ En marzo de 2015, en la Escuela de Medicina se realizó la Jornada de Formación y Capacitación Política y Administrativa para candidatas mujeres de los tres partidos (PRI, PAN y PRD) en la que participaron más de 1000 mujeres por México. En septiembre en Paraíso, Tabasco se realizó para el PRD la Jornada de formación y capacitación política y administrativa para Presidentes Municipales y sus equipos de trabajo. En octubre con el PAN en Naucalpan, Estado de México, se organizó la Jornada de Formación y Capacitación Administrativa para Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos ganadores en las elecciones de junio, 2015.

Municipalistas y municipalismo en México

pero podemos destacar puntos importantes como la continua presencia de investigaciones sobre el municipio en el Premio INAP, de gran reconocimiento, que han sido constantemente galardonadas, de hecho, hasta 2017, tres de los últimos cinco premios, han correspondido al análisis de la problemática municipal. Ver anexos 1 y 2.

Como es patente, el INAP logró establecer una importante fuente de conocimiento respecto a investigación, formación y capacitación, asistencia técnica, foros de consulta y análisis sobre los temas municipales, pero sobre todo había establecido una importante red de colaboración y comunicación con los IAPs y desde éstos como canales de comunicación con los municipios. Desde algunas perspectivas se considera que esta presencia se fue debilitando, en particular cuando empezaron a predominar los gobiernos de alternancia política que dieron preferencia a las universidades y consultorías privadas.

Los IAPs tuvieron fuertes afectaciones, lo que encuentra su explicación en que, como sucede hasta hoy día, la mayoría de los IAPs depende de los recursos que los ejecutivos estatales les canalizan a cambio de sus servicios, lo que resultó modificado cuando, al cambiar el partido político en el gobierno, no se entendió la razón de ser de la existencia, funciones y potencialidades de los IAPs como medio para apuntalar la formación y capacitación de sus servidores públicos; sino que se visualizaron como herencias de administraciones anteriores. Esta situación presentó una problemática complicada que al inicio resultó en el cierre de muchos IAPs y, por consiguiente, en la pérdida de continuidad en una labor de preparación de servidores públicos que ya se había establecido.

Sólo hacia los últimos años se vuelve a reconsiderar su papel, reestableciéndolos en algunos casos o incluso con intentos de institucionalizar su existencia como medios de apoyo a los gobiernos estatales. Es claro que la renovación y fortalecimiento de los IAPs, puede ser la punta de lanza para que la red de interacción se forme de nueva cuenta en la idea de apoyar el fortalecimiento tanto de estados como de municipios. En esta

labor el INAP busca propiciar escenarios y condiciones aptas para posibilitar de nueva cuenta esta red de colaboración.

Pero, además, el INAP ha renovado y establecido nuevos vínculos con organizaciones interesadas en el desarrollo y progreso del municipio, sólo por dar un ejemplo se puede mencionar la estrecha relación que se tiene con la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM), con la Asociación de Autoridades Locales de México A. C., (AALMAC), con la Asociación de Municipios de México (AMMAC), y con la Confederación Nacional de Municipios de México (CONAMM), con estas organizaciones se realizan actividades y proyectos en conjunto. Al mismo tiempo que los diversos vínculos que se están forjando de nueva cuenta con los especialistas en el estudio de los municipios, muchos de ellos son quienes han elaborado los valiosos documentos que comprenden esta obra que, no tengo duda, puede calificarse de monumental por todo lo que en ella se comprende y que servirá como un nuevo comienzo, una nueva etapa en la trayectoria que el INAP está desarrollando alrededor del municipio.

Sirva esta gran labor que han efectuado los investigadores que trabajaron con gran ahínco para traducir la intención de este libro en realidad palpable, como muestra fehaciente de la preocupación e interés en el progreso del municipio, al tiempo que haga constar que nuestra tarea y compromiso es que el INAP continúe siendo una institución de vocación municipalista, ahora en una nueva faceta de colaboración y comunicación con los estudiosos, investigadores, servidores públicos e instituciones interesadas en su estudio y mejoramiento, sin el cual no se podrá generar un sólido progreso nacional.

Anexo 1. Trabajos sobre el municipio galardonados en el Premio INAP

AÑO	TÍTULO	NOMBRE	PREMIO
1976	La hacienda municipal	Aquiles Gaitán Aguilar	M e n c i ó n especial
1977	Análisis de la estructura organizacional vigente en un municipio de México	Heriberto M. Galindo Quiñones	Segundo lugar

Municipalistas y municipalismo en México

AÑO	TÍTULO	NOMBRE	PREMIO
1984	La reforma municipal y el derecho constitucional. Elementos para una teoría constitucional del municipio	Juan Ugarte Cortés	Segundo lugar
1985	Administración municipal y reforma política. Legitimidad y participación ciudadana en el Municipio de Naucalpan, Estado de México, 1982-1985	Roberto Ávalos Aguilar	M e n c i ó n especial
1993	La autonomía municipal en México y en España: derecho comparado	Jesús Covarrubias Dueñas	M e n c i ó n especial
1994	El municipio en México. Bases normativas o reglamentos autónomos	María Inés Aragón Salcido.	M e n c i ó n especial
2000	De la prestación directa a la privatización del servicio de limpia en el municipio de Puebla (1987-1996)	Enrique Guillermo Muñoz	M e n c i ó n especial
2003	El cambio político en los municipios y su impacto en las finanzas municipales	Saúl Ramírez Antonio	M e n c i ó n especial
2005	El desarrollo local en el contexto de la globalización. Tres casos de estudio en el Estado de México: San Mateo Atenco, Valle de Bravo y Villa Guerrero	José Alejandro Vargas Castro	Premio INAP
2006	La revolución silenciosa en la gestión pública local. Factores asociados al número de innovaciones en los municipios mexicanos 2000-2004	Juan Poom Medina	Premio INAP
2009	Gestión Local e Intergubernamental de los Residuos Sólidos Urbanos. Una Evaluación de las “Buenas Prácticas” en los Municipios Mexicanos”	Ana Lucía Rodríguez Lepure	M e n c i ó n honorífica
2009	Un Estudio de Caso sobre la Emergencia de Redes de Políticas Públicas en la implementación del Programa 3 x 1 para migrantes en el Municipio de San Luis Potosí, 2002-2006	Maricarmen Morales Gómez	M e n c i ó n especial
2010	Evaluación del desempeño municipal. Propuesta metodológica para los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán.	Hugo Amador Herrera Torres	Premio INAP

Carlos Reta Martínez

AÑO	TÍTULO	NOMBRE	PREMIO
2011	Administración pública comunitaria y gobierno local en México: Las Autoridades Auxiliares Municipales	Humberto Polo Martínez	Segundo lugar
2011	El Financiamiento en la Hacienda Local. Factores políticos e institucionales asociados al endeudamiento municipal en el noroeste de México 1989-2007".	Jehú Jonathan Ramírez Camberos	M e n c i ó n honorífica
2012	Democracia y gestión pública municipal	Roberto Arias De La Mora	Premio INAP
2013	Gobiernos locales y agendas de gobierno. ¿A quién responden?	Oliver David Meza Canales	Premio INAP
2016*	La hechura de la política de desarrollo social en los municipios de México	Pablo Alberto Pineda Ortega	Premio INAP
2016	Desarrollo Municipal en México. Agenda "Desde lo Local como modelo de planeación del desarrollo local. Resultados 2006-2013"	Germán Ruiz Méndez	Tercer lugar

Fuente: Instituto Nacional de Administración Pública, Memoria Institucional, 1955-2000, México, 2000. Subdirección de Desarrollo y Difusión de la Cultura Administrativa, INAP.

Anexo 2. Publicaciones sobre el Municipio

(Ordenadas por año de publicación)

- Martínez Almazán, Raúl. *Las Relaciones Fiscales y Financieras Intergubernamentales en México: Propuesta para un Sistema Nacional de Asignación de Recursos Financieros a los Estados y Municipios*. México (1980). Mención Honorífica en el Premio INAP, 1980.
- Ávalos Aguilar, Roberto. *Administración Municipal y Reforma Política: Legitimidad y Participación Ciudadana en el Municipio de Naucalpan*, Estado de México 1982-1985. México (1986). Mención Especial en el Premio INAP, 1985.
- Martínez Cabañas, Gustavo, *La Administración Estatal y Municipal de México*, México, CONACYT/INAP, 1985.
- La Administración Pública Municipal y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)*, México, INAP, 1987.
- Camelo, Julio, Gámez, Luis y Pérez Arturo, *La Educación y el Municipio*, México, INAP-SEP, 1988.
- INAP, *Tercera Reunión de la Coordinación Nacional de Oficiales Mayores, Secretarios y Directores de Administración de los Gobiernos de los Estados y Municipios*, Secretaria de Gobernación, Instituto de Administración Pública, Centro de Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de Sinaloa. México: SG: INAP (1991). 193p.
- Aragón Salcido, María Inés. *El Municipio en México ¿Bases Normativas o Reglamentos Autónomos?*, Mención Especial en el Premio INAP, México INAP, 1994.
- INAP, *Diagnóstico del Sistema de Contribución y Distribución de la Hacienda Pública Estatal y Municipal*, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, INAP, 1994.
- INAP-CEDEMUN, *La Protección Ecológica en los Municipios*, Instituto Nacional de Administración Pública; Centro Nacional de Desarrollo Municipal. México, INAP: CEDEMUN, 1995.
- Núñez Jiménez, Enrique, *Guía para la Preparación de Proyectos de Servicios Municipales*, México, INAP, 1995.

- INAP, *Historia del Municipio Mexicano*, Instituto Nacional de Administración Pública; Centro Nacional de Desarrollo Municipal. 3 México: INAP: CEDEMUN (1995). 29 P. 13771, Núm. 1.
- INAP, *Diagnóstico de Contribución y Distribución de la Hacienda Pública Estatal y Municipal*, México, INAP, 1996.
- INAP, *Manual de la Salud y el Municipio*. México: INAP: BANOBRAS. (1997). 105p.
- INAP, *La Administración Local en México*, 1997. México, INAP, 3 Tomos.
- INAP, *Federalismo y Reforma Administrativa Municipal*, Memoria del IV Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo y Calidad, Villahermosa Tabasco, abril, 1998, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Gobierno del Estado de Tabasco, INAP, 1998.
- INAP, *Profesionalización de Servidores Públicos en México*, México, INAP, 1999. 3 Tomos.
- INAP/SECODAM, *Federalismo y Reforma Administrativa Municipal*, México, INAP/SECODAM, 1999.
- INAP, *Reforma del Estado y del Gobierno en la Administración Pública Estatal y Municipal*, México, INAP, 2000.
- Muñoz, Enrique, *De la Prestación Directa a la Privatización del Servicio de Limpia en el Municipio de Puebla (1987 / 1996). La Política de Limpia o por qué el Gobierno Municipal Decide una cosa y no otra / Enrique Guillermo Muñoz*. México, INAP, 2001. Mención Honorífica. Premio INAP 2000.
- Merino Mañón, José, *Una Nueva Hacienda Pública Municipal*, México, INAP, 2001.
- Fernández Ruiz, Jorge, *Servicios Públicos Municipales*, México, INAP/UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- Reyes González, Claudia y Morales Cabrera Juan, *Autonomía y Descentralización en el Municipio Mexicano*, México, 2003. Investigación Participante en el Premio INAP, 2002.
- Ramírez Antonio, Saúl, *El Cambio Político en los Municipios y su Impacto en las Finanzas Municipales*, México INAP, 2004. Mención Honorífica Premio INAP, 2003.

Municipalistas y municipalismo en México

- López Solís, Dana Aly, *Sustentabilidad Urbana y Gestión de Residuos Sólidos Urbanos. Estudio Comparado entre los Municipios de Naucalpan y Tlalnepantla*. México, INAP (2005). 264p. Primer Lugar, Premio INAP. 2004.
- Poom Medina, Juan, *La Revolución Silenciosa en la Gestión Pública Local. Factores Asociados al Número de Innovaciones en los Municipios Mexicanos 2002-2004*. México, INAP, 2007. Premio INAP. 2006.
- Herrera Torres, Hugo Amador. *Evaluación del desempeño municipal. propuesta metodológica para los Municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán*, México, 2011. Premio INAP 2010.
- Polo Martínez, Humberto, *Administración pública comunitaria y gobierno local en México: Las Autoridades Auxiliares Municipales*, México, INAP, 2012.
- Arias De La Mora, Roberto, *Democracia y Gestión Pública Municipal*, México, INAP, 2013.
- Pérez Rasgado, Fernando, *Tipología del Municipio Mexicano para su Desarrollo Integral*, México, INAP, 2014.

REFERENCIAS

- Acción, Boletín Mensual del Instituto Nacional de Administración Pública, Núm. 72, Abril de 1983.
- Acción, Boletín Mensual del Instituto Nacional de Administración Pública, Núm. 103, Octubre de 1985.
- Boletín Municipal, Órgano de Difusión y Orientación de la Administración Pública Municipal, enero-marzo, 1984, No. 1, Instituto Nacional de Administración Pública.⁵⁸
- Boletín Municipal, Órgano de Difusión y Orientación de la Administración Pública Municipal, mayo de 1995, No. 131, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Campero, Gildardo, "INAP, Medio Siglo de Contribuir al Mejoramiento de la Administración Pública," Revista de Administración Pública, Antología Conmemorativa, Núm. 111, Tomo 1, Vol. XL, Instituto Nacional de Administración Pública, 2006.

⁵⁸ Se realizó una revisión al Boletín Municipal publicado entre 1985-1996.

- Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, México, No. 1, enero-marzo, 1981, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, México, No. 65, enero, 2002, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Instituto Nacional de Administración Pública, Memoria de Actividades, 1955/1990, México, 1990.
- Instituto Nacional de Administración Pública, Memoria de Actividades 1983-1988, México, 1988.
- Instituto Nacional de Administración Pública, Informe de Actividades 1988-1993, México, 1993.
- Instituto Nacional de Administración Pública, Memoria de Actividades, 1993-1997, México, 1997.
- Instituto Nacional de Administración Pública, Memoria de Actividades, 1998-1999, México, 1999.
- Instituto Nacional de Administración Pública, Memoria Institucional, 1955-2000, México, 2000.
- IPONAP, *Política Nueva*, Año 3, vol. 3, Boletín de Información Interna, noviembre de 1983.
- Revista Acción, Instituto Nacional de Administración Pública, Núm. 134, julio-diciembre, 1988.
- Revista Acción, Instituto Nacional de Administración Pública 142, marzo-abril, 1990.
- Revista Acción, Instituto Nacional de Administración Pública, Núm. 160, enero-marzo, 1994.
- Revista Acción, Instituto Nacional de Administración Pública, Núm. 174, julio-agosto, 1996.
- Revista Acción, Instituto Nacional de Administración Pública, Núm. 183, enero-febrero, 1998.

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP)

Antonio Inoue Cervantes

Introducción

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)⁵⁹, a pesar de que desde su origen se constituyó como una Asociación Civil, siempre ha tenido vocación de servicio público orientado a contribuir al mejoramiento de las entidades y dependencias públicas, así como al perfeccionamiento institucional de la administración pública. De esta manera, el INAP colabora con los diferentes ámbitos de gobierno de nuestro país (federal, estatal y municipal).

El primer gran aporte al quehacer de la administración pública lo constituyó el primer número de la Revista de Administración Pública, el 16 de abril de 1956, en esa edición se presentaron artículos cuyo contenido giraba en torno a temas como la formación de funcionarios públicos, temas financieros, así como los planes de desarrollo en la administración pública federal en México (INAP, 2010a).

A partir de entonces y a lo largo de la historia del Instituto, el campo de acción, así como el interés, se amplió hacia diferentes espacios y asuntos relacionados con la administración de los recursos públicos (asesoría, asistencia técnica, capacitación,

⁵⁹ El 7 de febrero de 1955 se llevó a cabo la sesión inaugural del Instituto de Administración Pública, en el Salón Panamericano de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los fundadores fueron: Francisco Apodaca, José Attolini, Enrique Caamaño Muñoz, Antonio Carrillo Flores, Mario Cordera Pastor, Daniel Escalante, Gabino Fraga Magaña, Jorge Gaxiola, José Iturriaga Saucó, Gilberto Loyo, Rafael Mancera Ortiz, Antonio Martínez Báez, Lorenzo Mayoral Pardo, Alfredo Navarrete, Alfonso Noriega, Raúl Ortiz Mena, Manuel Palavicini Piñero, Álvaro Rodríguez Reyes, Jesús Rodríguez y Rodríguez, Raúl Salinas Lozano, Andrés Serra Rojas, Catalina Sierra Casasús, Ricardo Torres Gaitán, Rafael Urrutia Millán y Gustavo R. Velasco. En esta sesión se eligió al Dr. Gabino Fraga como el primer presidente del Instituto. El Consejo Directivo quedó integrado por el Dr. Andrés Serra Rojas como vicepresidente; Lic. Mario Cordera Pastor, como Tesorero; los Lic. José Attolini, Daniel Escalante, Alfredo Navarrete, Jesús Rodríguez, Raúl Salinas Lozano, Catalina Sierra, y Rafael Urrutia, como consejeros; y el Lic. Álvaro Rodríguez Reyes como Secretario Ejecutivo (INAP, 2010).

entre otras actividades), por lo que se crearon vínculos con el sector político y con el académico. Además de ello, se establecieron relaciones institucionales con los gobiernos estatales y municipales, incluso se han generado lazos con organizaciones e institutos de otros países aprovechando la ventaja que da el hecho de ser una sección del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

Es por ello por lo que en el presente capítulo se presenta de manera general y reseñada la amplia contribución que el Instituto Nacional de Administración Pública A.C. ha hecho a favor del desarrollo municipal, reconociendo que se necesita fortalecer el esquema federal mediante estrategias que conjunten a los tres ámbitos de gobierno y en las que se asuman como interdependientes.

