

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

Antonio Inoue Cervantes
Joel Mendoza Ruiz

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),

Antonio Inoue Cervantes
Joel Mendoza Ruiz

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*

Antonio Inoue Cervantes
Joel Mendoza Ruiz

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).

Municipalistas y municipalismo en México

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*

Antonio Inoue Cervantes
Joel Mendoza Ruiz

- 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].