

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP)

Antonio Inoue Cervantes

Introducción

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)⁵⁹, a pesar de que desde su origen se constituyó como una Asociación Civil, siempre ha tenido vocación de servicio público orientado a contribuir al mejoramiento de las entidades y dependencias públicas, así como al perfeccionamiento institucional de la administración pública. De esta manera, el INAP colabora con los diferentes ámbitos de gobierno de nuestro país (federal, estatal y municipal).

El primer gran aporte al quehacer de la administración pública lo constituyó el primer número de la Revista de Administración Pública, el 16 de abril de 1956, en esa edición se presentaron artículos cuyo contenido giraba en torno a temas como la formación de funcionarios públicos, temas financieros, así como los planes de desarrollo en la administración pública federal en México (INAP, 2010a).

A partir de entonces y a lo largo de la historia del Instituto, el campo de acción, así como el interés, se amplió hacia diferentes espacios y asuntos relacionados con la administración de los recursos públicos (asesoría, asistencia técnica, capacitación,

⁵⁹ El 7 de febrero de 1955 se llevó a cabo la sesión inaugural del Instituto de Administración Pública, en el Salón Panamericano de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los fundadores fueron: Francisco Apodaca, José Attolini, Enrique Caamaño Muñoz, Antonio Carrillo Flores, Mario Cordera Pastor, Daniel Escalante, Gabino Fraga Magaña, Jorge Gaxiola, José Iturriaga Sauco, Gilberto Loyo, Rafael Mancera Ortiz, Antonio Martínez Báez, Lorenzo Mayoral Pardo, Alfredo Navarrete, Alfonso Noriega, Raúl Ortiz Mena, Manuel Palaviccini Piñeiro, Álvaro Rodríguez Reyes, Jesús Rodríguez y Rodríguez, Raúl Salinas Lozano, Andrés Serra Rojas, Catalina Sierra Casasús, Ricardo Torres Gaitán, Rafael Urrutia Millán y Gustavo R. Velasco. En esta sesión se eligió al Dr. Gabino Fraga como el primer presidente del Instituto. El Consejo Directivo quedó integrado por el Dr. Andrés Serra Rojas como vicepresidente; Lic. Mario Cordera Pastor, como Tesorero; los Lic. José Attolini, Daniel Escalante, Alfredo Navarrete, Jesús Rodríguez, Raúl Salinas Lozano, Catalina Sierra, y Rafael Urrutia, como consejeros; y el Lic. Álvaro Rodríguez Reyes como Secretario Ejecutivo (INAP, 2010).

entre otras actividades), por lo que se crearon vínculos con el sector político y con el académico. Además de ello, se establecieron relaciones institucionales con los gobiernos estatales y municipales, incluso se han generado lazos con organizaciones e institutos de otros países aprovechando la ventaja que da el hecho de ser una sección del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

Es por ello por lo que en el presente capítulo se presenta de manera general y reseñada la amplia contribución que el Instituto Nacional de Administración Pública A.C. ha hecho a favor del desarrollo municipal, reconociendo que se necesita fortalecer el esquema federal mediante estrategias que conjunten a los tres ámbitos de gobierno y en las que se asuman como interdependientes.

Acciones promunicipalistas del INAP.

Primeros esfuerzos por el fomento hacia los gobiernos locales

Al interior del Instituto el auge del interés por los gobiernos locales y en especial por el municipio se dio durante el periodo del Mtro. Gustavo Martínez Cabañas (1961 a 1967) como presidente del entonces Instituto de Administración Pública. La razón era que, tanto su formación académica como su desempeño profesional, lo llevaron a tener una particular inquietud por este espacio gubernamental y que a la larga se convertiría en su principal campo de conocimiento y de acción⁶⁰.

