

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 manifestos, 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 munícipes. 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 cabildear 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/Secretaria-doEjecutivo/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).

Karina Rebeca Ramírez González

S/A. Estructura de la FENAMM (s/a). Disponible en: <http://www.urbalvictoria.gob.mx/FENAMM/estructura.htm>
consultado el 01/12/2016.