Acciones promunicipalistas del INAP.

Primeros esfuerzos por el fomento hacia los gobiernos locales

Al interior del Instituto el auge del interés por los gobiernos locales y en especial por el municipio se dio durante el periodo del Mtro. Gustavo Martínez Cabañas (1961 a 1967) como presidente del entonces Instituto de Administración Pública. La razón era que, tanto su formación académica como su desempeño profesional, lo llevaron a tener una particular inquietud por este espacio gubernamental y que a la larga se convertiría en su principal campo de conocimiento y de acción⁶⁰.

En este período, en el Instituto se impulsaron iniciativas para apoyar la gestión de los gobiernos estatales y municipales; entre las más destacadas puede mencionarse el primer Seminario para funcionarios de hacienda y presupuestos de las entidades

⁶⁰ Como se muestra en esta misma obra, en el capítulo destinado al Mtro. Cabañas, él tuvo experiencias laborales que lo acercaron a la administración municipal, pues diseñó el Programa de Fortalecimiento Municipal en Guerrero, así como el Programa de Asistencia y Capacitación Municipal en Quintana Roo. Para más información, consultar el capítulo "El Maestro Gustavo Martínez Cabañas. Visionario del fortalecimiento de los gobiernos municipales mexicanos", elaborado por la Dra. Ady Carrera.

Municipalistas y municipalismo en México

federativas de la República, organizado en el año de 1963; además del estudio sobre los Aspectos administrativos del gobierno del municipio de León, Guanajuato, en el año de 1965 (INAP, 2010a).

Desde mediados de la década de 1960 hasta la década de 1980, el Instituto fomentó la creación de Institutos Estatales de Administración Pública⁶¹, como una estrategia para establecer relaciones de colaboración con los gobiernos locales. Hasta 1978 las entidades federativas que contaban con un IAP eran: Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán.

Ediciones orientadas al municipio.

En materia editorial, el Instituto publicó por primera vez un número dedicado a la Administración Estatal y Municipal en la Revista de Administración Pública (RAP), Número 33, en 1978. En esa edición se puso atención a dos temas que fueron el eje de discusión de los principales artículos que abordaron al municipio como objeto de estudio, por una parte, se trató el desarrollo urbano y, por otra parte, los asuntos financieros. Los artículos fueron los siguientes:

- Jaime Luna Traill, *“Los Planes Estatales y Municipales de Desarrollo Urbano”*;
- Ernesto Rangel Domene, *“La Administración en el Municipio Urbano: La Experiencia de Nuevo León”*;
- Gustavo Martínez Cabañas, *“La Posición de los Municipios en la Estructura Constitucional y Administrativa de México”*;
- José Chanes Nieto, *“La Ley General de Asentamientos Humanos y el Municipio”*;

⁶¹ Dado el impulso que se dio por parte del Instituto de Administración Pública (IAP) a la creación de Institutos Estatales de Administración Pública, el 31 de enero de 1975 se decidió cambiar la razón social para adjudicarle su actual nombre: Instituto Nacional de Administración Pública A.C. (INAP).

- Jorge López Ochoa, *“La Administración de la Contribución de Mejoras: Aproximación Financiera a Problemas Municipales”*; y
- Raúl Martínez Almazán, *“Las Finanzas Municipales en México”*.

El común denominador de esos artículos es el hecho de reconocer la situación apremiante por la que empezaban a transitar los municipios urbanos en esa época. Realidad que fue consecuencia del crecimiento poblacional y que se reflejó en dos fenómenos demográficos: la concentración urbana (caracterizada por el uso irregular del suelo, insuficiente infraestructura de servicios públicos, la escasez de vivienda, así como la insuficiencia de organismos de planeación e instrumentos legales y reglamentarios) y la dispersión de la población rural. En este contexto se planteaba que, para atender los desequilibrios interregionales, los municipios deberían realizar una labor fundamental para desarrollar estrategias financieras que buscaran una mejor redistribución del ingreso y la riqueza para lograr un vigoroso impulso al desarrollo regional (INAP, 1978).

En ediciones posteriores se publicaron una serie de manuales orientados a mejorar la gestión municipal. Este esfuerzo se realizó a principios de la década de 1980 en el marco de la reforma de 1983 al artículo 115 Constitucional. Entre los más destacados pueden mencionarse los siguientes:

- “Manual de los Ayuntamientos” de Julio Jiménez y Agustín Lozano; publicado en la Revista de Administración Pública, No. 51 del año de 1982.
- “Manual de Alcaldes y Jueces de Paz” de Luis de Ezeta; así como el “Manual de los Presidentes Municipales” de Cosme Garza García, ambos publicados en la Revista de Administración Pública, No. 53 del año de 1983.
- “Manual de la Contraloría” de Alberto Hijar y Haro, publicado en la Revista de Administración Pública No. 54 de 1983.

Municipalistas y municipalismo en México

A partir de entonces se publicaron artículos de casos de estudio de temas diversos relacionados con el quehacer municipal, y no fue sino hasta el año de 2009 cuando se le dedica de nueva cuenta un número especial a la Administración Pública Municipal cuyo objetivo fue contribuir a la Cruzada Nacional Municipalista. A lo largo de los artículos que integran esa edición de la Revista de Administración Pública se identifica como hilo conductor la noción de que los municipios poseen capacidades que representan ventanas de oportunidad para impulsar el desarrollo regional frente al proceso globalizador que privilegia el crecimiento macroeconómico sin reparar en la distribución del ingreso (INAP, 2009).

Una publicación posterior de la Serie Praxis del año 2010 concentra las principales aportaciones de la Cruzada Nacional Municipalista que representó un gran esfuerzo del INAP por contribuir al desarrollo municipal. Las principales propuestas derivadas de la Cruzada fueron las siguientes (INAP, 2010b):

- Concebir la gobernabilidad municipal como un problema a resolver urgentemente, pues su efecto fortalecería a los órdenes estatal y federal.
- Identificar la situación de las capacidades gubernamentales en el municipio para responder a necesidades y demandas en el corto, mediano y largo plazos.
- Permitir que los gobiernos locales conservaran una proporción porcentual del impuesto al consumo porque es el impuesto más generalizado y por lo tanto el de mayor recaudación.
- Modificar el régimen de Coordinación Fiscal para que los municipios que realicen esfuerzos para promover el consumo pudieran, mediante convenios diferenciados con la Federación, conservar una proporción del incremento marginal.

Manuales de Administración y Organización Municipal

Otra serie de publicaciones que se orientaron a apoyar la gestión municipal fueron los *Manuales de Administración y Organización*

Municipal. Esta serie, integrada por ocho manuales, apareció bajo la coedición del INAP y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), con el fin de apoyar la labor de los servidores públicos municipales.

La elaboración de los manuales partió del reconocimiento que, con la reforma de 1983 al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la adecuación de los instrumentos jurídico-administrativos era indispensable para el buen desempeño de la administración pública municipal. Ante los cambios experimentados por la estructura administrativa del Estado mexicano, el conjunto de manuales pretendía dar uniformidad y congruencia a todas las fases de la función administrativa: planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación. Entre los principales manuales se pueden mencionar los siguientes:

- Manual de Obra Pública Municipal;
- Manual de Levantamiento de Catastro Municipal;
- Manual de Desarrollo Urbano Municipal;
- Manual de Hacienda Pública Municipal.

Centro de Estudios de Administración Municipal

En el periodo del Lic. Luis García Cárdenas como presidente del INAP, se creó el Centro de Estudios de Administración Municipal (CEAM), el 16 de junio de 1983. Su objetivo era ser un órgano de investigación aplicada, además de brindar asesoría, capacitación y asistencia técnica especializada para los gobiernos municipales de México (INAP, 2010a).

Uno de los principales productos que generó el CEAM fue la publicación de diez Guías Técnicas de Administración Pública Municipal en una primera edición⁶², entre las que destacan: Administración y Reglamentación del Desarrollo Urbano Municipal; Administración de los Servicios Públicos

⁶² El número de Guías Técnicas llegó hasta 20, todas ellas abordaban áreas estratégicas de la gestión municipal a fin de apoyarlas de cara a la reciente reforma constitucional del artículo 115, que como es sabido le atribuyó más funciones a los gobiernos municipales.

Municipalistas y municipalismo en México

Municipales; La contabilidad y la cuenta pública municipal; así como, Administración de archivos municipales, entre otras. Dichas guías técnicas surgieron con la intención de proporcionar orientación y consulta a los servidores públicos municipales mediante un conjunto de documentos que le sirvan de material de apoyo y de esta forma mejorar su desempeño laboral.

El 23 de febrero de 1989, con Raúl Salinas Lozano como presidente del INAP, el Centro de Estudios de Administración Municipal (CEAM) se conjuntó en una sola área con la Coordinación de Relaciones Estatales, dando origen al Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal (CEDAEM) (INAP, 2010a).

Ya como CEDAEM mantuvo su dinámica de ser el medio para brindar asesoría y asistencia técnica hacia los gobiernos municipales. Una de las últimas acciones más relevantes del CEDAEM, fue la Asistencia Técnica para la Operación de los Fondos Municipales de Solidaridad. Al paso del tiempo y con la transición política del año 2000, el INAP sufrió recortes presupuestales que provocaron que el CEDAEM disminuyera su misión municipalista y dejara de ser el órgano emblemático promunicipalista del Instituto (INAP, 2010a).

Premios INAP

Como una forma de incentivar el interés por los asuntos de la administración pública, el INAP instauró en el año de 1976 el *Premio Anual de Administración Pública*⁶³. Las temáticas de los trabajos que han ganado el estímulo han sido variadas, pero las de corte municipalista ascienden a diez (INAP, 2010a):

- 1976: Aquiles Gaitán Aguilar, “La hacienda municipal”; mención especial
- 1977: Heriberto M. Galindo Quiñones, “Análisis de la estructura organizacional vigente en un municipio de México”; mención especial

⁶³ Este estímulo tuvo sus antecedentes en el Premio Anual propuesto por el Lic. Jorge Gaxiola en 1956 y el “Certamen Plutarco Elías Calles” en 1975.

Antonio Inoue Cervantes

- 1980: Raúl Martínez Almazán, “Las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales en México. Propuestas para un sistema nacional de asignación de recursos financieros a los estados y municipios”; mención honorífica.
- 1985: Roberto Ávalos Aguilar, “Administración municipal y reforma política legitimidad y participación ciudadana en el municipio de Naucalpan, Estado de México, 1982-1985”; mención honorífica.
- 1993: José de Jesús Covarrubias Dueñas, “La autonomía municipal en México y España: derecho comparado”; mención especial.
- 1994: María Inés Aragón Salcido, “El municipio en México. Bases normativas o reglamentos autónomos”; mención especial.
- 2000: Enrique Guillermo Muñoz, “De la prestación directa a la privatización del servicio de limpia en el municipio de Puebla (1987-1996). La política de limpia, o por qué el gobierno municipal decide una cosa y no otra”; mención honorífica.
- 2003: Saúl Ramírez Antonio, “El cambio político en los municipios y su impacto en las finanzas municipales”; mención honorífica.

Hasta aquí, todas las contribuciones mencionadas fueron merecedoras del reconocimiento a través de la mención especial o la mención honorífica como trabajos relevantes en el estudio del municipalismo; pero, hubo dos que fueron que alcanzaron mejores resultados:

- 1984: Juan Ugarte Cortés, “La reforma municipal y el derecho constitucional. Elementos para una teoría constitucional del municipio”. El estudio obtuvo el segundo lugar del Premio INAP. En este trabajo, el autor analiza las reformas al artículo 115 constitucional y sus implicaciones en la organización y funcionamiento de la instancia local, para posteriormente fundamentar la necesidad de una teoría constitucional del municipio.
- 2006: Juan Poom Medina, “La revolución silenciosa en la gestión pública local. Factores asociados al número

Municipalistas y municipalismo en México

de innovaciones en los municipios mexicanos, 2000-2004”. Este trabajo fue merecedor del Premio INAP. En el contenido del documento, el autor realizó un estudio de las innovaciones en los municipios mexicanos dentro del Premio Gobierno y Gestión Local, para describir sus aportaciones y limitaciones.

Al ser estas dos últimas contribuciones las galardonadas, resulta conveniente realizar una breve descripción de los trabajos. En primer lugar, la contribución “La reforma municipal y el derecho constitucional. Elementos para una teoría constitucional del municipio”, de Juan Ugarte Cortés, cobra relevancia porque el tema abordado resultaba de gran vigencia pues se presentó un estudio cuidadoso del contenido de la Reforma hecha al artículo 115 en 1983.

El autor afirma en su documento que el municipio mexicano descansa sobre los hechos históricos que le dieron origen, y que debe reconocerse la importancia de los municipios en la formación de los Estados, los cuales a su vez se sumaron a la Unión Federal Mexicana.

Por su parte Juan Poom Medina, en su trabajo “La revolución silenciosa en la gestión pública local. Factores asociados al número de innovaciones en los municipios mexicanos, 2000-2004”, aborda el proceso de innovación en la gestión pública local como parte de la agenda de cambios que presentan los gobiernos municipales de México. De esta manera, a través del análisis de programas de innovación en la gestión municipal, presenta una comparativa que muestra los mecanismos a través de los cuales la innovación se relaciona con las variables que se estudian en el periodo de 2000 a 2004.

A lo largo del trabajo muestra que las estrategias innovadoras suceden en un contexto de ampliación de funciones de los municipios donde tratan de alejarse de la visión de ser los tradicionales prestadores de servicios públicos, para convertirse en organizaciones estratégicas de cambio y de acción de gobierno.

De igual manera, el estudio muestra que el índice de marginación municipal inhibe las prácticas de innovación. Poom concluye afirmando que los hallazgos en el estudio de caso permiten sugerir que buscar gobernar con eficiencia y calidad ha tenido efectos muy positivos, tanto para los ciudadanos como para los actores políticos.

Conclusiones

Como se ha podido observar en esta breve reseña, el Instituto Nacional de Administración Pública A.C. ha sido una asociación preocupada por apoyar al funcionamiento de los aparatos administrativos de los diferentes ámbitos de gobierno. En materia municipal ha realizado importantes esfuerzos para que este espacio de gobierno deje de ser visto como un ente menor y sólo receptor de los gobiernos federal y estatal.

En el INAP el trabajo orientado a fomentar el desarrollo municipal se ha centrado en la asesoría, la asistencia técnica, la capacitación a servidores públicos de la gestión municipal; así como la difusión y reconocimiento de buenas prácticas administrativas por parte de las autoridades municipales.

El Instituto ha buscado aportar ideas y puntos de vista para la reflexión y el análisis de distintos aspectos vinculados con la Administración Pública Municipal, sus limitaciones y perspectivas de fortalecimiento; un ejemplo de ello lo constituye la presente obra que pretende compilar la vasta obra municipalista con la intención de incentivar y renovar el interés por el desarrollo municipal en un esquema federal donde imperen disposiciones y aptitudes que permitan a los tres ámbitos de gobierno colaborar mediante relaciones intergubernamentales no jerárquicas sino relaciones en las que se asuman como interdependientes.

Referencias

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (1978),
Revista de Administración Pública No. 33, México.

Municipalistas y municipalismo en México

- Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (1982),
Revista de Administración Pública, No. 51, México.
- Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (1983),
Revista de Administración Pública, No. 53, México.
- Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (1983),
Revista de Administración Pública No. 54, México.
- Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. y Banco
Nacional de Obras y Servicios Públicos S. N. C, (1997),
Manual de Obra Pública Municipal; Colección Manuales
de Administración y Obra Pública, México.
- Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. y Banco
Nacional de Obras y Servicios Públicos S. N. C, (1997),
Manual de Levantamiento de Catastro Municipal; Colección
Manuales de Administración y Obra Pública, México.
- Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. y Banco
Nacional de Obras y Servicios Públicos S. N. C, (1997),
Manual de Desarrollo Urbano Municipal; Colección
Manuales de Administración y Obra Pública, México.
- Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. y Banco
Nacional de Obras y Servicios Públicos S. N. C, (1997),
Manual de Hacienda Pública Municipal; Colección
Manuales de Administración y Obra Pública, México.
- Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (2009),
Revista de Administración Pública Administración Pública
Municipal en México. 119, No. 2, México.
- Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (2010a),
Memoria Institucional, INAP, A.C., México.
- Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (2010b),
Serie Praxis. Cruzada Nacional Municipalista, No. 132,
México.

El método acción-investigación de Carlos H. Gadsden Carrasco

Joel Mendoza Ruiz

Introducción.

Carlos Gadsden interpretó su vida misma como misión municipalista, por lo cual, mediante la aplicación del método acción-investigación estructuró las etapas respectivas a manera de conocimiento incremental. En concreto, su experiencia ha transitado desde la consultoría privada en proyectos locales hasta la elaboración de una norma mundial de calidad en gobiernos municipales. En una etapa intermedia, vinculó a los investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) con funcionarios del Gobierno del Estado de Guanajuato, del que formó parte durante el periodo de Vicente Fox como gobernador.

En tal sentido, el apartado El desarrollo personal, a la par del de Tequisquiapan, Querétaro, reseña un proyecto de autogestión para el desarrollo económico de los artesanos locales fuera del control estatal. El subtítulo La planeación estratégica de León, Guanajuato, se vale de ese caso para explicar la institucionalización de la participación ciudadana fuera del control estatal. La sección El Centro Estatal para el Desarrollo Municipal de Guanajuato reseña los procesos de descentralización estado-municipios, con asesoría estatal y medición del desempeño municipal, para finiquitar el control jerárquico en el Estado de Guanajuato. El fragmento El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal plantea el inicio de la estandarización del modelo de desarrollo municipal acumulado mediante la comparación entre la agenda desde lo local del gobierno federal y la certificación internacional de calidad del municipio de Tlalnepantla, Estado de México. Finalmente, la parte denominada El estándar mundial ISO 18091: 2014 en gobierno local expone la internacionalización del modelo consolidado de desarrollo.

