

## **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

**Joel Mendoza Ruiz**  
**Diana Vicher García**

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,

**Joel Mendoza Ruiz**  
**Diana Vicher García**

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<sup>a</sup>: 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<sup>b</sup>: 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<sup>c</sup>: 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<sup>c</sup>: 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<sup>d</sup>: 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-

**Joel Mendoza Ruiz**  
**Diana Vicher García**

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<sup>d</sup>: 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<sup>a</sup>), “Marco teórico del gobierno y la gestión municipal”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública*



**Joel Mendoza Ruiz**  
**Diana Vicher García**

*Estatual 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<sup>b</sup>), “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<sup>c</sup>), “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<sup>d</sup>), “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.