En este periodo, en el Instituto se impulsaron iniciativas para apoyar la gestión de los gobiernos estatales y municipales; entre las más destacadas puede mencionarse el primer Seminario para funcionarios de hacienda y presupuestos de las entidades

⁶⁰ Como se muestra en esta misma obra, en el capítulo destinado al Mtro. Cabañas, él tuvo experiencias laborales que lo acercaron a la administración municipal, pues diseñó el Programa de Fortalecimiento Municipal en Guerrero, así como el Programa de Asistencia y Capacitación Municipal en Quintana Roo. Para más información, consultar el capítulo “El Maestro Gustavo Martínez Cabañas. Visionario del fortalecimiento de los gobiernos municipales mexicanos”, elaborado por la Dra. Ady Carrera.

Municipalistas y municipalismo en México

federativas de la República, organizado en el año de 1963; además del estudio sobre los Aspectos administrativos del gobierno del municipio de León, Guanajuato, en el año de 1965 (INAP, 2010a).

Desde mediados de la década de 1960 hasta la década de 1980, el Instituto fomentó la creación de Institutos Estatales de Administración Pública⁶¹, como una estrategia para establecer relaciones de colaboración con los gobiernos locales. Hasta 1978 las entidades federativas que contaban con un IAP eran: Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán.

Ediciones orientadas al municipio.

En materia editorial, el Instituto publicó por primera vez un número dedicado a la Administración Estatal y Municipal en la Revista de Administración Pública (RAP), Número 33, en 1978. En esa edición se puso atención a dos temas que fueron el eje de discusión de los principales artículos que abordaron al municipio como objeto de estudio, por una parte, se trató el desarrollo urbano y, por otra parte, los asuntos financieros. Los artículos fueron los siguientes:

- Jaime Luna Traill, “*Los Planes Estatales y Municipales de Desarrollo Urbano*”;
- Ernesto Rangel Domene, “*La Administración en el Municipio Urbano: La Experiencia de Nuevo León*”;
- Gustavo Martínez Cabañas, “*La Posición de los Municipios en la Estructura Constitucional y Administrativa de México*”;
- José Chanes Nieto, “*La Ley General de Asentamientos Humanos y el Municipio*”;

⁶¹ Dado el impulso que se dio por parte del Instituto de Administración Pública (IAP) a la creación de Institutos Estatales de Administración Pública, el 31 de enero de 1975 se decidió cambiar la razón social para adjudicarle su actual nombre: Instituto Nacional de Administración Pública A.C. (INAP).

- Jorge López Ochoa, “*La Administración de la Contribución de Mejoras: Aproximación Financiera a Problemas Municipales*”; y
- Raúl Martínez Almazán, “*Las Finanzas Municipales en México*”.

El común denominador de esos artículos es el hecho de reconocer la situación apremiante por la que empezaban a transitar los municipios urbanos en esa época. Realidad que fue consecuencia del crecimiento poblacional y que se reflejó en dos fenómenos demográficos: la concentración urbana (caracterizada por el uso irregular del suelo, insuficiente infraestructura de servicios públicos, la escasez de vivienda, así como la insuficiencia de organismos de planeación e instrumentos legales y reglamentarios) y la dispersión de la población rural. En este contexto se planteaba que, para atender los desequilibrios interregionales, los municipios deberían realizar una labor fundamental para desarrollar estrategias financieras que buscaran una mejor redistribución del ingreso y la riqueza para lograr un vigoroso impulso al desarrollo regional (INAP, 1978).

En ediciones posteriores se publicaron una serie de manuales orientados a mejorar la gestión municipal. Este esfuerzo se realizó a principios de la década de 1980 en el marco de la reforma de 1983 al artículo 115 Constitucional. Entre los más destacados pueden mencionarse los siguientes:

- “Manual de los Ayuntamientos” de Julio Jiménez y Agustín Lozano; publicado en la Revista de Administración Pública, No. 51 del año de 1982.
- “Manual de Alcaldes y Jueces de Paz” de Luis de Ezeta; así como el “Manual de los Presidentes Municipales” de Cosme Garza García, ambos publicados en la Revista de Administración Pública, No. 53 del año de 1983.
- “Manual de la Contraloría” de Alberto Hijar y Haro, publicado en la Revista de Administración Pública No. 54 de 1983.