El desarrollo personal, a la par del de Tequisquiapan, Querétaro

Carlos Humberto Gadsden Carrasco nació el 3 de noviembre de 1954 en la Ciudad de México. Para 1978 había experimentado en estudios profesionales, primero, en la licenciatura abierta de psicología y, posteriormente, en el programa de pedagogía bajo la misma modalidad, ambos casos en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Un año más tarde cursó un semestre de la licenciatura abierta en sociología de la Universidad Iberoamericana, campus León (Gadsden, 2017: 8). Sin embargo, el inicio de su verdadera formación profesional fue la práctica directa de la consultoría para el desarrollo social de una comunidad rural en Tequisquiapan, Querétaro (Gadsden, 2012).

En entrevista (19 de mayo de 2017), Gadsden señaló que los antecedentes de la experiencia de Tequisquiapan fueron otros proyectos patrocinados por organizaciones privadas de fomento al desarrollo que, paulatinamente, se fueron acercando hacia su más complejo desafío: la realidad rural. Como promotor-consultor de la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural (FMDR) estuvo seis meses en Torreón Coahuila, una de las 32 sedes nacionales de la referida fundación, para participar en la mejora de la comercialización de una cooperativa de productos lácteos mediante la adopción de tanques enfriadores. La FMDR impulsaba proyectos cuyo índice de recuperación era muy alto, pues los esquemas de inversión eran estudiados a detalle por sus consultores. El especial tratamiento obedecía también a las restricciones del crédito privado, combinado con el control financiero del gobierno federal a través del Banco de Desarrollo Rural (BANRURAL). Como alternativa, la FMDR lograba financiamiento de bancos privados avalado por empresarios, mismo que se empleaba en el otorgamiento de donativos para beneficiarios de proyectos principalmente campesinos.

La experiencia anterior orientó el pensamiento de Gadsden hacia la democracia industrial. Se trata de un movimiento ideológico

Municipalistas y municipalismo en México

originado en el siglo XIX para extender la democracia política a las empresas, concebidas estas últimas como asociaciones de trabajadores. Sobre esa plataforma, y ahora como consultor de Desarrollo Integral de la Comunidad Rural A.C. (DICRAC) en un programa financiado por la Fundación Ford, inició su participación en un proyecto nuevo, cuya pregunta orientadora fue: ¿Cómo apoyar la zona rural mexicana en el contexto de la profunda crisis económica de 1982? La respuesta era difícil dados los efectos de esa crisis: se contrajo el mercado laboral de los sectores industrial, turístico y de construcción, por lo cual, los ejidatarios y trabajadores del campo, transformados en albañiles, obreros y meseros; tenían ahora, como única salida de subsistencia, la artesanía y el campo. El resultado fue la construcción de una red económica autogestiva de artesanos en Tequisquiapan, Querétaro, quienes tradicionalmente elaboraban cestas de vara de sauce. En la base, la producción se organizó en sociedades cooperativas *diferentes*, por evadir el control estatal que impedía su crecimiento. Se consiguió financiamiento inicial para importar ratán de Indonesia y para diseñar productos que compitieran con las cestas chinas que habían invadido el mercado. Se diversificaron los productos adicionando al catálogo sillas de bambú y ratán. Se alcanzó también un donativo de maquinaria por parte de la embajada holandesa, que modificó también los procesos de producción.

En la cúspide de la nueva organización artesana de Tequisquiapan, las sociedades cooperativas confluyeron en una comercializadora *muy diferente*, Artequis S. A. Cada cooperativa era dueña del 5% de la empresa y participaba también la iniciativa privada de manera subsidiaria, esto es, existía el compromiso solidario de los inversionistas privados de ir vendiendo sus acciones a los artesanos. Adicionalmente, fiel a los principios del cooperativismo, fueron vinculadas otras organizaciones al proyecto educativo de DICRAC, tal fue el caso de una caja de ahorros ya existente que se sumó para explorar el financiamiento de la compra de vara sin intermediarios. La nueva agencia del desarrollo se afilió también a la FMDR. Estas organizaciones, en su conjunto, asumían los principios de subsidiariedad y solidaridad del pensamiento social cristiano.

Para 1984 el gobierno municipal construyó un mercado para los comerciantes de artesanías de Tequisquiapan con fondos del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS). En el nuevo mercado los artesanos instalaron un local con recursos de la embajada de Holanda. A cambio, el presidente municipal de Tequisquiapan solicitó a los artesanos el apoyo político para un candidato a senador del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Los artesanos se negaron: *nosotros no nos arrodillamos*. Así empezó un conflicto político a raíz de un proyecto de desarrollo económico. En cuyo caso, la autoridad municipal imponía el cierre del mercado los días de mayor intercambio comercial, los domingos, como franco castigo a los artesanos que no asistieran a las asambleas de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), que se celebraban a media semana. La defensa del grupo de artesanos se realizó a través de la concientización directa de la ciudadanía. No obstante, fue determinante la intercesión de la esposa de un empresario que tenía relación directa con la Presidencia de la República, que ordenó suspender las presiones hacia los artesanos. Como resultado, la CNOP perdió el poder político local en su intento por ampliar su control social.

A partir de la crisis económica de 1982, para sobrevivir, Gadsden empezó a realizar trabajo como consultor independiente en desarrollo organizacional y calidad para empresas de diversa índole. Ese mismo año fue contratado como gerente de recursos humanos de una importante empresa de fundición (ACERLÁN) del grupo LANZAGORTA, que producía válvulas de acero para Petróleos Mexicanos (PEMEX). Por las recesión económica de la época, Gadsden propuso a la empresa evitar despidos mediante el desarrollo de productos comercializables en nuevos mercados, como la fundición en verde, o bien, recomendar esquemas de autoempleo al personal despedido. Como respuesta, la empresa se limitó a proponerle su transferencia al corporativo en la Ciudad de México, él optó por renunciar. Durante el periodo 1981-1984 Gadsden fue también profesor del nivel bachillerato en el Colegio Centro Unión de San Juan del Río (Gadsden, 2017: 8). Para 1985, luego de haber concretado su primera

Municipalistas y municipalismo en México

misión de vida, había concluido el programa de licenciatura en filosofía de la Universidad del Valle de Atejamac (UNIVA), campus Guadalajara.

Por los logros de esa etapa, la experiencia de Tequisquiapan y la obtención del grado formal, la Fundación Ford le ofreció a Gadsden una beca para estudios de posgrado en el extranjero. Él eligió el programa de maestría en artes en sociología de la Universidad de Essex en Inglaterra: *en ese país se iniciaron las cooperativas, quiero entender cómo deben funcionar*. En 1987 concluyó la tesis de maestría titulada *Rethinking Cooperatives for Latin America*, que diagnosticó las contradicciones de las cooperativas según de 16 elementos comunes del ámbito interno (Gadsden, 2017: 7). A su vez, durante sus estudios de maestría en la Universidad de Essex produjo un artículo de investigación sobre la participación política de los trabajadores en México, *Political Control Over the Labour Force and its Organisations in México*, que fue aceptado en el Congreso Mundial de Sociología de 1986 en Nueva Delhi, India. Los estudios de maestría y la primera participación en un congreso especializado reprogramaron desde entonces las metas de su vida en función de dos principios: democracia y autogestión. Para el año 2017, Gadsden ha sido conferencista en más de 150 congresos celebrados en 33 países distintos. Tiene la calidad de investigador fundador de la Asociación Iberoamericana de Sociología de la Organización y de la Comunicación (AISOC), asimismo, es miembro de la Asociación Internacional de Sociología desde 1986 (ISA. Gadsden, 2017: 5-6).

La planeación estratégica de León, Guanajuato

A su regreso de Europa en 1987, por haber concluido el programa de maestría en artes en sociología de la Universidad de Essex, Gadsden escogió la Ciudad de León, Guanajuato, para vivir y continuar desarrollado la consultoría de calidad, desarrollo organizacional y proyectos sociales. En entrevista (19 de mayo de 2017), Gadsden afirmó que el contrato destinado al saneamiento de la cartonera *Impresora San Sebastián*,

integrante del corporativo *Suelas Medina Torres*, le trajo dos satisfacciones profesionales. Por un lado, sacó la empresa adelante, por la otra parte, el director general del corporativo, Carlos Medina Plascencia, ganó la elección local en 1989 por el Partido Acción Nacional (PAN) y lo invitó a ser consultor externo del ayuntamiento de León.

Gadsden asesoró prácticamente todas las dependencias municipales (Gadsden, 2017: 5), aunque hay casos que recuerda con especial afecto. El archivo histórico municipal evolucionó desde su posición original, debajo de unas escaleras de la presidencia municipal, hasta ser la fuente de exposiciones temáticas temporales en el Centro de Exposiciones de León. La recolección de residuos sólidos mejoró su modelo tradicional sin logística, para pasar a ser un sistema planificado con más de 80 rutas. De este nuevo sistema destacaron tres virtudes: 1) los ciudadanos participaron en el diseño y operación; 2) se canceló la concesión de la recolección y del relleno sanitario al sindicato, finalizando así las afectaciones ambientales y el control político de los residuos sólidos; y 3) se estudió la composición de la basura para iniciar su reciclamiento mediante sistemas de separación, que posteriormente se convirtió en un programa educativo del Instituto de Ecología de León. En otros temas, el ayuntamiento ganó un premio por el control y mejora de las condiciones sociales y sanitarias de la prostitución local.

Uno de los mayores logros de la administración municipal Medina Plascencia fue la construcción de un proceso de planeación estratégica con promoción de participación ciudadana. No obstante, en forma similar a lo sucedido en la experiencia de Tequisquiapan, surgieron muestras de represión política sobre el gobierno municipal por parte de los gobiernos priístas estatal y federal (Gadsden, 2012). En entrevista (19 de mayo de 2017), Gadsden puntualizó la ausencia absoluta de comunicación entre los gobiernos municipal y estatal de la época y, ante la iniciativa del presidente municipal de contar con el registro catastral para iniciar el cobro del impuesto predial, éste optó por acostarse frente al autobús presidencial durante el arribo

Municipalistas y municipalismo en México

del presidente Carlos Salinas de Gortari al aeropuerto de León. Con esa acción Medina Plascencia negoció la transferencia del catastro al ayuntamiento de León, sorteando la rispidez de las relaciones estado-municipio. En lo general, Gadsden empezó a difundir la experiencia de participación ciudadana de León en escenarios internacionales (Gadsden, 2012).

En 1988 Gadsden obtuvo del Instituto para el Desarrollo Personal y Comunitario el *Diploma en desarrollo organizacional*. En 1991 la Universidad de las Américas, campus Cholula, le concedió el *Diploma en control total de la administración de la calidad*. En 1990 cursó el programa *Self-management and future socialism and capitalism* del Centro Interuniversitario de Dubrovnik en Croacia, Yugoslavia (Gadsden, 2017: 7). Durante el periodo 1989-1991 fue profesor a nivel licenciatura de la Universidad Iberoamericana de León (Gadsden, 2017: 8). Participó también como profesor invitado del Centro Interuniversitario de Dubrovnik en Croacia, Yugoslavia (1990); de la Universidad Católica de Santiago de Chile (1991); y de la Universidad Complutense de Madrid (en diversos momentos: 1990, 1995 y 2014. Gadsden, 2017: 8). Su despacho agregó a su cartera de servicios la consultoría en calidad y políticas públicas de gobiernos locales (Gadsden, 2017: 6).

En 1992 Carlos Medina Plascencia dejó anticipadamente el cargo de presidente municipal al ser designado por el Congreso Local gobernador interino de Guanajuato. Lo anterior derivó del escándalo postelectoral que ocasionó la renuncia del gobernador electo Ramón Aguirre Velázquez del PRI. En entrevista (19 de mayo de 2017), Gadsden recordó que al negociar el PAN directamente con el Presidente de la república Carlos Salinas de Gortari, éste se manifestó en desacuerdo por la propuesta de designación del candidato panista, Vicente Fox Quesada, como gobernador interino, por lo que el consenso fue a favor de Medina Plascencia. Ante el desacuerdo de los diputados locales de mayoría priista sobre la designación de Medina Plascencia, su mismo líder estatal les presionó con la amenaza de operar las anotaciones negativas de sus expedientes en caso de que no

votaran por el panista. Como condicionante, Salinas de Gortari impuso en el gobierno de Medina Plascencia al secretario General de Gobierno, Salvador Rocha Díaz, de extracción priista.

El Centro Estatal para el Desarrollo Municipal de Guanajuato

Al asumir Medina Plascencia la gubernatura interina de Guanajuato, Gadsden continuó con la asesoría externa del ayuntamiento de León durante el interinato de Facundo Castro Chávez y los primeros meses del periodo constitucional de Eliseo Martínez Pérez (Gadsden, 2017: 5). En entrevista (19 de mayo de 2017), Gadsden relató que, pese a que Medina Plascencia lo invitó a formar parte de su equipo de gobierno, se rehusó hasta que su mismo padre, durante una ceremonia luctuosa familiar, lo exhortó a participar en el Gobierno de Guanajuato. De ese modo fue nombrado titular del Centro Estatal de Estudios Municipales, un órgano dispuesto bajo la jerarquía de la Secretaría General de Gobierno, que más adelante se transformó en el Centro Estatal para el Desarrollo Municipal (CEDEM). En cuanto a la estrategia de las relaciones estado-municipios, Gadsden acordaba directamente con el gobernador interino cuando éste salía a visitar municipios e, informalmente, también mediaba entre el secretario general de gobierno y el gobernador interino.

Durante la administración de Medina Plascencia, Gadsden programó metas de cuatro, ocho y doce meses bajo la expectativa personal de incertidumbre en cuanto a la duración de ese gobierno. Eso le hizo concentrarse en las cosas que no podían dejar de cambiarse en el contexto de un gobierno que aspiraba a ser democrático. Bajo esas circunstancias diseñó y organizó, junto con el área estatal de desarrollo organizacional, 54 reuniones mensuales celebradas en el Centro de Convenciones de Guanajuato con la participación del gobernador, el gabinete ampliado, los 46 presidentes municipales guanajuatenses y los delegados federales. La agenda de las reuniones incluyó la exposición de los titulares del gabinete estatal durante las dos primeras horas, la comida bajo la hospitalidad de los secretarios,

Municipalistas y municipalismo en México

así como el llamado *tianguis de secretarios*: mesas de negociación de acciones con las autoridades municipales. Las reuniones subsecuentes incluían el seguimiento de negociaciones previas. El modelo de relaciones intergubernamentales se basó en dos premisas de Medina Plascencia. La primera era la clásica subsidiaria, *tanta sociedad como sea posible y sólo tanto gobierno como sea necesario*. La segunda premisa prescribió: *los presidentes municipales no pueden hacer colas en oficinas en virtud de que son autoridades electas*. El modelo de estas reuniones inspiró el programa municipal leonés denominado *miércoles ciudadano*.

Otra reivindicación de las relaciones estado-municipio surgió de negociar con el gobierno federal la reducción de las connotaciones partidistas del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). El antecedente fue que el PRONASOL era operado por comités municipales de solidaridad, en su mayoría de extracción priista, y coordinado por el Consejo Estatal de Solidaridad, que recibía instrucciones directas de SEDESOL. Gadsden consideraba que existía un gobierno paralelo al estatal por la dimensión de sus recursos y el destino político de éstos en municipios cuya situación estaba *al filo de la navaja electoral*. En tales circunstancias, los presidentes municipales no intervenían en la autorización de expedientes de obra, las decisiones relativas las tomaban los órganos del PRONASOL. Sin embargo, en el marco de un congreso celebrado en la Ciudad de Monterrey, Gadsden se separó de la comitiva estatal para visitar ayuntamientos de extracción panista por instrucción del gobernador, descubriendo así que el manual único del PRONASOL para el Estado de Nuevo León, a diferencia del de Guanajuato, si consideraba que los presidentes municipales firmaran los expedientes de obra del programa. Al comunicar de inmediato la incidencia al gobernador guanajuatense, éste acordó una serie de reuniones con el secretario del ramo, Luis Donald Colosio Murrieta, para la corrección operativa del programa.

El incidente anteriormente descrito tuvo dos repercusiones más. En la primera, se estableció como obligación que los

secretarios del gobierno guanajuatense debían recabar, en los expedientes técnicos, la firma de los presidentes municipales a manera de anuencia de las obras a realizarse en sus respectivos territorios municipales. En la segunda, se instituyó el Fideicomiso para el Desarrollo Rural (FIDER) en todos los municipios guanajuatenses, como mecanismo de control de recursos relacionados con los comités de solidaridad, invitara la participación ciudadana por microrregiones, así como las autoridades municipales. En la tercera, se clasificaron los municipios guanajuatenses en función de una fórmula de cuatro variables para la distribución del 80% de los recursos de obra pública estatal: población, extensión territorial, eficiencia en la captación de recursos y marginalidad.

En 1993 Gadsden representó al Gobierno del Estado de Guanajuato en la primera misión mexicana a la Ciudad de Curitiba, Brasil, cuyo resultado tangible fue la creación del Instituto Municipal de Planeación de León, el primero en su tipo en México. En 1995 organizó y coordinó el Foro Nacional por un Auténtico Federalismo, convocado por nueve gobernadores de varios partidos políticos e inaugurado por el presidente de la república, Ernesto Zedillo Ponce de León. Hacia finales de la administración de Medina Plascencia e inicios de la administración estatal de Fox se iniciaron procesos de descentralización de funciones administrativas concretas hacia la instancia municipal, lo que contó con medición integral del desempeño para asegurar el éxito de los referidos procesos (Gadsden, 2017: 5). Para el siguiente periodo de gobierno, el de Vicente Fox Quesada como Gobernador constitucional, Gadsden continuó por dos años al frente del CEDEM y así pudo consensar con los presidentes municipales la continuidad y alcances particulares del proceso de descentralización. A diferencia del periodo anterior, fueron suprimidas las reuniones plenarios de alcaldes del Centro de Convenciones de Guanajuato y en su lugar se instituyeron reuniones regionales con autoridades locales.

