

SECCIÓN V.

LA AGENDA PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

Agenda para el fortalecimiento municipal. Estudio introductorio

Antonio Inoue Cervantes

Introducción

Ubicar el desarrollo municipal como una actividad rutinaria del quehacer gubernamental permite identificar una relación compleja caracterizada por ser jerárquica e incluso unidireccional entre el ámbito federal y el local. Tales acciones o plan de actividades muchas veces no dispusieron de un mecanismo adecuado de coordinación ni continuidad, sino que por el contrario, fueron acciones aisladas y diseminadas a lo largo del territorio nacional. La razón por la que estas acciones fueran esporádicas es que el gobierno municipal no figuraba como ámbito importante en el sistema político, el régimen de partido hegemónico tuvo como consecuencia la dependencia y la sujeción financiera, pues la forma de asegurar la subordinación de las alcaldías a los gobiernos estatales y federal fue a través del sistema de transferencias financieras que resultó ser un efectivo instrumento de control político (Rodríguez, 2009).

Esfuerzos desde la federación hacia los municipios

A pesar de ello, entre las acciones que se impulsaron y se han impulsado desde la federación se puede mencionar las acciones realizadas por el Centro Nacional de Estudios Municipales (CENEM) y Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), órganos de la Secretaría de Gobernación a través de los cuales se realizaron investigaciones y estudios de diversos aspectos específicos del quehacer gubernamental en el ámbito municipal. Concretamente destacaron los convenios de coordinación con diversas entidades federativas con relación a seis líneas estratégicas de acción: participación ciudadana; fomento económico; financiamiento y coordinación institucional; desarrollo social; administración; y capacitación.

Este esfuerzo promunicipalista ha sido retomado por el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), ya que, a través de la *Agenda Desde lo Local*, en un primer momento y actualmente desde la *Agenda para el Desarrollo Municipal* (ADM), ha diseñado una metodología con un sistema de indicadores más confiables, objetivos y comparables para valorar el desempeño y la gestión de la administración en los gobiernos municipales. Mediante la implementación de este programa el INAFED impulsa el fortalecimiento municipal a través de indicadores que están enfocados a medir la cobertura y la calidad de los servicios básicos.

A la par de esta medición, se brindan asesorías a la administración municipal interesada en alcanzar mayores niveles de eficiencia, a partir del redimensionamiento de la estructura administrativa, del manejo adecuado de sus finanzas públicas, así como de la mejora en su capacidad recaudadora, principalmente mediante el cobro efectivo del predial y los derechos de agua potable.

Es justamente en este último tema que se presenta otro esfuerzo a favor de los municipios, realizado desde el gobierno federal, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). Concebido como un organismo integrante del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, creado de manera exclusiva para apoyar en materia de capacitación, asesoría y consultoría técnica a los gobiernos locales en los asuntos fiscales.

En el marco del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), se realizó un esfuerzo por conjuntar los fondos federales destinados al combate de la pobreza con los recursos locales y llevarlos hasta los municipios y comunidades más marginadas para realizar obras públicas. Este esquema de transferencia de recursos se consolidó con la creación de los Fondos Municipales de Solidaridad, cuyo objetivo era impulsar obras y acciones productivas en zonas rurales y colonias urbanas marginadas. La mecánica operativa de Pronasol requería de la integración de un Consejo Municipal de Solidaridad en cada ayuntamiento

Municipalistas y municipalismo en México

que solicitara el beneficio. Este Consejo estaba integrado por el presidente municipal y un representante del gobierno estatal; además, las comunidades estarían representadas por Comités de Solidaridad. Como puede apreciarse el esquema de Pronasol consideraba una articulación entre los tres ámbitos de gobierno y la sociedad.

Un caso especial es el esfuerzo del Instituto Nacional de Administración Pública A.C. (INAP), cuyas actividades orientadas a fortalecer los gobiernos locales, y en especial al municipal, se enmarcaron en el Centro de Estudios de Administración Municipal (CEAM) y en la Coordinación de Relaciones Estatales. Cuando ambas instancias se fusionaron la labor del INAP continuó a través del Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal (CEDAEM). Sus principales acciones fueron las de asesoría, asistencia técnica y capacitación hacia los gobiernos municipales y sus servidores públicos.

Estos esfuerzos promunicipalistas provocaron cambios no sólo en la esfera federal, sino que también permearon el ámbito estatal e influyeron para que desde esta esfera se impulsaran acciones similares. El presente documento presenta esfuerzos realizados por diferentes entidades federativas orientadas a impulsar el desarrollo municipal. Si bien no es un trabajo exhaustivo en el que se haga un recuento pormenorizado de tales acciones, el texto sí presenta aquellos casos que son considerados importantes ya sea por ser innovadores en su contexto histórico o por ser relevantes en cuanto a su concordancia con los esfuerzos de la federación. De esta manera, la inclusión o exclusión de los casos presentados son mera responsabilidad del autor.

Primeros esfuerzos en las entidades federativas.

