

## **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 Paris y el Doctorado en Sociología de las Organizaciones por la Universidad de Paris 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 tenía a mejorar en municipios urbanos respecto a los rurales (Mejía, 1991<sup>a</sup>: 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<sup>a</sup>: 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<sup>a</sup>: 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<sup>a</sup>: 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<sup>b</sup>: 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<sup>b</sup>: 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 mexicanos* (1992), aunque se valió de la teoría para

enfatizar 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<sup>a</sup>: 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<sup>b</sup>: 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 correspondencia 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<sup>a</sup>: 11-12).

El capítulo de libro *Ánalisis 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<sup>a</sup>: 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<sup>a</sup>: 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<sup>a</sup>: 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<sup>a</sup>: 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<sup>a</sup>: 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<sup>a</sup>: 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<sup>b</sup>: 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<sup>b</sup>: 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 Porruá).

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 presidió 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<sup>a</sup>), *La modernización municipal*, 1<sup>a</sup> ed., Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, pp. 27.
- Mejía, J. (1991<sup>b</sup>), *Notas para el estudio de la administración pública estatal y municipal en México*, 1<sup>a</sup> ed., Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, pp. 80.
- Mejía, J. (1992<sup>a</sup>), *Modalidades administrativas de los municipios mexicanos*, 1<sup>a</sup> ed., Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, pp. 21.
- Mejía, J. (1992<sup>b</sup>), “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<sup>a</sup>), *Problemática y desarrollo municipal*, 1<sup>a</sup> ed., Plaza y Valdés, Universidad Iberoamericana, México, pp. 243.
- Mejía, J. (1994<sup>b</sup>), *Servicios públicos municipales*, 1<sup>a</sup> 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<sup>a</sup> 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<sup>a</sup> ed., Centro  
Estatatal de Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de  
Puebla, México, pp. 326.