Con base en la experiencia del Gobierno del Estado de Guanajuato, Gadsden construyó un nuevo modelo de asesoría

Municipalistas y municipalismo en México

orientado a la descentralización dentro del modelo de relaciones intergubernamentales. La convicción fue que las relaciones intergubernamentales eran determinantes de la eficiencia municipal. El control del proceso se basó en datos duros sobre el desempeño de las asesorías del gobierno estatal a sus 46 gobiernos locales (Gadsden, 2012). En el marco del proceso de descentralización guanajuatense Gadsden utilizó por primera vez la evaluación por colores de semáforo (verde, amarillo y rojo), que más adelante aplicó en la *Agenda desde lo Local*. Al final de su participación en el Gobierno del Estado de Guanajuato, Gadsden había participado en la transferencia de 104 funciones de 18 dependencias estatales a los 46 municipios guanajuatenses, destacando por su importancia la administración del tránsito y del transporte (Gadsden, 2017: 5).

Como logros personales, Gadsden cursó en 1993 el *Programa Negociación y Manejo de Conflictos* de *Harvard Business Group*, impartido por la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México justo para llevar a cabo la negociación con la SEDESOL aludida en el presente apartado. Entre 1996 y 1997 diseñó y fue Rector del Centro Interuniversitario del Conocimiento del Gobierno del estado de Guanajuato. Esa fue la primera experiencia estatal en materia de competencias laborales que, como Sistema Universidad del Conocimiento, agrupó 130 instituciones locales, nacionales y de otros países (Gadsden, 2017: 4). En 1997 el referido sistema, junto con las universidades de Texas en Dallas y de Guanajuato, le concedieron el *Diploma en Alta Gerencia y Administración Pública* (Gadsden, 2017: 7). Fue profesor invitado a los cursos de verano de la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo en Santander, España (1996), para exponer la experiencia del Sistema Universidad del Conocimiento, modelo que sirvió para desarrollar el sistema de formación profesional español. Fue también profesor invitado de la Universidad politécnica de Valencia, España (1996), y de la Universidad de Braga, Portugal (1994 y 2006. Gadsden, 2017: 8).

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal

Después de participar en la propuesta de campaña electoral y en el proceso de transición de Vicente Fox Quesada, el primer presidente de la república de extracción opositora, en el año 2000 Gadsden fue nombrado Vcal Ejecutivo del Centro Nacional para el Desarrollo Municipal (CEDEMUN). La primera reflexión en el nuevo encargo fue el cambio del nombre del CEDEMUN, en base a dos críticas: 1) el desarrollo de los municipios no se puede organizar desde un centro nacional, sino desde ellos mismos; y 2) el gobierno federal no puede asumir el rol de desarrollador, debe desarrollar las relaciones intergubernamentales. La justificación fue que *el enfoque centralista nunca había desarrollado al municipio mexicano*, por lo que habría que crear una institución que apoyara el desarrollo municipal en función de relaciones intergubernamentales maduras. De ahí nace el INAFED como Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal.

Más adelante, ya en el ejercicio pleno del cargo, surgieron reflexiones y oportunidades complementarias. En 2001 se analizó el sistema federal mexicano en el marco del Colegio de Europa, del *Forum of Federations*, así como del movimiento de unificación mundial de asociaciones de municipios como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), concretado en Río de Janeiro. El análisis referido sirvió para dar viabilidad a la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO). En contraste, no se pudo hacer lo mismo con la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM), pues aunque significaba *el complemento de una coherente arquitectura de gobiernos de cara a los ciudadanos*, esto es, *una segunda formación social constructora del auténtico federalismo*, al final se impuso el caciquismo propio de las asociaciones partidistas de municipios. En 2002 se discutió sobre participación ciudadana en 12 foros temáticos nacionales, que concluyeron en un evento internacional con la Cámara de Diputados. Con los nuevos debates, Gadsden empezó a vislumbrar una estrategia municipalista multifactorial y en comparativa internacional.

Municipalistas y municipalismo en México

Sobre esa plataforma desarrolló el Programa Nacional Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006, cuyas acciones fueron suscritas por los titulares de cada una de las secretarías involucradas (veintitrés dependencias). Una vez aprobado del instrumento referido, en 2002 el CEDEMUN se transformó en Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED. Gadsden, 2017: 9-10).

Un primer logro del INAFED fue un Memorándum de Entendimiento sobre federalismo y desarrollo local con el Gobierno de Canadá (Gadsden, 2017: 10). No obstante, el de mayor trascendencia fue la versión original de la *agenda desde lo local*. Se trató de construir un nuevo programa basado en el autoasesoramiento para guiar la descentralización y el desarrollo municipal, con énfasis en la medición del desempeño (Gadsden, 2012). El nuevo esquema consideró que ambos aspectos no debían *empujarse* de manera irresponsable desde el centro, pues el inventario del desastre incluiría principalmente deficiencias de focalización y de medición de resultados (Gadsden, 2002: 15). El marco estratégico previó que en el desarrollo municipal se debía *jalar* en lugar de *empujar*. La primera línea estratégica complementaria impulsaba un proceso asimétrico de descentralización y, como contraparte, una estructura institucional adecuada y suficientemente fortalecida bajo el liderazgo del presidente municipal. La segunda línea estratégica inducía relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas y, complementariamente, mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas (Gadsden, 2002: 13-14).

Como particularidad del nuevo programa, la medición de la descentralización estratégica se sustentaba en indicadores de la *Agenda Local 21* de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El sistema de diagnóstico para gobiernos locales confiables utilizó 39 indicadores en cuatro cuadrantes principales: 1) desarrollo institucional para un buen gobierno, que no estaba incluido en la *Agenda Local 21* de la ONU; 2) desarrollo económico sostenible; 3) desarrollo social incluyente; y 4) desarrollo ambiental sustentable. La calificación sería verde si se cumplía

con los requerimientos mínimos que un buen gobierno no puede dejar de tener; sería amarilla si el cumplimiento no era integral, y sería roja si no se cumplía con los requerimientos mínimos para resolver las problemáticas presentadas (Gadsden, 2013: 19-20). Los gobiernos municipales debían autodiagnosticarse, decidir que evaluaciones rojas querían transformar en verdes y articular en consecuencia los programas intergubernamentales. La evaluación y reconocimiento de logros estaría a cargo de universidades y ciudadanía (Gadsden, 2002: 16-17).

Por esa vía, la participación ciudadana pasaría a ocupar un rol central en el desarrollo del gobierno local, estatal y federal (Gadsden, 2012). La *Agenda desde lo Local* se aplicó como prueba piloto en 2003 con la participación del Gobierno del estado de Nuevo León, 26 municipios de esa entidad federativa y la Universidad Autónoma de Nuevo León. En 2011 participaban ya 603 municipios pertenecientes a 28 estados de la federación mexicana (INAFED, 2012: 20). En 2003 Gadsden tomó el *Curso en gestión de recursos humanos por competencias: métodos y técnicas*, impartido por el Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo (OTI. Gadsden, 2017: 7). En paralelo a la titularidad del CEDEMUN-INAFED, Gadsden fue primero vicepresidente y más tarde presidente de la Red Interamericana de Alto Nivel para la Descentralización, Gobiernos Locales y Participación Ciudadana (RAID) de la Organización de Estado Americanos (OEA). Su logro en esa posición fue que la Asamblea General de la OEA, reunida en Quito, aprobara en 2004 el Plan para las Américas de la Ciudad de México sobre Descentralización, Gobiernos Locales y Participación Ciudadana (Gadsden, 2017: 4), mismo que sigue vigente a nivel continental.

En 2003 Gadsden se retiró de la dirección del INAFED para desempeñarse como asesor de la Presidencia de la República asignado a la Convención Nacional Hacendaria durante el año 2004. Su participación en tal convención fue también como investigador del *Research Triangle Institute* (RTI), un organismo de cooperación entre universidades de Carolina del Norte

Municipalistas y municipalismo en México

(Gadsden, 2017: 3). Durante el mismo año realizó investigación de campo en el Ayuntamiento de Tlalnepantla, Estado de México, lo que le permitió contrastar la auditoria del desempeño de gobiernos locales con el modelo tradicional de certificación ISO. En entrevista (19 de mayo de 2017), Gadsden expresó que el papel central del cliente-ciudadano y la evaluación holística del desempeño, características de la norma ISO 9000 e ISO 9001, fueron aspectos que contrastó con la experiencia de Tlalnepantla para planear el ciclo motivo del siguiente apartado: el estándar mundial en gobiernos locales (Gadsden, 2012). En 2006, durante el proceso de transición del presidente electo Felipe Calderón Hinojosa, Gadsden fue miembro del equipo de asesores de la Presidencia de la República, con rango de director general, y coordinó, junto con Carlos Medina Plascencia, el Plan Presidencial de Gran Visión México 2030. Cabe señalar que ese plan, pese a la originalidad de sus 11 propuestas, nunca fue llevado a la práctica por el presidente Calderón. Durante el periodo 2006-2007 fue Director de Capacitación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (Gadsden, 2017: 4). Desde esa posición intentó transformar el registro nacional de capacitación en una cuenta única curricular de conocimientos y competencias para los ciudadanos a partir de experiencias de la vida, como lo había diseñado años antes en el sistema Universidad del Conocimiento de Guanajuato.

El estándar mundial ISO 18091: 2014 en gobierno local

La etapa culminante hasta 2018, en virtud de que Gadsden prevé nuevos ciclos de desarrollo para su futuro, fue originalmente proyectada como contribución a la transición institucional democrática de los gobiernos locales del mundo (Gadsden, 2012). Desde el año 2005 Gadsden ha desarrollado acciones incrementales de normalización internacional al desarrollo de los gobiernos locales. Ese año impulsó y asumió la secretaría internacional del ISO/IWA 4 para gobiernos locales. Se trata de una norma directriz ISO aprobada a nivel nacional por 12 países. Posteriormente se inició como coordinador del órgano espejo en México del comité técnico ISO TC 268 sobre comunidades

sustentables, ciudades inteligentes y resiliencia. Asimismo, participó en la fundación del *World Council for Quality* (WCFQ) y fungió como su Secretario Ejecutivo entre 2005 y 2015. Este último órgano opera redes sustentables de gestión e innovación en materia de estandarización, con la participación de 25 miembros de la Organización Internacional de Normalización (ISO). El WCFQ creó y empezó a otorgar, con fundamento en la norma ISO/IWA 4, el *Reconocimiento Internacional de Confiabilidad en Gobiernos*.

En 2007 Gadsden fue designado Secretario Ejecutivo de la Fundación Internacional para el Desarrollo de Gobiernos Confiables (FIDEGOC), que fue creada ese mismo año. Hacia la etapa reciente, la FIDEGOC cuenta con 10 capítulos nacionales y ha construido 32 observatorios ciudadanos integrales en varios países. La FIDEGOC conduce los procesos internacionales de normalización sobre gobiernos locales, esto es, aquellos referidos en el párrafo anterior. En 2011 Gadsden fue electo *Convenor* del *Working Group 4th* sobre gobiernos locales del *Technical committee 176 quality management systems* de la ISO. Desde ese cargo, Gadsden coordinó la producción del estándar mundial ISO 18091: 2014, el manejo holístico de calidad para gobiernos locales, publicada el 10 de febrero de 2014 con el título *Directrices para la implementación del sistema de gestión de la calidad en el gobierno local* (Gadsden, 2017: 1-3). Para ello se utilizó como antecedente el modelo de auditoría desarrollado en México como *Agenda desde lo Local*, que se perfeccionó con la recolección de evidencias de procesos municipales a nivel mundial (Gadsden, 2012). El estándar mundial ISO 18091: 2014, aprobado por el 98% de los 163 países miembros, constituyó el primer esfuerzo de la ISO sobre calidad de los gobiernos locales. Fue también la primera iniciativa mexicana que alcanzó al nivel de estándar internacional en la referida organización desde que México participó como miembro fundador de la ISO en 1946 (Gadsden, 2017: 2).

La misión de ISO 18091: 2014 fue fundar en la reflexión social la construcción de un estándar por consenso internacional

Municipalistas y municipalismo en México

(Gadsden, 2012). El sistema de diagnóstico para gobiernos locales confiables utilizó los mismos 39 indicadores tomados de la *Agenda Local 21* de la ONU para la *Agenda desde lo Local*. Tales indicadores cumplen con una visión de transversalidad horizontal a través de la conexión integral de sus procesos, asimismo, acatan un enfoque de transversalidad vertical por la coherencia entre los niveles de gobierno nacional, estatal, local y ciudadano (Gadsden, 2013: 10-13).

La operación del estándar mundial ISO 18091:2014, como nuevo fundamento del *Reconocimiento internacional de confiabilidad en gobiernos* en sustitución de la norma ISO/IWA 4, es análoga a las demás certificaciones globales de calidad: a) programa los requerimientos de los ciudadanos, b) instrumenta procesos encaminados a prácticas aceptables, c) valora la efectividad de los programas federales y estatales en el municipio, d) induce la formación de observatorios ciudadanos con estructuras y etapas de evolución predeterminadas para cada uno de los 39 indicadores (Gadsden, 2013: 13). Los observatorios ciudadanos, en cumplimiento con sus protocolos, realizan revisiones cada 12 meses y emiten calificaciones por cuadrante. Al igual que en la *Agenda desde lo Local* las calificaciones se basan en los colores del semáforo: verde, amarillo y rojo. Los resultados del proceso de revisión dan como resultado invariable un plan de mejora (Gadsden, 2013: 19-20).

En 2015 Gadsden fue designado presidente de la FIDEGOC. Esta organización forma parte, desde 2009, del Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (RENIECyT) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT). Desde 2015 la FIDEGOC es también asociado de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). Gadsden funge como instructor principal del diplomado denominado *Gobiernos Confiables de Calidad Internacional ISO 18091: 2014* de la FIDEGOC (Gadsden, 2017: 8). En 2016 fue reelecto *Convenor* del *working group 4th* del *Technical Committee 176 Quality Management Systems* de la ISO, con la misión ahora de conducir los trabajos de adaptación de la ISO 18091 a la nueva norma

internacional ISO 9001: 2015 y a los objetivos de desarrollo sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La nueva versión debe ser aprobada en el año 2018.

En 2012, Gadsden recibió de la Universidad de Essex el título de Doctor en Sociología (Gadsden, 2017: 7). En entrevista (19 de mayo de 2017), Gadsden explicó que su tesis doctoral se basó en el método acción-investigación aplicado a su trayectoria de vida, en la que debes entender tu papel de aprender haciendo en ciclos espirales de investigación, acción y conocimiento. Durante el mismo año 2012 participó en un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) denominado Visión de México para un Mejor Futuro, mismo que fue entregado al presidente electo Enrique Peña Nieto (Gadsden, 2017: 4). En Buenos Aires, Argentina, participó como profesor invitado de la Universidad Autónoma de Buenos Aires (2013) y de la Universidad del Salvador (2014-2015. Gadsden, 2017: 8). En 2016 asumió por meses la titularidad de la secretaría técnica de la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA) con el objeto específico de lograr la firma del acuerdo de Coordinación de América Latina (CORDIAL). Tal acuerdo permitió la reapertura del financiamiento de la Comisión Europea en la región, suspendido desde 2014, así como la participación de una América Latina unificada ante el organismo mundial de alcaldes (CGLU).

El Currículum Vitae de Gadsden incluye 52 reconocimientos e invitaciones de colaboración, ambos a nivel internacional. Entre los más destacados, ha sido jurado del Premio Nacional de Transparencia de México durante cuatro años consecutivos, así como jurado del *Smart City Expo World Congress Awards* de la feria de Barcelona en tres ocasiones. Es miembro fundador de la Red de Investigadores Mexicanos en Gobiernos Locales (IGLOM). Participó como asesor del estudio transversal INFONAVIT-UNAM, destinado a estandarizar, como base de la ISO 18091: 2014, los planes de desarrollo urbano de los 367 municipios que componen las 59 zonas metropolitanas de México (Gadsden, 2017: 6). Desde 2016 se desempeña como

Municipalistas y municipalismo en México

Coordinador de Relaciones Internacionales de la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM). Durante el periodo 2016-2017 coordinó el Centro de Estudios Municipales y Metropolitanos de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la UNAM (Gadsden, 2017: 1-2). Es investigador del Programa de Estudios para la Ciudad (PUEC) de la UNAM.

Conclusiones

El análisis del legado *municipalista* de Carlos Gadsden puede generar conclusiones por demás concretas y contundentes. Sin embargo, es prudente detenerse un poco para hacerle un justo reconocimiento por haber focalizado su experiencia de vida en la investigación de lo local y, con la reinversión metódica de los hallazgos, construir propuestas incrementales *bottom-up* mucho más allá del discurso o la teoría estéril. Independientemente de los temas municipales, el ejemplo de Gadsden debe modificar la lógica gremial de ejecutar investigaciones aisladas en el corto plazo. El método acción-investigación debe convertirse en la escala básica de la comunidad de investigadores mexicanos, principalmente los del área de las ciencias sociales. Cumplido lo anterior, relacionamos a continuación las cinco experiencias incrementales de Carlos Gadsden para el desarrollo municipal:

La primera, la red económica autogestiva de Tequisquiapan Querétaro, fue un proyecto de desarrollo social que estructuró cooperativas de artesanos confluyentes en una comercializadora público-privada, resolviendo así la organización laboral y el financiamiento productivo del gremio fuera del control estatal.

El segundo, el proceso de planeación estratégica del Ayuntamiento de León Guanajuato, además de retomar el desarrollo organizacional y el financiamiento fuera del control estatal, contribuyó en la institucionalización de la participación ciudadana en la solución de los asuntos públicos locales. De hecho, marca los inicios del modelo de Nueva Gestión Pública en México.