Municipalistas y municipalismo en México

A partir de entonces se publicaron artículos de casos de estudio de temas diversos relacionados con el quehacer municipal, y no fue sino hasta el año de 2009 cuando se le dedica de nueva cuenta un número especial a la Administración Pública Municipal cuyo objetivo fue contribuir a la Cruzada Nacional Municipalista. A lo largo de los artículos que integran esa edición de la Revista de Administración Pública se identifica como hilo conductor la noción de que los municipios poseen capacidades que representan ventanas de oportunidad para impulsar el desarrollo regional frente al proceso globalizador que privilegia el crecimiento macroeconómico sin reparar en la distribución del ingreso (INAP, 2009).

Una publicación posterior de la Serie Praxis del año 2010 concentra las principales aportaciones de la Cruzada Nacional Municipalista que representó un gran esfuerzo del INAP por contribuir al desarrollo municipal. Las principales propuestas derivadas de la Cruzada fueron las siguientes (INAP, 2010b):

- Concebir la gobernabilidad municipal como un problema a resolver urgentemente, pues su efecto fortalecería a los órdenes estatal y federal.
- Identificar la situación de las capacidades gubernamentales en el municipio para responder a necesidades y demandas en el corto, mediano y largo plazos.
- Permitir que los gobiernos locales conservaran una proporción porcentual del impuesto al consumo porque es el impuesto más generalizado y por lo tanto el de mayor recaudación.
- Modificar el régimen de Coordinación Fiscal para que los municipios que realicen esfuerzos para promover el consumo pudieran, mediante convenios diferenciados con la Federación, conservar una proporción del incremento marginal.

Manuales de Administración y Organización Municipal

Otra serie de publicaciones que se orientaron a apoyar la gestión municipal fueron los *Manuales de Administración y Organización*

Municipal. Esta serie, integrada por ocho manuales, apareció bajo la coedición del INAP y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), con el fin de apoyar la labor de los servidores públicos municipales.

La elaboración de los manuales partió del reconocimiento que, con la reforma de 1983 al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la adecuación de los instrumentos jurídico-administrativos era indispensable para el buen desempeño de la administración pública municipal. Ante los cambios experimentados por la estructura administrativa del Estado mexicano, el conjunto de manuales pretendía dar uniformidad y congruencia a todas las fases de la función administrativa: planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación. Entre los principales manuales se pueden mencionar los siguientes:

- Manual de Obra Pública Municipal;
- Manual de Levantamiento de Catastro Municipal;
- Manual de Desarrollo Urbano Municipal;
- Manual de Hacienda Pública Municipal.

Centro de Estudios de Administración Municipal

En el periodo del Lic. Luis García Cárdenas como presidente del INAP, se creó el Centro de Estudios de Administración Municipal (CEAM), el 16 de junio de 1983. Su objetivo era ser un órgano de investigación aplicada, además de brindar asesoría, capacitación y asistencia técnica especializada para los gobiernos municipales de México (INAP, 2010a).

Uno de los principales productos que generó el CEAM fue la publicación de diez Guías Técnicas de Administración Pública Municipal en una primera edición⁶², entre las que destacan: Administración y Reglamentación del Desarrollo Urbano Municipal; Administración de los Servicios Públicos

⁶² El número de Guías Técnicas llegó hasta 20, todas ellas abordaban áreas estratégicas de la gestión municipal a fin de apoyarlas de cara a la reciente reforma constitucional del artículo 115, que como es sabido le atribuyó más funciones a los gobiernos municipales.

Municipalistas y municipalismo en México

Municipales; La contabilidad y la cuenta pública municipal; así como, Administración de archivos municipales, entre otras. Dichas guías técnicas surgieron con la intención de proporcionar orientación y consulta a los servidores públicos municipales mediante un conjunto de documentos que le sirvan de material de apoyo y de esta forma mejorar su desempeño laboral.