Es cierto que en la década de 1980 el entramado jurídico fomentaba una subordinación del gobierno municipal frente a los gobiernos estatales, así lo demuestran las leyes orgánicas municipales de 23 estados de esa época, pues se facultaba a los gobernadores para suspender, remover o desconocer a las

Antonio Inoue Cervantes

autoridades municipales (Rodríguez, 2009). No obstante, los gobiernos estatales promovieron acciones que fortalecían las capacidades de los municipios, ejemplo de ello fue el Programa de Fortalecimiento Municipal desarrollado por Gustavo Martínez Cabañas en el año 1975 en Guerrero. Su propósito fue modernizar con un enfoque integral a la administración pública mediante la capacitación de autoridades y servidores públicos de los municipios guerrerenses.

Otro ejemplo de las acciones estatales es el caso del Centro Estatal para el Desarrollo Municipal (CEDEM) en Guanajuato. Este Centro organizó reuniones mensuales con los presidentes municipales a fin de establecer negociaciones entre las autoridades estatales y las municipales. Otra acción del Centro fue la de negociar con el gobierno federal la asignación de recursos en el marco del Pronasol.

A partir de la reforma al artículo 115 constitucional y con consolidación del esquema CENEM-CEDEMUN-INAFED, todas las entidades federativas establecieron en sus estructuras administrativas una dependencia especializada para abordar el desarrollo municipal. A continuación, se presentan aquellas con una estructura más consolidada y alineada a las acciones de la federación.

Instituto Hidalguense para el Desarrollo Municipal

El estado de Hidalgo cuenta con un Instituto para el desarrollo municipal que es el responsable de impulsar la Agenda Municipalista Hidalguense, así como fortalecer las capacidades institucionales de las autoridades municipales con respecto a su autonomía constitucional. La Agenda Municipalista Hidalguense tiene por objetivo ser una herramienta que identifique áreas de oportunidad prioritarias en los municipios hidalguenses, y llevar a cabo la coordinación con el gobierno estatal y federal, estableciendo acciones para el mejor desempeño del quehacer cotidiano y en la atención de las necesidades de la población. Además de ello, se encarga de que cada municipio participante

Municipalistas y municipalismo en México

de la Agenda para el Desarrollo Municipal obtenga al menos un indicador en estatus verde. Consecuencia de ello ha sido el hecho de que Hidalgo ha sido catalogado como la primera entidad del país en alcanzar la cobertura total del programa del INAFED.

Instituto Veracruzano de Desarrollo Municipal

La Gaceta Oficial del Estado de Veracruz publicó el 1 de febrero de 2008 la creación del Instituto Veracruzano de Desarrollo Municipal como consecuencia de la fusión de la Dirección General de Desarrollo Municipal con el Centro Estatal de Desarrollo Municipal.

Este Instituto es el responsable de contribuir al desarrollo de sistemas locales de profesionalización, formación y capacitación de personal, a través de la investigación, asesoría técnica, administrativa y el fomento de la cooperación intermunicipal.

Sus principales funciones son: a) Coadyuvar, a solicitud de los ayuntamientos, en el diseño de políticas públicas, a fin de fortalecer su capacidad de propuesta y gestión ante los órdenes de gobierno federal y estatal, a través de una agenda municipalista; b) Elaborar los lineamientos generales y estratégicos para el desarrollo municipal y los contenidos de los programas y servicios que ofrecerá a los gobiernos municipales; c) Contribuir, a solicitud de los ayuntamientos, en la elaboración de programas específicos para el fortalecimiento de su desarrollo, en la gestión de recursos y acciones concretas con distintas instituciones públicas, privadas y sociales; y d) Coordinarse y colaborar interinstitucionalmente con los organismos afines para el desarrollo municipal nacional y de las entidades federativas, para realizar y ejecutar acciones y programas de fortalecimiento municipal.

Instituto Tlaxcalteca de Desarrollo Municipal.

El Instituto Tlaxcalteca de Desarrollo Municipal (ITDM) es un organismo comprometido a promover y ejecutar acciones tendien-

tes a la modernización y fortalecimiento de la gestión pública municipal. Para lograr esta tarea se realizan capacitaciones de manera continua a las estructuras administrativas municipales; además de incentivar a los municipios a aplicar la metodología de la Agenda para el Desarrollo Municipal y de realizar análisis periódicos de los problemas ordinarios de los ayuntamientos, así como ofrecer propuestas de solución a los mismos. En su informe de labores del año 2017 señala que se realizaron 16 cursos con temas del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal, así como transparencia municipal y conocimientos esenciales del DIF.

Instituto para el Desarrollo Municipal del Estado de Durango

Esta dependencia orienta y coordina las acciones de los tres ámbitos de gobierno en materia de desarrollo municipal, a través del seguimiento de programas y políticas públicas.

Sus funciones están encaminadas a fomentar el desarrollo integral de los municipios a través de la articulación de políticas públicas, programas y acciones de los gobiernos federal, estatal y municipal procurando el adecuado aprovechamiento de los recursos; así como fortalecer y modernizar la administración pública municipal.