El tercero, los procesos de descentralización estado-municipios para finiquitar el control jerárquico en el estado de Guanajuato, modificó de raíz las relaciones intergubernamentales para transferir de manera asimétrica a los municipios, primero, la toma de determinadas decisiones y, posteriormente, funciones administrativas asequibles, previa asesoría estatal y posterior evaluación del desempeño municipal para asegurar la efectividad de los procesos.

La cuarta, la *Agenda desde lo Local* del gobierno federal y su contraste con la certificación internacional de calidad aplicada al municipio de Tlalnepantla, Estado de México, inició la estandarización del autodiagnóstico, la gestión *desde lo local* de la descentralización y el consecuente desarrollo de las relaciones intergubernamentales, la medición holística del desempeño municipal mediante 39 indicadores internacionales dispuestos en cuatro cuadrantes de agrupación temática, así como la participación democrática bajo la modalidad del cliente-ciudadano.

El quinto y hasta el momento último, el estándar mundial ISO 18091: 2014 en gobierno local, consensó la internacionalización del modelo de desarrollo municipal acumulado, consignando la evaluación continua a observatorios ciudadanos con estructuras y etapas de evolución predeterminadas para cada uno de los 39 indicadores.

Referencias

- Gadsden, C. H. (2002), "Federalismo y descentralización: retos y aprendizajes en México", en *Forum of Federations*; disponible en: <http://www.forumfed.org/libdocs/BrazilIGR03/106-MIGR0309-Carlos-Gadsden-s.pdf> [12-07-2017], pp. 19.
- Gadsden, C. H. (2012), *Decentralisation from the local: action research lessons on municipal governance in the mexican transition to democracy*; University of Essex, Colchester, UK, pp. 664.

**Municipalistas y
municipalismo en México**

- Gadsden, C. H. (2013), “Más allá de la transparencia y de la eficacia”, en Universidad Iberoamericana Torreón, *Jornadas universitarias por la paz: la ciudad que queremos. Memorias del foro universitario*; 1ª ed., Universidad Iberoamericana Torreón, Torreón Coahuila, pp. 50.
- Gadsden, C. H. (2017), *Curriculum Vitae*, documento personal, Ciudad de México, pp. 21.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, 2012), *Agenda desde lo local*, 7ª ed.; INAFED, Ciudad de México.

Centro Nacional de Estudios Municipales y Centro Nacional de Desarrollo Municipal

León Estebanjuan Alejo

Introducción

El estudio del municipio mexicano y la categorización del mismo a lo largo de los años ha permitido adentrarnos al análisis permanente de su dinámica, de su acción administrativa y de gobierno.

La octava reforma municipal al artículo 115 constitucional del 3 de febrero de 1983 fortaleció elementos básicos de las atribuciones municipales al abrir la discusión a la necesidad de contar con un espacio de discusión sobre el camino que habría de tomar el municipio libre, al iniciar el proceso de descentralización administrativa primero, y política después; permitió generar la idea de contar con un organismo que acompañara las acciones propuestas por los actores municipales.

Es después de que varias voces de académicos interesados en la cuestión municipal y tras una serie de propuestas, el 3 de mayo de 1984 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se crea el Órgano Administrativo Desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación, denominado Centro Nacional de Estudios Municipales (CENEM), firmado por el entonces Presidente de la República Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

En el decreto se reconoce que el municipio es una comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para asumir la conducción de su desarrollo integral, por lo que el fortalecimiento municipal es una tarea nacional para solventar las problemáticas locales propias del orden de gobierno más cercano a la población, puesto que interactúa de manera primaria.

Al existir la voluntad política para promover y realizar la descentralización administrativa y de gobierno se le otorga primordialmente el ejercicio pleno del Municipio Libre con la idea de realizar estudios propios, que permitan revelar los sistemas legales que han regido su organización y funcionamiento.

Centro Nacional de Estudios Municipales (CENEM).

Una vez planteada la reforma municipal, el decreto permitió pugnar por la necesidad de regular los mecanismos de coordinación institucional con la finalidad de dar cumplimiento a los objetivos y metas planteadas en la propia reforma.

Para iniciar con la coordinación y el entramado institucional, se hizo necesario establecer el órgano que regulara las acciones emprendidas, y realizara una serie de actividades institucionales, académicas y operativas a favor de la reforma.

Para ello, el Estado desconcentró administrativamente a dicho órgano para brindarle autonomía técnica al CENEM, lo dotó de competencia e invistió de varias responsabilidades, entre las que sobresalen la capacitación municipal y la asesoría a los servidores públicos municipales.

El CENEM inició la integración de un conjunto de información y documentación que facilitó tanto a autoridades como a diversas instituciones (de profesionistas y educativas), la investigación, estudio y análisis de ramas y aspectos específicos del ámbito municipal. Realizó una serie de convenios con algunos estados de la República mexicana, entre ellos Veracruz y con la Federación de Colegios de Arquitectos de la República Mexicana A.C.

Los convenios de coordinación destacaron seis líneas estratégicas: 1) participación ciudadana, 2) fomento económico, 3) financiamiento y coordinación institucional, 4) desarrollo social, así como 5) administración y 6) capacitación.

Aunado a lo anterior, el CENEM debió servir de foro para que las autoridades municipales examinaran problemas comunes y

Municipalistas y municipalismo en México

experiencias particulares para generar un desarrollo integral de la vida municipal en el país; Se realizó un encuentro en el que presentó la Consulta Popular sobre Reglamentación Municipal. El 12 de mayo de 1986 se publicaron los resultados de la citada consulta y se dio inicio a la difusión de reglamentos tipo (AGN, 121284/1), abarcando:

- Reglamentación de la administración pública municipal,
- Reglamentación de la prestación de servicios públicos municipales,
- Reglamentación de la hacienda pública municipal,
- Reglamentación de la zonificación y del desarrollo urbano municipal,
- Otros reglamentos derivados de las facultades que el artículo 115 constitucional atribuye al municipio y
- Bases normativas.

En el Archivo General de la Nación se encuentra documentación de por lo menos tres reuniones nacionales. El 27 de febrero de 1986 se celebró en Ixtapa Zihuatanejo el foro “Municipio y Desarrollo Rural”; El 26 de abril de 1986 se celebró el “Primer encuentro de presidentes municipales de la frontera norte”, convocado para discutir y analizar la problemática específica de los municipios de la región. Al término del foro se firmó un convenio entre los presidentes municipales y la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía (DG-RTC) para difundir programas municipales.

Después de ello, se impulsó la fundación de centros estatales de estudios municipales en la República mexicana, bajo la idea de conocer de primera fuente las necesidades más apremiantes del municipio mexicano y darle énfasis al proceso descentralizador a partir de dicho orden de gobierno.

El decreto también estableció que el Centro Nacional de Estudios Municipales funcionaría con el presupuesto otorgado por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Gobernación; de las aportaciones que recibiera y las que se derivaran de acuerdos o convenios que suscribiera con las dependencias y

entidades de la Administración Pública Federal, con los estados de la República y con los propios municipios.

El CENEM se integró con: 1) una Comisión Consultiva, presidida por el Secretario de Gobernación e integrada por los miembros designados por el Jefe del Ejecutivo; 2) un Consejo Asesor, integrado por profesionales con experiencia en administración municipal, designados por el Secretario de Gobernación; y 3) un Vocal Ejecutivo, que fungió como Secretario Técnico de la Comisión Consultiva y como Presidente del Consejo Asesor, sería designado y removido por el Secretario de Gobernación.

Como parte del acervo del CENEM, se tiene editada la “Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México” en 1986, la cual da cuenta de las características demográficas, económicas, políticas y culturales de los municipios y delegaciones mexicanos.

Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN)

Después de 6 años, se publica en el Diario Oficial de la Federación el 2 de noviembre de 1989 el Decreto que abroga el que creó el Centro Nacional de Estudios Municipales y que tuvo como finalidad el cambio de denominación por el de Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN) y la reorientación de sus objetivos.

Con el fundamento de que el artículo 115 constitucional establece las bases para revertir el centralismo y fortalecer al Municipio, al otorgarle facultades y recursos para ejercer más ampliamente sus atribuciones y con la novena reforma al artículo constitucional publicada el 17 de marzo de 1987, se contó con la posibilidad de alcanzar las condiciones óptimas para forjar un municipio autosuficiente, eficiente en su administración y desarrollo social, que hoy por hoy es un elemento pendiente. Un ejemplo claro es el fortalecimiento de la hacienda municipal que juega un papel prioritario en la actualidad.

El Presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari reconoce su compromiso de avanzar en el desarrollo municipal,

Municipalistas y municipalismo en México

para lo cual es indispensable adecuar los instrumentos y mecanismos gubernamentales para transformar a los municipios en promotores de su propio desarrollo.

El decreto publicado prácticamente un año después de que Salinas de Gortari asume la Presidencia de la República, se sustenta en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 que concibe el fortalecimiento del Pacto Federal como la modernización política del municipio.

El propio decreto contempla la necesidad de la reorientación de los objetivos del Centro Nacional de Estudios Municipales, hacia la elaboración y ejecución de programas y actividades que profundicen en el desarrollo municipal conservando su misma naturaleza jurídica de órgano desconcentrado.

El nuevo órgano estableció la modernización política y el avance democrático a través de la concertación y la participación de la sociedad.

Se determinó, además, elaborar un programa que contuviera políticas y acciones tendientes al desarrollo municipal, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los gobiernos estatales y municipales y con los sectores social y privado involucrados en la materia y que contribuyan a dicho desarrollo en los ámbitos político y social.

A diferencia del CENEM, el CEDEMUN integra en su creación el reconocimiento de la importancia que revisten los sectores social y privado, para la coordinación institucional y el desarrollo municipal al establecer la promoción de programas estatales encaminados a ese fin, sin los cuales el ánimo conciliador de la época no podría lograr sus objetivos, integrar ampliamente a sectores que no se sentían representados plenamente.

Se plantea, de manera reiterada, la concertación entre diversos grupos para ejecutar acciones de los programas de desarrollo municipal a través de la conformación de grupos de trabajo, y

de involucramiento pleno de la comunidad y con las distintas organizaciones sociales y privadas.

Conviene señalar la colaboración intermunicipal, no considerada en el CENEM para emprender acciones prioritarias de interés común, y de la integración e intercambio de recursos y actividades entre municipios, así como la organización de reuniones de carácter nacional y/o regional entre municipios para determinar acciones a seguir.

El CEDEMUN determina la difusión por medio de publicaciones y actos académicos, los resultados de los trabajos de investigación científica, estudio, análisis y recopilación de información, documentación e intercambio que se realice y establece la necesidad de contar con una librería especializada en materia municipal, donde se reúna el acervo documental y bibliográfico sobre la cuestión municipal.

Se establece, además, que debe integrarse un centro nacional de informática municipal que contuviera un banco de datos sobre los distintos aspectos de la vida municipal, que sirviera de base para la realización de estudios específicos, análisis comparativos, estudios de evolución y prospectiva y casos prácticos; para cuyo efecto, se previó la adecuada coordinación del CEDEMUN con el Instituto Nacional de Estadística, Geográfica e Informática (INEGI).

El origen de los recursos con los que CEDEMUN contó para su operación son los mismos con los que el CENEM aplicó anteriormente, el presupuesto federal, las aportaciones recibidas y los convenios con los estados y municipios.

El CEDEMUN se integró con: 1) una Comisión Nacional de Desarrollo Municipal, presidida por el Secretario de Gobernación o por quien él designe e integrada por un representante de cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal siguientes: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría

Municipalistas y municipalismo en México

de Desarrollo Urbano y Ecología , Secretaría de la Reforma Agraria, y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, se invitó a participar en esta comisión a los gobiernos estatales y municipales, en su carácter de observadores. 2) un Consejo Consultivo, integrado por personalidades en la materia de desarrollo municipal que representaron a los niveles federal, estatal y municipal de gobierno; asimismo, lo integraron profesionales académicos, representantes de instituciones académicas de los colegios de profesionales y de las organizaciones de los sectores social y privado; y 3) un Vocal Ejecutivo de la Comisión Nacional de Desarrollo Municipal y como Presidente del Consejo Consultivo, designado por el Secretario de Gobernación.

Finalmente, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, y con el propósito de consolidar un Auténtico Federalismo en México, el 30 de julio de 2002 el Poder Ejecutivo Federal creó el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), antes Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN).

Reflexiones finales

Ambos órganos desconcentrados realizaron aportaciones trascendentales en el estudio municipal a finales del siglo pasado, es innegable que en su conformación el debate ideológico y técnico se hizo presente en cada momento, la voluntad política de quienes dirigieron el país y conformaron dichos entes para descentralizar, administrativa y políticamente las acciones a implementar a lo largo de su mandato constitucional, reviste gran importancia ante un orden de gobierno al que no se le consideró mucho desde la promulgación de la Constitución de 1917.

Frente al escenario social de finales del siglo pasado, se presentó una oportunidad significativa para iniciar una nueva etapa en la vida política nacional, rediseñando el entramado político-institucional en el ámbito local, adecuándolo a los

nuevos tiempos para generar mejores condiciones de eficiencia, interlocución, legitimidad y gobernabilidad para el municipio mexicano.

El fortalecimiento de los municipios y regiones como efectos de los esfuerzos de descentralización, estuvo apoyado por la creencia y la voluntad política de las altas esferas del gobierno y la administración pública, acerca de la conveniencia de hacer algunos ajustes en la distribución en términos políticos, institucionales, económicos y territoriales. En este sentido, el municipio fue el ente receptor de una gama de facultades que el centralismo y el presidencialismo le habían negado.

Si bien es cierto que antes de las reformas que sustentan al CENEM y al CEDEMUN (1983 y 1987, respectivamente) se realizaron otras modificaciones al 115 constitucional -1928; 1933; 1943; 1947; 1953; 1976 y 1977, y posteriormente a las que nos ocupan -1999 y 2001-, el municipio fue ganando terreno en el discurso y en la actuación gubernamental estatal y federal a partir de los estudios y propuestas que los órganos desconcentrados creados bajo los decretos de 1983 y 1989 realizaron.

Es decir, quienes pusieron en la escena política-administrativa y gubernamental la figura municipalista fueron, precisamente los órganos creados para tal efecto. Por lo tanto, debemos reconocer la trascendencia de quienes impulsaron la capacitación, organización y coordinación municipal en la última etapa del siglo XX. Sin ellos, la deuda con el desarrollo del municipio mexicano sería más grande.

Referencias

Archivo General de la Nación (AGN), Convenio de Coordinación por el que se establecen los lineamientos del Sistema Nacional de Fomento a la Reforma Municipal, expediente 121285/1.

Municipalistas y municipalismo en México

Diario Oficial de la Federación (DOF, 1984), Decreto por el que se crea el Órgano Administrativo Desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación, denominado Centro Nacional de Estudios Municipales., Ciudad de México, 3 de mayo de 1984.

Diario Oficial de la Federación (DOF, 1989), Decreto que abroga el diverso por el que se creó el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales que tiene como finalidad el cambio de denominación por el de Centro Nacional de Desarrollo Municipal y la reorientación de sus objetivos, Ciudad de México, 2 de noviembre de 1989.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)

Antonio Inoue Cervantes

Introducción

Un hecho importante que debe reconocerse en las estrategias de desarrollo del país, es que tanto la política económica como la social implementadas durante el siglo XX no tuvieron el impacto esperado, en parte porque el régimen centralista que se adoptó como forma de organización política y administrativa sólo ocasionó ampliar las desigualdades regionales. Esto fue consecuencia, por una parte, de la carencia de mecanismos efectivos de coordinación intergubernamental y, por otra parte, por la limitada capacidad de los gobiernos locales (en especial los municipios) para generar estrategias y aprovechar oportunidades de desarrollo, así como acceder a recursos financieros. De hecho, el desarrollo de México se llevó a cabo mediante estrategias desarticuladas y prácticas reactivas (más que preventivas) que se limitaban a dar respuesta a problemas circunstanciales.

Constitucionalmente el Estado mexicano es el responsable de salvaguardar el régimen republicano, democrático y federal. Bajo este precepto, la intención de recuperar la esencia del federalismo fue vista como la alternativa ideal para lograr ese desarrollo equilibrado entre los diferentes ámbitos de gobierno. Además se pretendía contar con un instrumento de organización y de acción gubernamental más eficaz en el que los gobiernos locales (en especial los municipales) fueran copartícipes de manera más activa del progreso nacional.

Se reconoció que para lograr este objetivo era importante contar con un marco institucional, uno organizacional y uno programático, que fueran coherentes entre sí, para permitir la generación de acciones coordinadas entre los diferentes ámbitos de gobierno. La creación del Instituto Nacional para el Federalismo

y el Desarrollo Municipal (INAFED) pretendía concretar ese esfuerzo.

Programa Especial para un Auténtico Federalismo contexto para el surgimiento del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).

En la década de los 80's el renovado interés por impulsar el progreso nacional desde una perspectiva no centralista, tuvo como precedente el reconocimiento de los gobiernos locales como espacios donde se fragua la pluralidad y lugares fundamentales en la consolidación de la democracia. Este planteamiento reconoce que desde el gobierno federal no es posible generar estrategias para el desarrollo de los municipios, ya que son éstos quienes deben identificar sus fortalezas a fin de crear sus propias alternativas de desarrollo; es decir el desarrollo municipal es un asunto inmanente pues viene de dentro, es un desarrollo endógeno. De tal forma, que al ejecutivo federal lo más que puede aspirar es procurar las condiciones básicas que permitan el desarrollo o al menos no obstaculizarlo (Gadsden, 2006)⁶⁴.