El 23 de febrero de 1989, con Raúl Salinas Lozano como presidente del INAP, el Centro de Estudios de Administración Municipal (CEAM) se conjuntó en una sola área con la Coordinación de Relaciones Estatales, dando origen al Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal (CEDAEM) (INAP, 2010a).

Ya como CEDAEM mantuvo su dinámica de ser el medio para brindar asesoría y asistencia técnica hacia los gobiernos municipales. Una de las últimas acciones más relevantes del CEDAEM, fue la Asistencia Técnica para la Operación de los Fondos Municipales de Solidaridad. Al paso del tiempo y con la transición política del año 2000, el INAP sufrió recortes presupuestales que provocaron que el CEDAEM disminuyera su misión municipalista y dejara de ser el órgano emblemático promunicipalista del Instituto (INAP, 2010a).

Premios INAP

Como una forma de incentivar el interés por los asuntos de la administración pública, el INAP instauró en el año de 1976 el *Premio Anual de Administración Pública*⁶³. Las temáticas de los trabajos que han ganado el estímulo han sido variadas, pero las de corte municipalista ascienden a diez (INAP, 2010a):

- 1976: Aquiles Gaitán Aguilar, “La hacienda municipal”; mención especial
- 1977: Heriberto M. Galindo Quiñones, “Análisis de la estructura organizacional vigente en un municipio de México”; mención especial

⁶³ Este estímulo tuvo sus antecedentes en el Premio Anual propuesto por el Lic. Jorge Gaxiola en 1956 y el “Certamen Plutarco Elías Calles” en 1975.

Antonio Inoue Cervantes

- 1980: Raúl Martínez Almazán, “Las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales en México. Propuestas para un sistema nacional de asignación de recursos financieros a los estados y municipios”; mención honorífica.
- 1985: Roberto Ávalos Aguilar, “Administración municipal y reforma política legitimidad y participación ciudadana en el municipio de Naucalpan, Estado de México, 1982-1985”; mención honorífica.
- 1993: José de Jesús Covarrubias Dueñas, “La autonomía municipal en México y España: derecho comparado”; mención especial.
- 1994: María Inés Aragón Salcido, “El municipio en México. Bases normativas o reglamentos autónomos”; mención especial.
- 2000: Enrique Guillermo Muñoz, “De la prestación directa a la privatización del servicio de limpia en el municipio de Puebla (1987-1996). La política de limpia, o por qué el gobierno municipal decide una cosa y no otra”; mención honorífica.
- 2003: Saúl Ramírez Antonio, “El cambio político en los municipios y su impacto en las finanzas municipales”; mención honorífica.

Hasta aquí, todas las contribuciones mencionadas fueron merecedoras del reconocimiento a través de la mención especial o la mención honorífica como trabajos relevantes en el estudio del municipalismo; pero, hubo dos que fueron que alcanzaron mejores resultados:

- 1984: Juan Ugarte Cortés, “La reforma municipal y el derecho constitucional. Elementos para una teoría constitucional del municipio”. El estudio obtuvo el segundo lugar del Premio INAP. En este trabajo, el autor analiza las reformas al artículo 115 constitucional y sus implicaciones en la organización y funcionamiento de la instancia local, para posteriormente fundamentar la necesidad de una teoría constitucional del municipio.
- 2006: Juan Poom Medina, “La revolución silenciosa en la gestión pública local. Factores asociados al número

Municipalistas y municipalismo en México

de innovaciones en los municipios mexicanos, 2000-2004". Este trabajo fue merecedor del Premio INAP. En el contenido del documento, el autor realizó un estudio de las innovaciones en los municipios mexicanos dentro del Premio Gobierno y Gestión Local, para describir sus aportaciones y limitaciones.