Instituto de Capacitación y Desarrollo Municipal de Guerrero

El Instituto de Capacitación y Desarrollo Municipal es un órgano descentrado de la Coordinación General de Fortalecimiento Municipal. Su objetivo es el de capacitar de manera permanente a los servidores públicos de los Ayuntamientos de cada Municipio del Estado de Guerrero.

Sus principales atribuciones son las de: a) Coordinar, promover y realizar programas de capacitación, asesoría, investigación, información y difusión en materia de organización municipal; y b) Celebrar convenios con las autoridades municipales, poderes Legislativo y Judicial, dependencias y entidades de

Municipalistas y municipalismo en México

la administración pública, organizaciones sociales y centros de educación e investigación en el marco de la Agenda para el Desarrollo Municipal.

Dirección de Enlace y Desarrollo Municipal de Nuevo León

Esta unidad administrativa funciona como enlace entre las Dependencias y Organismos del Gobierno del Estado de Nuevo León y los Gobiernos Municipales. Su labor principal es la de brindar apoyo, asesoría, capacitación y asistencia técnica a los municipios que lo soliciten, en acciones y proyectos relacionados con los servicios públicos municipales, fortalecimiento y el desarrollo municipal. Además, es el representante del gobierno estatal ante el INAFED y se encarga de supervisar la implementación del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal en el estado.

Subsecretaría de Desarrollo Municipal en el Estado de México.

La unidad en comento, al ser una dependencia de la Secretaría de Gobierno del Estado de México, tiene como objetivo orientar y coordinar las acciones que permitan implementar, fortalecer y mejorar las políticas públicas, estrategias, programas, obras y acciones municipales, a fin de promover el desarrollo sustentable y equilibrado de los municipios mexiquenses. Para lograr ese fin, la Subsecretaría invita a los municipios a participar en el esquema de capacitación y da seguimiento al avance de cumplimiento de los municipios en el marco de la Agenda para el Desarrollo Municipal.

Reflexiones finales

Como se ha mostrado en las páginas precedentes los esfuerzos de los gobiernos estatales se han tratado de alinear y ajustar a los esfuerzos impulsados desde la federación; sin embargo, los ejercicios se han mantenido más en el marco jurídico, pues estas acciones se apegan a la Ley de Planeación y a la Ley de

Coordinación Fiscal. En términos programáticos y operativos, las acciones se han circunscrito al programa de la Agenda para el Desarrollo Municipal.

Debe reconocerse que más allá de estrategias jurídico-normativas la verdadera labor del desarrollo municipal será más efectiva si las acciones se realizan en el marco de un federalismo cooperativo. La cooperación implica la voluntad explícita de cada ámbito de gobierno para colaborar reciproca y solidariamente en la atención a las responsabilidades que les son comunes. La cooperación reconoce una relación de interdependencia no de subordinación entre los poderes y los gobiernos que integran a la República Federal.

Referencias

Consejería Jurídica del Estado de Guerrero (2000), Decreto por el que se crea el Instituto de Capacitación y Desarrollo Municipal; Periódico Oficial No. 21, publicado el martes 14 de marzo del 2000.

Dirección de Enlace y Desarrollo Municipal. Secretaría General de Gobierno de Nuevo León. Fecha de consulta: 15 de mayo de 2017. Disponible en: <http://www.nl.gob.mx/dependencias/secretariageneral/direccion-de-enlace-y-desarrollo-municipal>

Galindo Noriega, R. (2009), *La revolución municipalista: el retorno a lo local*, en: "Revista de Administración Pública" Administración Pública Municipal en México. 119, No. 2, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México.

Instituto Hidalguense para el Desarrollo Municipal. Fecha de consulta: 13 de junio de 2017. Disponible en: <http://indemun.hidalgo.gob.mx/>

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (1978). Revista de Administración Pública No. 33, México.

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (2010), Serie Praxis. Cruzada Nacional Municipalista, No. 132, México.

Municipalistas y municipalismo en México

- Instituto para el Desarrollo Municipal de Durango. Secretaría de Finanzas y de Administración. Fecha de consulta: 24 de abril de 2017. Disponible en: <http://www.sfa-durango.gob.mx/es/info/indem>
- Instituto Tlaxcalteca de Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobierno de Tlaxcala. Fecha de consulta: 25 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://platrans.tlaxcala.gob.mx/sistemas>
- Instituto Veracruzano de Desarrollo Municipal. Fecha de consulta: 21 de mayo de 2017. Disponible en: <http://www.invedem.gob.mx/invedem/>
- Martínez P., Flamand, L., y Hernández, A. (2008). *Panorama del desarrollo municipal en México. Antecedentes, diseño y hallazgos del Índice de Desarrollo Municipal Básico*, en: "Revista Gestión y Política Pública"; volumen XVII. Número 1, semestre 1. pp. 145-192. México, CIDE.
- Rodríguez Wallenius, C. (2009), "Luchas municipalistas en México. Acciones ciudadanas por la democracia y el desarrollo local". Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, Juan Pablo Editores, Colección Teoría y Análisis. México.
- Subsecretaría de Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobierno del Estado de México. Fecha de consulta: 16 de mayo de 2017. Disponible en: http://imsj.edomex.gob.mx/subsecretaria_desarrollo_municipal