La generación de condiciones propicias para lograr el desarrollo local sería posible mediante un marco de acción constituido por relaciones intergubernamentales efectivas (Gadsden, 2006). Bajo este precepto, la estrategia adoptada fue una política descentralizadora caracterizada por tres líneas de acción: fortalecer el federalismo, vigorizar la vida municipal y fomentar el desarrollo regional. De esta manera, desde el gobierno federal se impulsó la implementación del Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006 (PEAF) y en su contexto se realizaron una serie de modificaciones a las estructuras política,

⁶⁴ Un argumento previo a esa reflexión fue presentado por Carlos Gadsden en el Foro de las Federaciones, en ese momento señalaba que: "Los órdenes de gobierno operan como lo hacen porque se ha mal entendido el término de lo que es el desarrollo. El desarrollo es algo endógeno, es decir, se produce desde adentro de los sujetos, ya sean individuos, ya sean expresiones comunitarias de ellos. Nadie puede desarrollar a nadie. Lo más que se puede hacer es poner condiciones que permitan el desarrollo del otro. En términos de lo que requiere un municipio para poder desarrollarse son condiciones distintas para que el desarrollo surja" (Gadsden, 2002: 6).

Municipalistas y municipalismo en México

institucional, hacendaria y administrativa con la finalidad de darle cumplimiento a las líneas de acción referidas.

El Programa para un Auténtico Federalismo se integró por cuatro secciones. La primera titulada ¿En dónde estamos?: La transición hacia un Auténtico Federalismo, realizó un análisis FODA del sistema federal mexicano. La segunda sección denominada ¿A dónde queremos llegar?: El Auténtico Federalismo en una Coherente Arquitectura de Gobiernos, contenía el modelo estratégico (visión, misión, principios y normas básicas de acción) que sería la guía del Programa.

¿Cómo lo vamos a lograr?: Estrategias y Proyectos del Auténtico Federalismo, era el nombre de la tercera sección, en ésta se presentaban las acciones específicas de cada una de las dependencias federales involucradas para traducir los postulados del programa en beneficios concretos para la sociedad y los gobiernos locales. La cuarta y última sección ¿Cómo nos vamos a medir? Transparencia, evaluación y medición en el Auténtico Federalismo, presentaba mecanismos e indicadores para evaluar los logros del programa.

Con todo este entramado, el objetivo era garantizar que la transición del centralismo a un verdadero federalismo subsidiario, solidario y corresponsable fuera exitosa. La estrategia se basaba en una profunda descentralización política, el impulso de relaciones gubernamentales auténticamente federalistas basadas en el respeto recíproco y la cooperación, el fortalecimiento de los gobiernos locales a partir de la profesionalización de la función pública, la transparencia, rendición de cuentas y la participación ciudadana en los tres órdenes de gobierno (PEAF 2002-2006).

La propuesta del Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 que planteaba la necesidad de ampliar los espacios de participación social mediante la asociación democrática de la ciudadanía con los gobiernos para orientarse conjuntamente a la consecución de fines comunes, fue retomada para la

elaboración del PEAf. De esta manera, en este nuevo programa se dio prioridad a la necesidad de encauzar los esfuerzos del gobierno y de la sociedad hacia el establecimiento de un esquema que facilitara el desarrollo equilibrado de cada estado y municipio, como del convencimiento de que para estimular el desarrollo conjunto y equilibrado de las regiones y localidades del país, era ineludible avanzar en la descentralización de la función pública y fortalecer a las entidades federativas y a los municipios, a modo de garantizar las oportunidades de progreso material, social y cultural para su población.

No obstante, se consideró que el proceso de la descentralización debía seguir una ruta más estratégica pues no es lo mismo descentralizar los servicios educativos que los servicios de salud; y no es lo mismo descentralizar éstos que la obra pública. Cada una de esas áreas tiene dimensiones diferentes, con clientelas diferentes (Gadsden, 2002).

Esta diferenciación de variables, dimensiones y clientelas, permitió definir un marco de cooperación y respeto recíproco, en el que el auténtico federalismo debería proporcionar a los diferentes niveles de gobierno nuevas formas de interacción y coordinación orientadas a la atención eficaz de las demandas sociales. De la misma manera se esperaba que brindara mecanismos efectivos de rendición de cuentas y de participación ciudadana. La consecución de estos objetivos requería que se garantizara la soberanía de los estados y la autonomía municipal, además de consolidar y ampliar los canales para la acción coordinada de los tres órdenes de gobierno (PEAF, 2002-2006; CONAGO, 2004).

En este sentido, el Programa Especial para un Auténtico Federalismo representó el compromiso del ejecutivo federal en turno, por: a) impulsar un desarrollo equitativo, eficiente, transparente y corresponsable mediante relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas; b) consolidar la descentralización política de la Administración Pública Federal; c) fortalecer a los gobiernos estatales y municipales; y d) consolidar mecanismos

Municipalistas y municipalismo en México

de participación ciudadana y fomentar una cultura política federalista (SEGOB, 2004).

El objetivo final del PEAFF era asegurar que la transición del arraigado centralismo al federalismo subsidiario, asociado y corresponsable fuera exitosa. El medio para lograrlo fue el impulso de relaciones gubernamentales basadas en el respeto mutuo y la cooperación, así como el fortalecimiento de los gobiernos locales a partir de la profesionalización de la función pública, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los tres órdenes de gobierno (SEGOB, 2002).

La manera de hacer operable esta propuesta fue a través de la creación de un órgano expreso para tal fin. El 30 de julio de 2002 se creó el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)⁶⁵, con el objetivo impulsar el federalismo y el desarrollo de los gobiernos municipales del país.

Funciones y Acciones del INAFED.

El 30 de julio de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, con ello se oficializó la creación del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. De acuerdo a esta norma, su objetivo es llevar a cabo la formulación, conducción y evaluación de las políticas y acciones en materia de federalismo, descentralización y desarrollo municipal, teniendo como principio rector la consolidación de un federalismo articulado (INAFED, 2006).

En ese primer momento, el INAFED fue la instancia responsable de concretar los postulados del PEAFF, por lo que su objetivo principal consideraba: a) buscar el establecimiento de un

⁶⁵ Esta nueva dependencia retomó la estructura y recursos del Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN) y conservando su naturaleza jurídica de órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación dependiendo de la Subsecretaría de Gobierno.

marco legal adecuado para el Auténtico Federalismo; b) ser la instancia responsable de conducir, promover, coadyuvar y, en su caso, llevar a la práctica, los proyectos establecidos dentro del Programa Especial para un Auténtico Federalismo; y c) abrir los espacios permanentes de participación a los gobiernos estatales y municipales, para la formulación y aplicación conjunta de las tareas necesarias para la construcción de un Auténtico Federalismo (SEGOB, 2002).

Sus principales funciones básicamente han sido las mismas a lo largo de sus 15 años de vida, que de acuerdo al Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación son las de (SEGOB, 2015):

1. Promover el federalismo, la descentralización y el desarrollo municipal;
2. Proponer mecanismos que permitan la adecuada instrumentación del federalismo, la descentralización y el desarrollo municipal;
3. Colaborar con los gobiernos de las entidades federativas, los ayuntamientos, las asociaciones de municipios y las organizaciones sociales y privadas en la elaboración y promoción de programas indicativos de desarrollo y fortalecimiento municipales;
4. Promover acciones para el desarrollo y la colaboración regional, estatal y municipal que prevean una mayor participación de la comunidad;
5. Elaborar y suscribir convenios de coordinación con autoridades de los gobiernos locales, a fin de implementar un sistema de capacitación, certificación y profesionalización de servidores públicos locales.

a) La Agenda Desde lo Local

La gran acción impulsada por el Instituto para cumplir tales funciones fue la creación de la Agenda Desde lo Local. Esta herramienta representó una metodología de autodiagnóstico para las autoridades municipales. Su operación consideraba

Municipalistas y municipalismo en México

4 cuadrantes a saber: 1) Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno; 2) Desarrollo Social Incluyente; 3) Desarrollo Ambiental Sustentable; y 4) Desarrollo Económico Sostenible. Este autodiagnóstico, debía verificarse contra más de 230 subindicadores que mostraban evidencia irrefutable. La utilidad hacia los gobiernos municipales era que les permitía medirse a sí mismos, pero también se permitía medir a la capacidad de gestión tanto del gobierno federal como del estatal (Gadsden, 2006).

La Agenda Desde lo Local operaba a partir de la decisión tomada por cada gobierno municipal de priorizar las acciones a realizar. Esta decisión era comunicada tanto al gobierno federal como al estatal, quienes a través de sus respectivas dependencias, articulaban sus programas para atender las prioridades del gobierno municipal. Una vez definidas las acciones que realizarían de forma conjunta, los tres ámbitos de gobierno contaban con un período de un año para revertir los aspectos nodales que plantearon en el autodiagnóstico, a fin de verificar el logro de las acciones se realizaba una evaluación bajo la responsabilidad de un actor ajeno al ambiente gubernamental (INAFED, 2006; Gadsden, 2002).

En caso de no lograr resultados favorables la mecánica operativa de la estrategia de la Agenda desde lo Local podía dar reinicio a partir de un nuevo autodiagnóstico. Si los resultados eran mínimamente satisfactorios, el municipio podía ser reconocido por sus logros.

Desde sus inicios, el programa Agenda Desde lo Local buscó la promoción del desarrollo integral de los espacios municipales mediante tres acciones básicas. Primera, el fortalecimiento de las capacidades de gestión municipal; segunda, el fomento de la planeación estratégica en los gobiernos locales; y tercera, la identificación de áreas estratégicas que sentaran las bases mínimas de su desarrollo. La Agenda se aplicó con una visión pro municipalista en la que se consideraba a los municipios como los responsables primeros de su propio desarrollo, por

lo que se les requería una participación más activa, tanto en el autodiagnóstico como en la definición de las acciones orientadas a superar los rezagos previamente identificados (INAFED; 2006).

El programa tuvo una aceptación muy favorable, pues se implementó por primera vez en el año 2004 y cerró ese año con 26 municipios verificados. A partir de ese momento, hubo un crecimiento notable en la participación de los gobiernos locales ya que para 2011 fueron 603 municipios, pertenecientes a 28 entidades federativas. En ese mismo período las certificaciones entregadas a los municipios pasaron de 72 a 14,542. Un hecho relevante en la operación del programa es que en 2005 la Agenda entregó por primera vez en su historia, un premio de buenas prácticas. El premiado fue el municipio de Irapuato, Guanajuato por haber certificado los 39 indicadores en situación “verde”. En el año 2006 fueron ocho municipios los que se hicieron acreedores a dicho premio, cifra que se incrementó a 236 en el año 2011 (SEGOB, 2012).

En 2011 el Consejo Nacional Desde lo Local acordó revisar y actualizar el programa, por lo que se creó la “Comisión para la Revisión de la Agenda”⁶⁶. Como resultado de los trabajos, en noviembre de 2011 el Consejo aprobó una nueva versión de la Agenda con 38 Indicadores y 298 parámetros (SEGOB, 2012).

Con esta reestructuración, la Agenda Desde lo Local operó durante 2012 y 2013, pues en este año se realizó un nuevo estudio al programa, se reconoció que la estrategia representó un paradigma diferente para alcanzar un desarrollo integral de los municipios desde lo local, mediante un esquema descentralizador; no obstante se realizó una precisión a los cuadrantes e indicadores para medir el desarrollo municipal; de esta manera en 2014 la estrategia fue nombrada Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM).

⁶⁶ Comisión que estuvo integrada por los representantes de Chihuahua; Guanajuato; Nuevo León; San Luis Potosí; Sonora; la Universidad Autónoma de Chihuahua y del INAFED

b) Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM)

En una etapa nueva la Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM) se concibe como una herramienta a partir de la cual se apoya a los municipios para que éstos centren sus esfuerzos en mejorar sus capacidades de gestión y en elevar los resultados de gobierno en aquellas tareas que les encomienda la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (SEGOB, 2014).

Con esta modificación la Agenda enfocó su acción de manera específica al ámbito municipal. La nueva propuesta retomó la visión del programa predecesor al considerar que se trata de un instrumento metodológico sumamente útil que apoya a los municipios para que detecten sus prioridades y a partir de ello puedan diseñar acciones que les permitan alcanzar resultados concretos y verificables.

El programa Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM), fue diseñado teniendo como referente la metodología de la Agenda Desde lo Local, en este nuevo ejercicio se trató de contar con un sistema de indicadores más confiables, objetivos y comparables, con la finalidad que la administración de los gobiernos municipales fuera más eficaz. Este esfuerzo se enfoca en dos niveles: la gestión y el desempeño. La primera pone atención al conjunto de procesos y actividades básicas para el funcionamiento interno del aparato administrativo; el segundo se enfoca a los resultados alcanzados por el gobierno municipal de acuerdo con las funciones derivadas del mandato legal y las expectativas ciudadanas (SEGOB, 2014).

Con la reestructuración metodológica, la ADM se divide en dos secciones. La sección A llamada “Agenda Básica” contempla lineamientos de aplicación general para todos los municipios inscritos, en ella se incorporan rubros de primordial atención para las administraciones municipales, a saber son los siguientes temas: Planeación del territorio municipal, Servicios públicos, Seguridad pública y Desarrollo institucional. Cada tema se analiza mediante indicadores de gestión y de desempeño (SEGOB, 2014).

La sección B llamada “Agenda Ampliada”⁶⁷ considera temas que son incorporados por los municipios en sus planes de desarrollo municipal o en sus programas gubernamentales, a pesar de no ser competencia directa de ellos. En esta sección, se incorporan rubros como Desarrollo Económico, Desarrollo Social y Desarrollo Ambiental. En este caso, los temas se analizan a partir de los indicadores de gestión, mientras que los de desempeño solamente son indicativos, por tratarse de rubros que no son estrictamente de competencia municipal (SEGOB, 2014).

Esta nueva estructuración tiene la finalidad de generar un incentivo a los gobiernos municipales para que definan como prioridad las funciones y servicios que les atribuye la Constitución en sus acciones de gobierno. Como está orientada a los gobiernos municipales, la Agenda establece objetivos de fortalecimiento municipal en el corto, mediano y largo plazo (uno, tres y seis años respectivamente); los indicadores que sugiere están enfocados primordialmente a medir la cobertura y la calidad de los servicios básicos. La Agenda también constituye una guía para que la administración municipal alcance mayores niveles de eficiencia, a partir del redimensionamiento de la estructura administrativa y el número de personal, control de deuda, de salarios y la disminución del gasto corriente, así como el incremento de los ingresos propios, principalmente mediante el cobro efectivo del predial y los derechos de agua potable. Esto permitirá focalizar el gasto municipal en la prestación eficaz de los servicios públicos, la principal función que la Constitución le otorga a los municipios de México (SEGOB, 2014).

Los resultados que ha ofrecido la ADM, son de manera general los siguientes: 863 municipios, de 30 entidades federativas, tuvieron una participación en el programa; de ellos 734 concluyeron el proceso y fueron verificados, lo que representó el 30% de los municipios del país. Campeche, Coahuila, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Puebla, Querétaro,

⁶⁷ La Agenda Ampliada o Sección B es de aplicación obligatoria para las capitales estatales y municipios de más de 200 mil habitantes, y voluntaria para el resto de los municipios.

Municipalistas y municipalismo en México

Quintana Roo, Tabasco y Tlaxcala son las entidades que más han participado y que más del 50% de sus municipios se han verificado. Las entidades que cuentan con un porcentaje más bajo de municipios verificados son: Chihuahua, Chiapas, México, Nayarit y Oaxaca. De los 734 municipios verificados: 282 participaron en la Sección A; 452 en las secciones A y B. 395 municipios implementaron la sección B voluntariamente (municipios con una población menor a 200 mil habitantes). El eje de “Servicios Públicos” fue el de menor cumplimiento: 150 de 734 municipios acreditaron los 55 indicadores de los 12 temas que lo conforman. A excepción de Seguridad Pública, los otros ejes de la Sección A cuentan con menor porcentaje de cumplimiento que los ejes de la Sección B. El eje de “Seguridad Pública” es el más acreditado en la Sección A (280 de 734 municipios). El eje de “Desarrollo Ambiental” es el más acreditado en la Sección B (165 de 452 municipios) (INAFED, 2015).

c) Otras acciones del INAFED.

Además de operar el programa Agenda para el Desarrollo Municipal, el INAFED realiza otras acciones promunicipalistas; de acuerdo con información del mismo Instituto, entre ellas se pueden mencionar las siguientes que son consideradas las más relevantes.

Proyectos de Desarrollo Regional: La estrategia busca informar a las autoridades y servidores públicos estatales y municipales sobre el monto y características de los recursos etiquetados en beneficio de sus territorios.

Programa Interinstitucional para el Fortalecimiento de las Capacidades de los Gobiernos Locales: busca acompañar, en el ámbito de las competencias de los gobiernos municipales, al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

Programa de Capacitación para Autoridades Municipales Electas: El fin de este programa de capacitación es sensibilizar a las

futuras autoridades en la importancia de mejorar el desempeño de las atribuciones constitucionales del municipio, así como del control de la deuda y del gasto corriente, entre otros aspectos.

Programa Nacional de Certificación de Competencias Laborales del Servidor Público Local: el fin de este programa es promover el modelo de gestión por competencias en el sector de la administración pública municipal.

Sistema de Información Hacendaria: es una base de datos que se elabora anualmente y contiene información sobre los indicadores financieros y de desempeño de las administraciones estatales y municipales (Índice de reglamentación municipal, Índice de planeación estratégica y evaluación municipal, Índice de gobierno electrónico, entre otros) los cuales son de utilidad para la toma de decisiones.

Catálogo de Programas Federales para Municipios: Es una publicación que proporciona información sobre los distintos programas federales que las Secretarías y Dependencias Federales instrumentan cada año, principalmente los que corresponden a la categoría de sujetos a reglas de operación y en los que el municipio tiene algún tipo de participación.

