

## **La Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A. C.**

*Leticia Santín del Río*<sup>21</sup>

### **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.<sup>22</sup>

### **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

<sup>21</sup> Miembro fundador de la Red IGLOM.

<sup>22</sup> 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 Alejandro 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**

<b>Fecha</b>	<b>Nombre del Congreso</b>	<b>Institución anfitriona</b>
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.