Al ser estas dos últimas contribuciones las galardonadas, resulta conveniente realizar una breve descripción de los trabajos. En primer lugar, la contribución "La reforma municipal y el derecho constitucional. Elementos para una teoría constitucional del municipio", de Juan Ugarte Cortés, cobra relevancia porque el tema abordado resultaba de gran vigencia pues se presentó un estudio cuidadoso del contenido de la Reforma hecha al artículo 115 en 1983.

El autor afirma en su documento que el municipio mexicano descansa sobre los hechos históricos que le dieron origen, y que debe reconocerse la importancia de los municipios en la formación de los Estados, los cuales a su vez se sumaron a la Unión Federal Mexicana.

Por su parte Juan Poom Medina, en su trabajo "La revolución silenciosa en la gestión pública local. Factores asociados al número de innovaciones en los municipios mexicanos, 2000-2004", aborda el proceso de innovación en la gestión pública local como parte de la agenda de cambios que presentan los gobiernos municipales de México. De esta manera, a través del análisis de programas de innovación en la gestión municipal, presenta una comparativa que muestra los mecanismos a través de los cuales la innovación se relaciona con las variables que se estudian en el periodo de 2000 a 2004.

A lo largo del trabajo muestra que las estrategias innovadoras suceden en un contexto de ampliación de funciones de los municipios donde tratan de alejarse de la visión de ser los tradicionales prestadores de servicios públicos, para convertirse en organizaciones estratégicas de cambio y de acción de gobierno.

De igual manera, el estudio muestra que el índice de marginación municipal inhibe las prácticas de innovación. Poom concluye afirmando que los hallazgos en el estudio de caso permiten sugerir que buscar gobernar con eficiencia y calidad ha tenido efectos muy positivos, tanto para los ciudadanos como para los actores políticos.

Conclusiones

Como se ha podido observar en esta breve reseña, el Instituto Nacional de Administración Pública A.C. ha sido una asociación preocupada por apoyar al funcionamiento de los aparatos administrativos de los diferentes ámbitos de gobierno. En materia municipal ha realizado importantes esfuerzos para que este espacio de gobierno deje de ser visto como un ente menor y sólo receptor de los gobiernos federal y estatal.

En el INAP el trabajo orientado a fomentar el desarrollo municipal se ha centrado en la asesoría, la asistencia técnica, la capacitación a servidores públicos de la gestión municipal; así como la difusión y reconocimiento de buenas prácticas administrativas por parte de las autoridades municipales.

El Instituto ha buscado aportar ideas y puntos de vista para la reflexión y el análisis de distintos aspectos vinculados con la Administración Pública Municipal, sus limitaciones y perspectivas de fortalecimiento; un ejemplo de ello lo constituye la presente obra que pretende compilar la vasta obra municipalista con la intención de incentivar y renovar el interés por el desarrollo municipal en un esquema federal donde imperen disposiciones y aptitudes que permitan a los tres ámbitos de gobierno colaborar mediante relaciones intergubernamentales no jerárquicas sino relaciones en las que se asuman como interdependientes.

Referencias

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

Municipalistas y municipalismo en México

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (1982), Revista de Administración Pública, No. 51, México.

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (1983), Revista de Administración Pública, No. 53, México.

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (1983), Revista de Administración Pública No. 54, México.

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S. N. C, (1997), Manual de Obra Pública Municipal; Colección Manuales de Administración y Obra Pública, México.

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S. N. C, (1997), Manual de Levantamiento de Catastro Municipal; Colección Manuales de Administración y Obra Pública, México.

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S. N. C, (1997), Manual de Desarrollo Urbano Municipal; Colección Manuales de Administración y Obra Pública, México.

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S. N. C, (1997), Manual de Hacienda Pública Municipal; Colección Manuales de Administración y Obra Pública, México.

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (2009), Revista de Administración Pública Administración Pública Municipal en México. 119, No. 2, México.

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (2010a), Memoria Institucional, INAP, A.C., México.

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