Sistema para la Consulta de Programas Federales 2018: Es un sistema que permite a los gobiernos municipales realizar consultas sobre los programas federales del año en curso y que están orientados a los gobiernos municipales.

Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México: Es una obra de investigación que compendia la riqueza y características de cada uno de los municipios situados a lo largo y ancho del territorio nacional en monografías de los 2,457 Municipios que integran a los 31 Estados de la República Mexicana.

Conclusiones

Como se ha podido observar a lo largo del capítulo los esfuerzos realizados desde las instancias oficiales como lo es el Instituto

Municipalistas y municipalismo en México

Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal ha transitado por un amplio proceso de institucionalización, no obstante, la abrumadora realidad del municipio mexicano hace que el reto sea mayor.

Es también una realidad que la labor de darle vida a un federalismo eficaz constituye un largo camino por recorrer en el que existen asignaturas pendientes como son una mejor distribución de recursos entre los tres ámbitos de gobierno; lograr relaciones intergubernamentales más corresponsables; así como consolidar el impulso al desarrollo de capacidades institucionales, administrativas, financieras y políticas a los gobiernos municipales. El INAFED como responsable de darle vida al auténtico federalismo ha mostrado esfuerzos y su compromiso con el desarrollo municipal.

Referencias

- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP). (2004), “Temas en la agenda nacional”, en: Federalismo, Cámara de Diputados; disponible en: www.diputados.gob.mx/cesop/; [26-05-2017]
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (1997). Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. Publicado el 06 de enero de 1995. México.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2005). Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. Actualizado con la Reforma publicada el 16 de agosto de 2005. México.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2015). Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación. Jueves 25 de junio de 2015, Secretaría de Gobernación.
- Gadsden Carrasco, Carlos H. (2002). “Federalismo y descentralización: retos y aprendizajes en México; publicado por el *Foro de las Federaciones*”; disponible en: <http://www.forumfed.org/libdocs/BrazilIGR03/106-MIGR0309-Carlos-Gadsden-s.pdf>. [16-02-2017]

- Gadsden Carrasco, Carlos H. (2006). “Documento internacional para reconocer gobiernos confiables”; en: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública; *Avances y pendientes para fortalecer el federalismo*; Colección Legislando la agenda social; LIX Legislatura, Cámara de Diputados.
- INEGI. (2018) División territorial de México; Disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T>; Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática; Fecha de consulta: 01 de septiembre de 2018
- INAFED. (2006). Aspectos básicos de la descentralización en México. Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. México.
- Secretaría de Gobernación (2002). Programa Especial para un Auténtico Federalismo, 2002-2006. México.
- Secretaría de Gobernación (2004). Programa Especial para un Auténtico Federalismo, 2002-2006. Reporte de avances y logros en el primer semestre del 2004. México.
- Secretaría de Gobernación. (2012). Agenda Desde lo Local. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). México.
- Secretaría de Gobernación. (2014). Programa Agenda para el Desarrollo Municipal. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). México.
- Secretaría de Gobernación. (2016). Programa Agenda para el Desarrollo Municipal. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). México.
- Secretaría de Gobernación (2015). Resultados del programa Agenda para el Desarrollo Municipal. INAFED. México.

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)

Antonio Inoue Cervantes.

Introducción

Los esfuerzos por impulsar el desarrollo regional han sido una actividad constante en México. Específicamente en materia de federalismo hacendario, se ha contado con estrategias como los Convenios Únicos de Coordinación (CUC) y posteriormente los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) que fueron considerados el principal instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero de la coordinación intergubernamental.

Estos esfuerzos tuvieron como contexto la creación del Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)⁶⁸ en 1973, año en el que se llevó a cabo la III Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales de las Entidades Federativas y del Gobierno Federal. De esta manera aprovechando la tendencia que generó el escenario del fortalecimiento al federalismo y con la intención de impulsar el desarrollo fiscal mediante una distribución de los ingresos entre la Federación y las entidades más equitativa, el INDETEC se ha constituido como el instrumento ideal para lograr la equidad fiscal.

Este objetivo se pensó lograr mediante la realización de estudios relativos a las acciones de coordinación fiscal, además de elaborar estrategias encaminadas a mejorar los mecanismos de acción impositiva y que se realiza de manera conjunta en materia fiscal entre el ámbito federal y los locales.

En 1979, con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), se establecieron el conjunto de disposiciones y órganos encargados de regular la cooperación en materia fiscal

⁶⁸ En su creación surgió como un organismo de todas las partes integrantes de la Coordinación Fiscal Intergubernamental, y con el carácter de Asociación Civil, cuya sede se encuentra ubicada, desde esa fecha, en la ciudad de Guadalajara, Jalisco.

entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos de las entidades federativas. Este sistema surgió con la finalidad de lograr una adecuada coordinación en la administración de los ingresos tributarios y vigilar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, así como evitar la múltiple tributación hacia una misma fuente impositiva.

De esta manera y de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, el INDETEC se ha encargado de promover, auxiliar y apoyar de manera técnica y operativa a los organismos encargados de la administración de la hacienda pública de los gobiernos locales, en especial a los municipios. Así mismo una de las funciones del Instituto sería la de brindar respaldo técnico a las tesorerías estatales y a las municipales a fin de llevar a cabo sus reformas administrativas.

Institucionalización del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)

De acuerdo a lo establecido en el artículo 16, fracción III, y 22 de la Ley de Coordinación Fiscal, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) es un organismo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y cuyas funciones son la realización de tareas tales como: el apoyo en materia de capacitación, asesoría y consultoría técnica; en la realización de estudios e investigaciones fiscales; informar y difundir todo lo relacionado con la fiscalización; así como la de participar como secretario técnico de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y los grupos de trabajo emanados del propio Sistema Nacional.

Desde su creación en 1973 y de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal publicada en 1978, el INDETEC ha promovido la elevación del nivel técnico operativo de los organismos encargados de la administración de las haciendas públicas locales; para ello ha proporcionado servicio de asesoría y apoyo técnico de todo tipo a los Tesoreros Estatales y Municipales. Además ha propiciado el estudio e intercambio de experiencias exitosas entre los

Municipalistas y municipalismo en México

gobiernos estatales y los gobiernos municipales, a partir de ello propicia la coordinación de sistemas de información y de procesamiento de datos (SHCP, 2017).

Como un organismo altamente vinculado con los procesos de planeación, el Instituto elabora su plan desde una perspectiva estratégica; en él se propone una misión a favor de los municipios, pues pretende orientar con responsabilidad el desarrollo integral y permanente de las haciendas públicas fomentando relaciones intergubernamentales adecuadas para lograr un auténtico federalismo hacendario acorde a las exigencias del país, propiciando un equilibrio en la distribución de potestades tributarias y el ejercicio de recursos públicos suficientes para la plena satisfacción de la demanda ciudadana.

Funciones y logros del INDETEC

En 1980 tanto el INDETEC como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal fueron considerados como sujetos susceptibles de cumplir con la normatividad relativa a asuntos fiscales. Así en la Ley de Coordinación Fiscal se establecieron las funciones (mismas que no han sido modificadas sustancialmente) que debe desarrollar en materia de estudio, investigación y capacitación sobre los diversos en asuntos relacionados con las Haciendas Públicas (SHCP, 2009).

Las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) que fundamentan las atribuciones del INDETEC, así como las disposiciones que fijan las responsabilidades que debe cumplir el Instituto dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, están plasmadas de manera prioritaria en los artículos 16 y 22 de la ley citada. Así, el INDETEC de manera conjunta con la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y la Junta de Coordinación Fiscal participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (LCF, Art. 16).

Además, el Instituto deberá: a) Realizar estudios permanentes relativos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y a la

legislación tributaria vigente en la Federación y en cada una de las entidades; b) Sugerir acciones orientadas a lograr una distribución más equitativa de los ingresos entre la Federación y las entidades; c) Promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales, y d) Capacitar técnicos y funcionarios fiscales. Además queda abierta la posibilidad para que el Instituto pueda participar en programas con otras instituciones u organismos que realicen actividades similares (LCF, Art. 22).

Poder darle cumplimiento a esas labores ha generado que el INDETEC se haya ido integrando con un enfoque interdisciplinario en el que profesionales y especialistas en las áreas de: Derecho, Contaduría, Economía, Administración Pública e Informática tienen un papel central en el actuar del Instituto; no obstante, no se excluye a aquellos profesionales que de alguna manera pueden colaborar en el cumplimiento de la labor en materia fiscal y hacendaria (SHCP, 2009).

En 2008, el Programa de Trabajo de ese año tuvo como objetivo general la instrumentación de las medidas aprobadas en la reforma Hacendaria, de ahí que sus acciones se orientaron al análisis del Fondo de Participaciones y las aportaciones Federales; el estudio de la mecánica de operación de los fondos de nueva creación; los temas de gasto, Contabilidad y Transparencia; esquemas para el fortalecimiento de los ingresos locales. Uno de los grandes logros de ese año fue impulsar acciones para que la política de gasto fuera fundamental en el impulso y fortalecimiento de las haciendas públicas de las entidades federativas. Del mismo modo, en la XXXVIII Reunión de Funcionarios Fiscales se acordó solicitar reuniones y mesas de trabajo con las entidades federativas y la SHCP, para elaborar una propuesta de indicadores estratégicos que permitan evaluar los resultados de dos de los ocho fondos que integran al Ramo 33, el FORTAMUN y el FAEB (SHCP, 2008).

En 2009, la necesidad de los actores del sistema, de atender a la problemática generalizada de la caída de las participaciones federales derivada de los efectos de la crisis financiera y la caída

Municipalistas y municipalismo en México

de los precios del petróleo, por lo que era fundamental contar con sistemas de información fiscal actualizados. Uno de los logros relacionados con esta necesidad fue el de la recopilación, recepción y validación de las cifras de recaudación de impuestos y derechos locales así como la derivación de dicha información a los subcomités correspondientes para su análisis (SHCP, 2009).

Dados los resultados negativos y el entorno adverso que dejó la crisis financiera de 2009 y que puso de manifiesto la vulnerabilidad de las finanzas públicas del país, en el año de 2010, el INDETEC orientó sus acciones para definir alternativas de recuperación. Se reconoció que la heterogeneidad con que las entidades presentan su información dificulta el análisis, por lo cual se acordó hacer una nueva revisión a algunas entidades y se planteó la conveniencia de que se realice un reglamento de la LCF que establezca los mecanismos de revisión. Otro logro fue la presentación de la Metodología para vincular las Cuentas Presupuestales y las Cuentas Contables de los gobiernos locales⁶⁹ (SHCP, 2010).

En 2011, el programa de trabajo del Instituto consistió en buscar el fortalecimiento de los Ingresos Propios de los gobiernos locales, para ello se consideró necesario impulsar mayores potestades tributarias de las entidades para que éstas puedan atender las crecientes necesidades de gasto. En este sentido el mayor logro en este año fue que se incentivó a que cada una de las entidades federativas realizara esfuerzos para atender disposiciones relativas a la forma en que se presenta la información financiera. Como resultado de esa propuesta varias entidades federativas han adoptado los clasificadores de ingreso y gasto, e incorporan los lineamientos técnicos en la materia a su operación financiera (SHCP, 2011).

⁶⁹ Esta metodología provocó que se ampliaran algunas cuentas del Plan de Cuentas a cinco dígitos. Asimismo se presentó una nueva versión del Plan de Cuentas que considera los cinco dígitos en las cuentas que lo requieren, aclarando que dicha versión debe ser considerada todavía como un borrador, ya que se continúa con el análisis y pudiera ser que se requiera formular mayores ajustes.

Los principales logros del Instituto en el año 2013 (cabe mencionar que en 2012 por ser un año electoral y la consabida renovación del ejecutivo federal no se realizó la Reunión Anual correspondiente) fueron la revisión del cálculo de los coeficientes de distribución de participaciones, así como de la integración y determinación de la Recaudación Federal Participable; el establecimiento de los criterios para revisar y validar las cifras de la información relativa a los impuestos y derechos locales, impuesto predial y derechos por el suministro de agua (SHCP, 2013).

Para 2014, uno de los principales objetivos de este plan fue fortalecer la comunicación entre los integrantes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) y los principales actores del ámbito hacendario y fiscal del país, como lo son el Poder Judicial de la Federación, el Congreso de la Unión, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y demás organismos nacionales y locales vinculados a las Haciendas Públicas, con la finalidad de coadyuvar en las reformas estructurales en especial la de 2013. Los logros sustantivos del Instituto fueron la formulación de un Acuerdo por el que se reforman las normas y metodología para la determinación de los momentos contables de los ingresos; la elaboración de un Manual de Contabilidad Gubernamental Simplificado Básico para los Municipios con Menos de Cinco Mil Habitantes; y la elaboración de un Manual de Contabilidad Gubernamental Simplificado General para los Municipios con Menos de Veinticinco Cinco Mil y no Menores de Cinco Mil Habitantes (SHCP, 2014).

Incidir en la consolidación de la aplicación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental en las entidades federativas y en los municipios de éstas; así como propiciar acciones que mejoren la eficiencia en las entidades federativas para fortalecer sus haciendas públicas, fueron los objetivos prioritarios para el INDETEC en el año de 2015. Para ello en ese año se realizaron acciones como la operación y vigilancia del Sistema de Coordinación Fiscal; continuidad a las acciones relativas

Municipalistas y municipalismo en México

a la vigilancia y seguimiento del cálculo y distribución de participaciones y aportaciones federales. Los principales logros del programa de trabajo son la elaboración de un Nuevo Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal con el que se incorporaron nuevas facultades a las entidades federativas tanto en materia de recaudación como relacionadas con la función fiscalizadora. También se impulsó la colaboración administrativa estado-municipio en materia de impuesto predial mediante la emisión de recomendaciones a las entidades federativas y municipios para avanzar en este proceso, por ejemplo, la conveniencia de que el estado firme convenio con la mayoría de los municipios (SHCP, 2015).

El programa de trabajo en 2016 se integró a partir de cuatro ejes estratégicos: 1) Seguimiento y Revisión de Transferencias Federales; 2) Instrumentación y Operación de Normas y Convenios en Materia Hacendaria; 3) Fortalecimiento Integral de la Hacienda Estatal; y 4) Fortalecimiento Institucional. Con relación al primer punto en el informe de la XLV Reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se comentó que una acción relevante fue la propuesta de modificar el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), para que éste se vincule a un porcentaje fijo de la Recaudación Federal Participable. Con relación al eje 2 y 3, la acción sustantiva fue la de impulsar la adición en el Presupuesto de Egresos de la Federación, de un artículo específico o disposición transitoria, en que se autoricen recursos para el mantenimiento de obras financiadas con recursos del Ramo 23. Finalmente en cuanto al fortalecimiento institucional se sugirió revisar con la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública, a efecto de que el pago de Impuesto sobre Nómina no sea sujeto de observación cuando se cubra con algún fondo de aportación federal (SHCP, 2016).

El programa de trabajo del INDETEC en 2017 tuvo como telón de fondo el contexto internacional de desaceleración económica, por lo que su objetivo central fue impulsar más el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos locales, a fin de que fueran capaces de diseñar e implementar estrategias

para fortalecer sus finanzas públicas, así como implementar medidas de austeridad y racionalidad que mejoren la calidad de su gasto público. En este sentido la publicación de las nuevas Reglas de Operación para la aplicación del artículo 3-b de la Ley de Coordinación Fiscal se considera como la principal meta lograda en este año (SHCP, 2017)

Compromiso con la Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Como organismo Intergubernamental el Instituto es cofinanciado y cogobernado por todas las partes integrantes del Sistema, las 32 Entidades Federativas y el Gobierno Federal. Así, el Instituto pertenece a todas las partes del Sistema y éstas lo rigen a través de los propios órganos que rigen al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Aunado a ello, una forma de darle sentido al federalismo hacendario es impulsar la transparencia y la rendición de cuentas en un tema tan sensible como lo es el fiscal (Astudillo, 2005).

Por estos motivos, en lo referente a los aspectos de Transparencia e Información, si bien cada ámbito de gobierno dispone de Leyes o disposiciones que regulan la Información y la Transparencia, el INDETEC con fundamento en el Artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pone a disposición de la sociedad información que permitirá verificar su buena marcha en el portal “Cuentas Públicas Estatales” así como en el portal “Cuenta Pública Municipal”.

Otros Programas de Actividades complementarias.

El INDETEC al ser el organismo responsable de impulsar el federalismo hacendario, lleva a cabo otras acciones con carácter complementario que ayudan a cumplir con su labor de ser el asesor técnico de las haciendas públicas. De acuerdo con información del sitio web del Instituto, las acciones se presentan a continuación.

Municipalistas y municipalismo en México

Impulso al desarrollo del federalismo hacendario: pretende formular escenarios sobre las propuestas de modificación al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; cumplir con las encomiendas emanadas de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, su Comisión Permanente y sus Grupos de Trabajo.

Apoyo a la colaboración administrativa fiscal intergubernamental: con este programa se pretende apoyar las funciones de colaboración administrativa que realizan las entidades y sus municipios, incorporando la tecnología de la información en los servicios para la misma.

Fortalecimiento de los sistemas tributarios de las entidades federativas: mediante el uso de herramientas tecnológicas se pretende diseñar los Sistemas Tributarios siguiendo los proyectos de e-México y e-gobierno e impulsar la tecnología de la información en todas las funciones de la Hacienda Local y su vínculo con los contribuyentes.

Desarrollo de la hacienda municipal: este programa pretende ampliar los servicios de capacitación a la Hacienda Municipal en torno a un Programa de Certificación de Competencia de sus funcionarios.

Avance en la descentralización y homologación del gasto público: con este programa se busca dar continuidad a los trabajos para la eficiencia y homologación de la presupuestación, gasto y contabilidad de las entidades.

Políticas y opciones de endeudamiento y saneamiento: este programa pretende apoyar en el examen y uso de opciones de inversión, así como generar indicadores para decidir en materia de deuda y financiamiento, y con ello, impulsar la evaluación socioeconómica de proyectos.

Sistema de información sobre economía y finanzas para entidades y municipios: este programa constituye una base de datos que proporcionará de forma integral y oportuna información cuantitativa que resulte valiosa para la toma

de decisiones económicas, financieras y operativas, de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales.

Promoción del desarrollo institucional y vinculación con poderes e instituciones de los tres órdenes de gobierno:

a través del programa se busca aprovechar la capacidad y esfuerzos de otras instituciones para el mejor logro de objetivos comunes, así como el estricto mantenimiento de la congruencia de los trabajos del Instituto con las necesidades de los usuarios; en tanto que el desarrollo Institucional, partirá de una modernización interna a través del uso de la Planeación Estratégica.

Conclusiones

La hacienda pública se entiende como el conjunto de bienes que son propiedad de un Estado y que con el apoyo de su aparato administrativo se encarga de velar por los intereses y bienes de cada estado o municipio, a través de las actividades de planeación, dirección y control de las actividades conexas e inherentes al tema financiero. Es a través de la administración pública que se ocupa de conseguir los recursos financieros necesarios para mantener la infraestructura del estado entre la que se incluye la educación, sanidad, defensa nacional y seguridad ciudadana, infraestructuras, etc.

De esta manera, la cuestión financiera y en especial la fiscal son asuntos de suma delicadeza que deben ser realizados de la mejor manera posible, teniendo presentes los principios de eficiencia y eficacia para realizar el ejercicio de los recursos. En este sentido, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC ha sido el responsable de realizar acciones orientadas a crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos, pero también ha sido el responsable de asesorar y capacitar a los gobiernos locales, y en especial a los municipales, a fin de fortalecer el espíritu del federalismo hacendario.

Municipalistas y municipalismo en México

Si bien se ha logrado institucionalizar el entramado hacendario, debe reconocerse que la heterogeneidad municipal, la situación financiera a nivel nacional e internacional, así como las arraigadas prácticas centralistas hacen que la labor del Instituto sea una actividad en constante redefinición; esto se refleja en los Programas de Trabajo de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales ya que cada año ajustan su objetivo así como los ejes de acción.

Ahora bien, debemos reconocer que la forma de atender los asuntos de las haciendas públicas ha sido básicamente mediante la publicación de normas que buscan definir el deber ser; no obstante no basta con reglamentar la interacción de los ámbitos de gobierno en torno a los temas fiscales, sino que deben procurarse acciones más operativas encaminadas a lograr adecuadas relaciones intergubernamentales.

Referencias

- Astudillo Moya, M. (2005). “La coordinación fiscal en México. Logros y desafíos”; en: Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía, vol. 36, núm. 141, abril-junio, 2005, pp. 205-212; Universidad Nacional Autónoma de México.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2016). Ley de Coordinación Fiscal, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México. 16 de Julio de 2016.
- Gil Valdivia, G. (1981). “El federalismo y la coordinación fiscal en México”; en: Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). (2008). Memoria Técnica de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales en el marco de la XXXVIII Reunión de Funcionarios Fiscales; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). México.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. (1983). *Introducción al derecho mexicano*, tomo I; Universidad Nacional Autónoma de México.

- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC (2008). Memoria Técnica de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales en el marco de la XXXVIII Reunión de Funcionarios Fiscales; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). México.
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC (2009). Memoria Técnica de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales en el marco de la XXXIX Reunión de Funcionarios Fiscales; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). México.
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC (2010). Memoria Técnica de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales en el marco de la XL Reunión de Funcionarios Fiscales; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). México.
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC (2011). Memoria Técnica de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales en el marco de la XLI Reunión de Funcionarios Fiscales; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). México.
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC (2013). Memoria Técnica de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales en el marco de la XLII Reunión de Funcionarios Fiscales; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). México.
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC (2014). Memoria Técnica de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales en el marco de la XLIII Reunión de Funcionarios Fiscales; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). México.
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC (2015). Memoria Técnica de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales en el marco de la XLIV

Municipalistas y municipalismo en México

- Reunión de Funcionarios Fiscales; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). México.
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC (2016). Memoria Técnica de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales en el marco de la XLV Reunión de Funcionarios Fiscales; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). México.
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC (2017). Memoria Técnica de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales en el marco de la XLVI Reunión de Funcionarios Fiscales; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). México.
- Retchkiman, B. y Gil Valdivia, G. *El federalismo y la coordinación fiscal en México*, Serie Estudios Doctrinales No. 50. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Serna de la Garza, José María. (2004). *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo en México*. Serie Estudios jurídicos Núm. 55. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Primera edición.

SÍNTESIS CURRICULAR DE AUTORES
(Por orden alfabético de nombre)

AUTOR	SÍNTESIS CURRICULAR
Adán Larracilla Márquez	Doctor en Administración por la Universidad La Salle; Maestro en Administración Pública por el Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla y Licenciado en Ingeniería Civil por la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla. Actualmente, se desempeña como Secretario Ejecutivo de la Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC)
Ady Patricia Carrera-Hernández	Doctora en Política Pública por la Universidad de Birmingham, Inglaterra. Fue Jefa del Departamento de Estudios de Administración Estatal y Municipal del INAP; Investigadora Asociada y por Proyecto en la División de Administración Pública del CIDE, A. C.; Asesora del Director fundador del INAFED; Coordinadora del Doctorado en Ciencias Sociales de la UAEMex e Investigadora de El Colegio Mexiquense, A. C. Ha hecho consultoría para el Banco Mundial, PNUD, OCDE y CLAD. Presidió la Red IGLOM, A. C. de 2015 a 2017. Es miembro del SNI, nivel I y actualmente se desempeña como Profesora Investigadora del CIECAS del IPN.

**Municipalistas y
municipalismo en México**

AUTOR	SÍNTESIS CURRICULAR
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda	Doctor en Ciencias y Profesor de Tiempo Completo de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), con Reconocimiento de Perfil Deseable por la Secretaría de Educación Pública (SEP) del Gobierno Federal. Es autor de diversas publicaciones sobre políticas públicas y gestión municipal. También, se ha desempeñado en diversos cargos en el ámbito de gobierno municipal.
Alejandro Espinosa Ramírez	Licenciatura y Maestría en Derecho por la UNAM; además de estudios terminados de Doctorado en Derecho, realizados en el Centro de Investigaciones Jurídico-Políticas de la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Actualmente se desempeña como profesor de asignatura en la Universidad Autónoma del Estado de México, adscrito al Centro Universitario UAEM Texcoco, donde ha impartido las materias de Derecho Constitucional, Derecho Municipal y Derecho Administrativo, entre otras.

**Municipalistas y
municipalismo en México**

AUTOR	SÍNTESIS CURRICULAR
Antonio Inoue Cervantes	Es Asociado del INAP y Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa. Es también Maestro en Políticas Públicas y cuenta con estudios de Doctorado en Ciencias Sociales, ambos por la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco. Ha escrito diversos artículos y capítulos de libro entre los que destacan: “La comunicación política y la política social en los municipios”, coautor de “Relaciones intergubernamentales y política social en México”; además, participó como coordinador del libro “Desarrollo municipal. Una visión contemporánea”. Sus principales líneas de investigación son: Política Social, Desarrollo Local y Gestión municipal.
Carlos Reta Martínez	Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México, donde realizó también estudios de Ingeniería y de Maestría en Administración Pública. Ha sido Secretario General de Gobierno y Secretario General “C” del Departamento del Distrito Federal; Director General del Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa; Director General de Radio, Televisión y Cinematografía, así como asesor del C. Secretario en la SEP. Fue Diputado Federal en la LVI Legislatura (1994-1997); y catedrático en la UNAM y el INAP, instituto del que actualmente es Presidente. Es miembro de número de la Academia Mexicana de Ciencias Políticas.

**Municipalistas y
municipalismo en México**

AUTOR	SÍNTESIS CURRICULAR
<p>Carlos Ricardo Menéndez Gámiz.</p>	<p>Licenciado en Planificación para el Desarrollo Agropecuario, en la UNAM. Maestro en Tecnologías de los Agronegocios del COLPOS, y Doctor en Problemas Económico-Agroindustriales con Mención Honorífica, del CIESTAAM en la Universidad Autónoma Chapingo. Es candidato a Investigador Nacional por el Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT. Conferencista, autor y coautor de varios libros y artículos científicos y de difusión, especializados en la gestión territorial del desarrollo rural sustentable, y profesor investigador en la UNAM FES Aragón.</p>
<p>Cirilo García Luna</p>	<p>Maestro en Políticas Públicas por la Universidad Autónoma Metropolitana; Licenciado en Ciencia Política por la UAM-Iztapalapa. Cuenta con estudios de Doctorado en Ciencias Sociales en la Universidad Autónoma de Morelos. Tiene una trayectoria significativa en la Administración Pública en el Gobierno de la Ciudad de México. Es autor de diversos textos sobre políticas públicas. Actualmente desarrolla los temas de investigación relacionados con el Pacto por México; coaliciones legislativas y estudios legislativos. Actualmente es Profesor de Asignatura en la Universidad Autónoma del Estado de México, Centro Universitario Amecameca.</p>

**Municipalistas y
municipalismo en México**

AUTOR	SÍNTESIS CURRICULAR
Diana Vicher García	Doctora en Ciencias Políticas y Sociales, Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos, y Licenciada en Ciencias Políticas y Sociales, otorgados por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora-tutora del posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Investigadora Nacional Nivel 1. Líneas de investigación: administración pública, reforma regulatoria, cambio y reforma en la administración pública, nueva gerencia pública y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, ISOs en administración pública, gobernancia y deuda pública.
Emilia Durán Ramírez	Es licenciada en Derecho por la UNAM y maestra en Derecho Fiscal por la Universidad Pedro de Gante. Cuenta con estudios de Doctorado en Derecho, realizados en el Centro de Investigaciones Jurídico-Políticas de la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Desde 2001 es profesora de asignatura en la Universidad Autónoma del Estado de México, adscrita al Centro Universitario UAEM Texcoco y a partir del año 2014 obtuvo definitividad por concurso de oposición en las asignaturas de Derecho Constitucional y Derecho de las Personas y la Familia.

**Municipalistas y
municipalismo en México**

AUTOR	SÍNTESIS CURRICULAR
Francisco Martínez Martínez	<p>Doctor en Administración Pública por el INAP; Maestro en Gobierno y Asunto Públicos y Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM. Docente en la Universidad Autónoma del Estado de México. Responsabilidades en el TSJDF; asesor en la DGAE del GDF; Evaluador Nacional en los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES); Coordinador Administrativo en el Consejo de la Judicatura Federal. Ponente en Congresos Nacionales e Internacionales. Publicaciones en memorias, artículos en revistas especializadas y libros en materia Municipalista y Administración Pública, así como en Ciencia Política y de Desarrollo Organizacional en la administración pública.</p>
Joel Mendoza Ruiz	<p>Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en administración pública (UNAM, mención honorífica, 2009), Maestro en Planificación (IPN, 2000), Ingeniero Arquitecto (IPN, 1990). Fue servidor público municipal durante 20 años en los municipios de Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli y Atizapán de Zaragoza; los tres del Estado de México. Actualmente es profesor investigador de tiempo completo nivel "D" adscrito al Centro UAEM Zumpango de la Universidad Autónoma del Estado de México, en donde coordina la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos.</p>

**Municipalistas y
municipalismo en México**

AUTOR	SÍNTESIS CURRICULAR
José Chanes Nieto	Doctor en Derecho Administrativo. Investigador Nacional, Nivel III. Profesor-investigador de la Universidad Autónoma del Estado de México. Miembro del Instituto de Administración Pública del Estado de México y de la Junta de Gobierno de El Colegio Mexiquense.
José Luis Estrada Rodríguez	Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma del Estado de México, Posdoctorado en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México, Profesor-investigador de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1, así como integrante del Colectivo por Municipios Transparentes.
José Miguel Madero Estrada	Abogado, Maestro en Derecho Público y Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Nayarit. Miembro de la Sección Mexicana del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Catedrático de la Facultad de Derecho desde 1989. Cofundador y miembro activo del claustro de profesores investigadores del programa de Doctorado Interinstitucional en Derecho (DID), de universidades públicas de la región centro-occidente de la ANUIES, Michoacán, Nayarit, Colima, Aguascalientes y Guanajuato. Reconocimiento perfil PRODEP y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 1. Es autor de diversos textos jurídicos en materia constitucional local.

**Municipalistas y
municipalismo en México**

AUTOR	SÍNTESIS CURRICULAR
Karina Rebeca Ramírez González	Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública y Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex). Actualmente se desempeña como Profesora de Asignatura del Centro Universitario UAEMex Texcoco en los programas de Ciencias Políticas y Administración Pública y Gobierno y Asuntos Públicos. Asociada y Doctorante en el Instituto Nacional de Administración Pública A. C.
León Estebanjuan Alejo	Maestro en Políticas Públicas y Licenciado en Política y Gestión Social por la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Profesor de Asignatura en la Facultad de Estudios Superiores Zaragoza de la Universidad Nacional Autónoma de México. Corresponsable del Seminario de Titulación “Formación Empresarial en Desarrollo Sustentable” de la UNAM. Las líneas de investigación que cultiva son: a) Gestión municipal, b) Control de Gestión, c) Desarrollo Sustentable y d) Política Pública Educativa

**Municipalistas y
municipalismo en México**

AUTOR	SÍNTESIS CURRICULAR
Leticia Santín del Rio	Politóloga, es profesora en la FCPyS, UNAM. Fundadora de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, IGLOM. Principales temas: gobiernos municipales, intermunicipalidades para los servicios públicos, género, participación ciudadana, federalismo y democracia. Integrante del Comité Técnico de Evaluación del Premio de Gobierno y Gestión Local, CIDE. Ha colaborado en diversas instancias académicas nacionales y extranjeras y organismos internacionales.
María del Pilar Silva Rivera	Maestra en Ciencias Políticas y Sociales y doctorante en Ciencias Políticas y Sociales, ambos del Centro de Investigación y Docencia en Humanidades del Estado de Morelos, hoy Colegio de Morelos. Cuenta también con estudios de maestría en Administración Electoral realizados en el Instituto Electoral del Estado de México. Línea de investigación: democratización política. Profesora de asignatura en la Universidad Autónoma del Estado de México, adscrita al Centro Universitario UAEM Amecameca.
Miguel Amador Hernández	Maestro en Administración y Gestión Pública por la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP) y Licenciado en Ciencias Políticas por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Actualmente, es Director de Desarrollo Municipal de la Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC) y Miembro de la Junta de Directores Adjuntos de la CONAMM.

**Municipalistas y
municipalismo en México**

AUTOR	SÍNTESIS CURRICULAR
Miguel Ángel Sánchez Ramos	<p>Doctor en Ciencias Políticas del Centro de Investigación y Docencia en Humanidades del Estado de Morelos, hoy Colegio de Morelos, miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I; perfil PRODEP; líder del cuerpo académico con registro en la SEP “Ciencia Política y Administración Pública”; línea de investigación sobre democratización, gobierno, gobierno abierto y administración pública; profesor investigador de tiempo completo de la Universidad Autónoma del Estado de México, adscrito al Centro Universitario UAEM Amecameca.</p>
Pablo Rojo Calzada	<p>Maestro en Administración y Políticas Públicas por el CIDE y el Instituto de Estudios Políticos de París, es economista por la UAM-Azcapotzalco y tiene estudios de Ingeniería Mecánica en la Universidad de las Américas. Ha publicado diversos artículos sobre administración pública municipal y ha coordinado libros especializados en este campo. Su experiencia se ha extendido como funcionario del Gobierno Federal (SPP, SEP, SEGOB). Ha sido profesor investigador de la División de Administración Pública del CIDE y Coordinador Ejecutivo del Premio Gobierno y Gestión Local. Actualmente es el Director de Becas del CONACyT.</p>

**Municipalistas y
municipalismo en México**

AUTOR	SÍNTESIS CURRICULAR
Ricardo Joel Jiménez González	Licenciado en Sociología, UNAM. Maestro en Estudios Regionales por el Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”. Doctor en Desarrollo Rural por la Universidad Autónoma Metropolitana, Plantel Xochimilco, con la Tesis “Actores sociales y producción de Gobernanza en la escena local mexicana. El caso del municipio de Amatlán de los Reyes, Veracruz, 2000-2013”. Actualmente, Coordinador de la sede CDMX del Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, A.C., (CESEM). Coordinador General del Programa Ciudadanos por Municipios Transparentes, (CIMTRA).
Sergio Enrique Arredondo Olvera	Maestro en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y Maestro en Economía Internacional por la Universidad de Belgrano de Buenos Aires, Argentina. Actualmente es Secretario General de la Federación Nacional de Municipios de México, (FENAMM) y Secretario General de la Conferencia Nacional de Municipios de México, (CONAMM).

**Municipalistas y
municipalismo en México**

AUTOR	SÍNTESIS CURRICULAR
Socorro Arzaluz Solano	Doctora en Ciencia Social por el Colegio de México. Investigadora de El Colegio de la Frontera Norte. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 2. Sus temas de investigación son: gobiernos locales, participación ciudadana, seguridad y violencia. Ha participado en la coordinación de los libros: Frontera y ciudadanía ante la encrucijada de la inseguridad; Violencia y crisis social en el último rincón de la frontera: Piedras Negras y Acuña (2017); Cruces y retornos en la región del Noreste mexicano en el alba del Siglo XXI (2017), editados por el COLEF, así como Seguridad Pública en los gobiernos locales de México (2017) editado por IGLOM.

**Municipalistas y
municipalismo en México**

Se terminó de imprimir en
Octubre de 2018, en los talleres de:

Impresos TEGA, S.A. de C.V.
Emma # 75, Col. Nativitas, México, D.F.
impresostega@gmail.com

La edición consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

INNPA

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.